

**CARLO SMURAGLIA**

Scritti, discorsi e atti istituzionali

**VOLUME I**

---

**CARLO SMURAGLIA  
LA VITA E LE OPERE**

**a cura di Olivia Bonardi**



Milano University Press



Carlo Smuraglia

SCRITTI, DISCORSI  
E ATTI ISTITUZIONALI

VOLUME I

**CARLO SMURAGLIA**  
**LA VITA E LE OPERE**

a cura di Olivia Bonardi

*Carlo Smuraglia. La vita e le opere* / A cura di Olivia Bonardi. Milano: Milano University Press, 2024.

ISBN 979-12-5510-145-1 (Print)

ISBN 979-12-5510-150-5 (PDF)


ISBN 979-12-5510-152-9 (EPUB)

DOI 10.54103/milanoup.178

Questo volume e, in genere, quando non diversamente indicato, le pubblicazioni di Milano University Press sono sottoposti a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Comitato Scientifico della casa editrice. Le opere pubblicate vengono valutate e approvate dal Comitato editoriale e devono essere conformi alla politica di revisione tra pari, al codice etico e alle misure antiplagio espressi nelle Linee Guida per pubblicare su MilanoUP.

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-SA, il cui testo integrale è disponibile all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



 Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su: <https://libri.unimi.it/index.php/milanoup>.

© La curatrice per il testo, 2024

© Milano University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Milano University Press

Via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano

Sito web: <https://milanoup.unimi.it>

e-mail: [redazione.milanoup@unimi.it](mailto:redazione.milanoup@unimi.it)

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da Ledizioni ([www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)).

Gli eredi, titolari dei diritti d'Autore, hanno autorizzato la curatrice Olivia Bonardi a ripubblicare le opere e gli scritti di Carlo Smuraglia con Milano University Press e a diffonderle in open access con licenza CC-BY-SA.

**SCRITTI, DISCORSI E ATTI  
ISTITUZIONALI  
DI CARLO SMURAGLIA**

**Comitato Scientifico**

**Olivia Bonardi** - Università degli Studi di Milano

**Francesco Campobello** - Università di Torino

**Fernando Dalla Chiesa** - Università degli Studi di Milano

**Davide Galliani** - Università degli Studi di Milano

**Comitato Editoriale**

Maria Leotta, Sonia Nava, Enrica Smuraglia, Ettore Zanoni



# Sommario

Presentazione	11
Piano dell'opera	23
Elenco delle pubblicazioni di Carlo Smuraglia	29
Elenco dei principali atti istituzionali	41
Disegni di legge e atti istituzionali in materia di diritto del lavoro	41
Atti istituzionali e processuali sulla difesa della Costituzione e sugli assetti istituzionali	44
Atti istituzionali in materia di legalità e lotta alla mafia	44
Atti istituzionali e documenti sulla Resistenza	44

## SEZIONE I

### CON LA COSTITUZIONE NEL CUORE

*di Carlo Smuraglia, con Francesco Campobello*

Introduzione	47
Con la Costituzione nel cuore	49
I. Quando tutto è cominciato: l'8 settembre 1943	49
II. Dal 25 aprile alla escalation fascista e razzista del nuovo millennio	55
III. Attualità della Costituzione: verso un nuovo «patriottismo costituzionale»	70
IV. Un lungo viaggio nella politica e nelle istituzioni	85
V. La giustizia. Esperienze professionali	95
VI. Costituzione, diritto del lavoro e realtà	107
VII. L'Anpi: le radici e le prospettive	117
«Non scoraggiatevi mai!» <i>di Carlo Smuraglia</i>	126

## SEZIONE II

### RICORDI

Dichiarazione del Presidente Mattarella per la scomparsa di Carlo Smuraglia	131
Carlo Smuraglia e la CGIL <i>un ricordo di Amos Andreoni</i>	133
Carlo Smuraglia, un uomo di parte <i>di Gaetano Azzariti</i>	143
Un ricordo di Carlo Smuraglia, mio professore <i>di Franca Borgogelli</i>	149

In ricordo di Carlo Smuraglia. L'indimenticabile insegnamento di un maestro, che aveva il pregio di non atteggiarsi mai a tale <i>di Francesco Campobello</i>	153
Memorie di un CSM speciale <i>di Gian Carlo Caselli</i>	155
La lezione di Carlo Smuraglia: un nuovo diritto contro la mafia <i>di Nando dalla Chiesa</i>	161
La lezione di Carlo Smuraglia. Come il Diritto del Lavoro veniva insegnato a Scienze Politiche negli anni '70 <i>di Pietro Ichino</i>	173
Nel ricordo di Carlo Smuraglia <i>di Lucio Motta</i>	179
Per Carlo Smuraglia <i>di Gianfranco Pagliarulo</i>	181
La fede nella Costituzione. Ricordo di Carlo Smuraglia <i>di Corrado Stajano</i>	183
Carlo Smuraglia e i grandi processi <i>di Ettore Zanoni</i>	185

### SEZIONE III

#### IL CONTRIBUTO SCIENTIFICO DI CARLO SMURAGLIA AL DIRITTO DEL LAVORO

Il contributo di Carlo Smuraglia all'evoluzione del diritto del lavoro <i>di Olivia Bonardi</i>	195
Eguaglianza e istituzioni di parità <i>di Marzia Barbera</i>	211
La dignità della persona che lavora. Ricordando Carlo Smuraglia <i>di Alessandro Bellavista</i>	223
Strumenti di partecipazione dei lavoratori: rappresentanza e sciopero nel pensiero di Carlo Smuraglia <i>di Piera Campanella</i>	239
Libera iniziativa economica e diritto alla salute <i>di Paolo Tomassetti</i>	263

*Ai tempi duri ed ai problemi nuovi e più complessi reagite con la volontà, la ragione e gli ideali che ci contraddistinguono e sono il nostro fondamento. E dove non arriva la ragione, scatenate la fantasia; dove la prospettiva sembra chiusa dentro confini ristretti, scavalcatela con un pizzico di utopia.*

Carlo Smuraglia



# Presentazione

*Scritti, discorsi e atti istituzionali*, mira a rendere accessibile al pubblico il lavoro di Carlo Smuraglia, attualmente pubblicato per lo più su riviste e volumi fuori commercio, non più disponibili e per molti versi scarsamente conoscibili. Partigiano, avvocato, professore universitario, membro del Consiglio comunale di Milano, Presidente del Consiglio regionale della Lombardia, membro del Consiglio Superiore della Magistratura, Presidente della 11ª Commissione lavoro del Senato e Presidente dell'Anpi, Carlo Smuraglia ci ha lasciato una mole di scritti impressionante, il cui valore non si comprende se non tenendo ben presente come egli abbia costantemente coniugato il suo lavoro di fine giurista all'insegnamento, alla professione di avvocato penalista, forse la più amata, e all'azione politica. Ma Carlo Smuraglia non piegava il rigore del metodo scientifico all'ideale politico. Tutt'altro: nelle sue difese nei Tribunali, nei suoi scritti giuridici e nella sua azione politica, interpretava le norme scavando dietro alle parole alla ricerca della corretta coniugazione del loro significato letterale con l'interpretazione sistematica del nuovo diritto nascente dal quadro costituzionale. Egli partiva così dal significato storico di certi approdi giuridici per giungere a una visione innovativa del diritto, che superava i tradizionali steccati delle discipline pubblicistiche, penalistiche e civilistiche valorizzandone gli elementi di continuità a favore di una lettura unitaria, rigorosamente sorretta dai principi, dalle garanzie e dagli impegni sanciti dalla nostra Costituzione.

Carlo Smuraglia è stato così in grado di difendere la Costituzione, non come pezzo di carta, ma come documento intriso di biografie, uomini e donne, che hanno saputo trasfondere nella carta fondamentale una visione comune, fatta di idee profonde, valori da condividere e programmi di sviluppo e riscatto sociale da attuare. I risultati, nonostante alcune cocenti sconfitte politiche, sono stati veramente notevoli. Anche grazie a una straordinaria lungimiranza che gli consentiva di presagire le sfide future, alla sua capacità di ascolto e di coinvolgimento di tutti i portatori di interessi, ha dato un contributo essenziale insieme all'evoluzione del diritto e alla storia del Paese.

Sebbene il suo lavoro scientifico sia stato prevalentemente focalizzato sul diritto del lavoro, all'evoluzione del quale ha contribuito anche sul piano professionale, come avvocato e come legislatore, Egli era uno studioso dalla cultura sconfinata, come ha ben ricordato Ettore Zanoni<sup>1</sup>. I suoi studi si caratterizzano per un approccio interdisciplinare, che egli ha introdotto nel diritto del lavoro sin dagli anni '60, spaziando ben oltre l'orizzonte giuridico, che ha coperto sia per i profili relativi agli assetti istituzionali del Paese, sia per gli aspetti penali, per giungere agli studi di carattere storico, oltre che, ovviamente, politico.

---

1 E. ZANONI, *Carlo Smuraglia e i grandi processi*, in questo volume.

Le innovazioni metodologiche non sono di poco conto: con il coinvolgimento diretto di tutti gli attori in campo, attraverso la commistione dei saperi e il confronto, durante la sua esperienza politica ha condotto numerose indagini conoscitive e inchieste, che hanno rappresentato vere e proprie ricerche pionieristiche fondamentali per la conoscenza dei fenomeni indagati. Segnaliamo sin da ora in particolare quelle relative ai fenomeni di stampo mafioso nel Nord del Paese, a cui è dedicato il Volume XIV. Ma l'impegno di studioso e politico si è altresì tradotto nello svolgimento di ricerche e analisi di particolare rilievo relative agli assetti istituzionali del Paese. Ciò non è avvenuto solo in occasione della battaglia che condusse da Presidente dell'Anpi per il No al referendum sulla riforma costituzionale voluta dal Governo Renzi nel 2016. Anzi, si potrebbe ben osservare come tale impegno costituisca piuttosto l'esito degli studi e del lavoro svolto in passato sulla democrazia e sulle istituzioni di rappresentanza, sull'attualità della Costituzione e, più in generale, su vicende che hanno profondamente segnato la storia del Paese. Questa importante attività si è tradotta prevalentemente in discorsi e atti istituzionali, spesso frutto di lavori di gruppo, sfociando solo negli anni più recenti in formali pubblicazioni scientifiche. Analogamente, Carlo Smuraglia ci lascia le requisitorie di processi fondamentali per la storia del Paese. Limitandoci in questa sede a ricordare la più importante, segnaliamo quella svolta al processo per lo scandalo Lockheed. Inoltre, soprattutto negli ultimi anni, Carlo Smuraglia si è dedicato a ricerche collettive e studi sulla Resistenza, anche in questo caso giungendo a risultati originali, quali la creazione dell'Atlante delle stragi naziste e fasciste e le ricerche sui controversi eventi storici avvenuti lungo il Confine orientale durante e dopo la II guerra mondiale. Anche queste ultime sue ricerche, seppur riferite ad eventi ormai risalenti nel tempo, non hanno però rilevanza solo storica: esse riescono a cogliere in quelle esperienze del passato non solo insegnamenti per il presente, ma soprattutto strumenti e metodi di pratica democratica.

Sembrerebbe così che con il percorso che lo ha guidato dalla sua giovanile esperienza partigiana all'ultimo volume che ci ha lasciato, intitolato *Antifascismo quotidiano. Strumenti istituzionali per il contrasto a neofascismi e razzismo*<sup>2</sup>, si chiuda un cerchio. Tutt'altro: è invece una strada che si apre verso il futuro, un invito a proseguire verso l'attuazione dei principi e valori fondanti la nostra Costituzione; una strada lastricata di pietre di ottimo materiale e fattura, costituite dal metodo scientifico partecipato, dai valori della persona, della democrazia, dall'invito all'impegno intellettuale e morale e, come ha scritto Gaetano Azzariti<sup>3</sup>, dalla ne-

---

2 Ed. Bordeaux, 2020.

3 G. AZZARITI, *Carlo Smuraglia, un uomo di parte*, intervento svolto al seminario organizzato dall'ANPI «Carlo Smuraglia, una vita di resistenza e Costituzione», Roma, 12 ottobre 2022, in questo volume.

cessità di coniugare sempre la fermezza delle idee alla pacatezza dei toni anche nei momenti più difficili.

\*\*\*

Gran parte degli originali che qui riproduciamo sono ormai introvabili. Sono vecchi volumi consunti dalle copertine sbiadite; sfogliandoli si sente la ruvidezza delle pagine dai bordi ingialliti e l'inconfondibile odore di antica biblioteca. Non possiamo offrire ai lettori quelle emozioni che si provano tenendoli in mano con la consapevolezza di trovarsi al cospetto di pagine che hanno scritto la nostra storia e che costituiscono i pilastri del nostro sapere. Nondimeno, al lettore rimangono il lessico e lo stile accademico delle prime opere, che nulla tolgono alla chiarezza della scrittura di Carlo Smuraglia e che, piuttosto, consentiranno di percepire il clima dei dibattiti dell'epoca e la tensione verso i valori che li animava. Ma il lettore non tema di fare un inutile tuffo nel passato: i temi e le riflessioni che la lettura sollecita restano più attuali che mai. Non li anticipiamo qui: ricordando il monito di Alan Bennet<sup>4</sup> che «il ragguglio esaurisce la questione, la lettura la apre», lasciamo a chi legge l'opportunità di ritrovare nei discorsi di allora argomenti per riflettere sulle sfide di oggi. Ma la lettura degli scritti di Carlo Smuraglia si apprezza anche sotto altri profili. In un'epoca in cui il discorso viene sempre più sintetizzato e ridotto a petizioni di principio che non lasciano spazio al contraddittorio, «spicca il rigore del ragionamento, il suo ritmo serrato, sostenuto evidentemente dalla convinzione che la dimostrazione di ciascuna tesi imponga giocoforza il confronto con quella altrui e, dunque, richieda un'argomentazione ferrea, capace di dipanarsi attraverso orientamenti diversi e contrapposti ai propri, da porre, pertanto, in discussione uno ad uno, sia pur con compostezza, misura ed equilibrio»<sup>5</sup>.

\*\*\*

Pur invitando il lettore a cogliere l'originalità del pensiero di Smuraglia attraverso le sue stesse parole, non abbiamo voluto rinunciare al tentativo di offrire un quadro più completo del Maestro, che non sarebbe appieno percepibile solo attraverso i suoi scritti. Per questo motivo, nel primo volume, abbiamo raccolto alcune pubblicazioni e ricordi che ci sono sembrati significativi. Anzitutto la sua autobiografia, pubblicata dalle Edizioni Gruppo Abele e scritta con la collaborazione di Francesco Campobello, con l'avvertimento che più

---

4 A. BENNET, *La sovrana lettrice*, Milano, Adelphi, 2007, pag. 23.

5 P. CAMPANELLA, *Strumenti di partecipazione dei lavoratori: rappresentanza e sciopero nel pensiero di Carlo Smuraglia*, in questo volume.

che un'autobiografia, assomiglia a un manuale di resistenza civile<sup>6</sup>. A seguire, sempre nel primo volume, ripubblichiamo la parte conclusiva del discorso di chiusura della sua esperienza di presidenza dell'Anpi al Congresso del 4 novembre 2017<sup>7</sup>, non tanto per le indicazioni circa le linee di indirizzo da seguire per il futuro, destinate all'associazione, quanto perché rappresenta il modo di Carlo di porsi rispetto al prossimo. Lì ritroviamo quanto Carlo amasse stare in mezzo alle persone, quanto sapesse ascoltare e dare spazio alle idee e sentimenti altrui, quanta considerazione desse ai giovani e all'importanza di "mescolare le generazioni e i generi", perché per lui quello che ha sempre contato è «il contatto diretto con persone di diverse origini e di diversa estrazione sociale», con «idee che prima non avevamo mai sentite»; «conta il percorso di formazione, e dunque l'esperienza umana e personale e la questione delle scelte»<sup>8</sup>. Anche se non possiamo nascondere al lettore che il rapporto umano non era sempre facile: mentre lui si sentiva molto più a suo agio davanti a un panino messo insieme alla bell'e meglio sul tavolo di qualche associazione o comitato, rimaneva una persona timida e, soprattutto, erano i suoi interlocutori che non potevano fare a meno di provare un senso di soggezione nei suoi confronti.

Sempre nel primo volume abbiamo raccolto una serie di ricordi. Sono migliaia i messaggi di cordoglio e gli scritti che hanno seguito la sua morte e non è certo possibile raccogliermi tutti. Pubblichiamo qui solo quelli più significativi rispetto al suo lavoro scientifico e alla sua attività politica. Come ha scritto Pietro Ichino, Carlo considerava malcostume la prassi accademica di pubblicare gli Scritti in onore o in memoria dei professori. Rispettando e condividendo la sua opinione, abbiamo scelto di ricordarlo in un convegno dedicato all'attualità del suo pensiero, guardando, come lui avrebbe voluto, alle sfide che ci attendono. Il convegno si è tenuto il 12 giugno 2023 presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Milano, che Carlo aveva contribuito a fondare. Poiché il progetto di pubblicazione delle sue opere era già in fase di maturazione, abbiamo deciso di non fare la solita raccolta degli atti del convegno, bensì di riunire in questo volume sia i ricordi presentanti in quell'occasione, sia altri che sono stati pubblicati in altre sedi, in particolare, quelli raccolti dalla *Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata* dell'osservatorio Cross sulla criminalità organizzata e quelli presentati al convegno in ricordo di Carlo organizzato dall'Anpi e svoltosi presso il Cnel il 12 ottobre 2023. Ma, come accennato sopra, non ci siamo limitati ai ricordi: in occasione del convegno milanese abbiamo

6 C. SMURAGLIA con F. CAMPOBELLO, *Con la Costituzione nel cuore - Conversazioni su storia, memoria e politica*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2018, ripubblicato in questo volume.

7 «Non scoraggiatevi mai», parte conclusiva della relazione di Carlo Smuraglia al Consiglio nazionale Anpi del 4 novembre 2017 a Chianciano in <https://www.patriaindipendente.it/primo-piano/non-scoraggiatevi-mai/> ripubblicata in questo volume.

8 Le citazioni sono riprese da *Con la Costituzione nel cuore*, cit.

affidato a studiosi di “diversi generi e generazioni” il compito di presentarci i profili di attualità del suo pensiero. Pertanto, nella parte finale del primo volume trovate i saggi di Alessandro Bellavista, dedicato alla persona del lavoratore, di Marzia Barbera, dedicato ai temi dell’eguaglianza e delle istituzioni di parità, di Piera Campanella, dedicato ai diritti di autonomia collettiva e di libertà sindacale e di Paolo Tomassetti, dedicato al tema della tutela della salute e dell’ambiente di lavoro. Questi contributi non coprono certo tutti i filoni e temi di ricerca di Carlo Smuraglia, ma sicuramente quelli a cui ha dedicato il suo maggiore impegno di giuslavorista. Introduce questi contributi uno scritto di Olivia Bonardi, già pubblicato nel giugno 2023 sulla rivista *LDE – LavoroDirittiEuropa*, che offre una lettura complessiva del lavoro di giuslavorista del Maestro.

\*\*\*

Come sarà ormai chiaro al lettore, la quantità di scritti, l’ampiezza e la rilevanza dei temi trattati sono davvero sfidanti.

Abbiamo costituito un Comitato scientifico e un Comitato di redazione: il primo indispensabile per affrontare le diverse discipline con le necessarie competenze e per riuscire a individuare un ordine con cui pubblicare i lavori di Carlo; il secondo, composto da Enrica Domeneghetti, Maria Leotta, Sonia Nava e Ettore Zanoni, a cui è toccato il compito più gravoso e difficile, di recuperare, riordinare, digitalizzare e rieditare tutto il materiale che qui vi proponiamo.

Abbiamo necessariamente dovuto fare delle scelte, alcune anche dolorose.

La prima è stata quella di selezionare il materiale da pubblicare. Come si evince chiaramente dal piano dell’opera, che trovate qui di seguito, anche così opinando il risultato consta di quindici volumi. Facendo una stima necessariamente approssimativa, ciò che pubblichiamo rappresenta forse poco più della metà di quanto Carlo Smuraglia ha scritto. Vorremmo spiegare che l’opera di ricognizione degli scritti del professore ha richiesto mesi di lavoro, per varie ragioni: perché Carlo non possedeva un archivio ordinato dei suoi lavori, e nemmeno un curriculum corredato dall’elenco delle sue opere. Egli conservava le sue pubblicazioni mescolate a tutti gli altri libri della sua biblioteca. Molti scritti hanno dovuto essere ricercati tra gli atti istituzionali negli archivi del Parlamento; si è dovuto andare a recuperare nelle biblioteche le pubblicazioni risalenti agli anni ’50 non digitalizzate; si sono spulciate le centinaia di discorsi fatti in occasioni pubbliche, anche importanti. Molte volte abbiamo trovato solo il dattiloscritto e, talvolta, manoscritti che, ci piace affettuosamente ricordare, pochi eletti riuscivano a decifrare. Il criterio di selezione che abbiamo adottato è quello della rilevanza scientifica, storica e politica degli scritti e degli atti da pubblicare, ma in questo volume presentiamo un elenco, che riteniamo pressoché completo, delle pubblicazioni e dei principali atti istituzionali di Carlo Smuraglia, in modo che il lettore possa avere l’opportunità di recuperare anche il materiale da noi escluso.

Tra i volumi che abbiamo scelto di non inserire in quest'opera, in quanto privi di utilità dal punto di vista scientifico, ve ne sono alcuni che però riteniamo fondamentale menzionare qui, per il significato che hanno avuto nel momento storico in cui sono stati pubblicati. Ci riferiamo anzitutto alla storica *Enciclopedia dei diritti dei lavoratori*, curata da Carlo ed edita da Teti nel 1975 e successivamente ripubblicata in diverse edizioni. La struttura in voci, in grandissima parte superate dalla successiva evoluzione normativa e non sempre a lui imputabili, ha determinato la scelta omissiva. Tuttavia, quel progetto merita quanto meno una speciale menzione, in quanto rappresenta e testimonia l'approccio volto a rendere conoscibili e maneggiabili dai lavoratori e dai cittadini i diritti del lavoro, in quella logica che nel suo contributo Paolo Tomassetti ha definito come «promozione di un processo di partecipazione integrale della persona alla vita economica, sociale e politica del Paese, rispetto al quale il diritto del lavoro è chiamato a svolgere un ruolo non solo abilitante ma anche e soprattutto propulsivo»<sup>9</sup>.

Il secondo libro curato da Carlo Smuraglia che non pubblichiamo è intitolato *I problemi della sicurezza del lavoro. Ricerche collettive condotte nell'ambito del Corso di Diritto del lavoro a cura dell'Istituto di diritto del lavoro e di politica sociale*, edito dalla Cuesp, la libreria di Facoltà. Esso è il frutto di un lavoro di gruppo svolto nel 1975 presso la neonata Facoltà di Scienze politiche (sulle vicende della costituzione della Facoltà e sul contributo che vi diede Carlo rinvio ai preziosissimi ricordi di Franca Borgogelli e di Pietro Ichino, entrambi pubblicati in questo primo volume). Il volume merita menzione perché, come scrisse Carlo nella sua presentazione, la ricerca che venne svolta nacque «dalla convinzione che la lezione cattedratica sia uno strumento comunque accessorio e che una corretta didattica si risolva soprattutto nel coinvolgimento attivo degli studenti in un lavoro comune». Al ciclo di discussioni che portò alla redazione del volume parteciparono non solo esperti sindacalisti, giuristi e medici del lavoro, ma anche i frequentanti dei corsi 150 ore: lavoratori che con il loro contributo hanno saputo arricchire le conoscenze apportando la loro esperienza diretta.

La seconda scelta che abbiamo fatto è stata quella di dividere le pubblicazioni per argomenti: il rispetto dell'ordine cronologico avrebbe infatti reso molto difficile l'orientamento del lettore e il reperimento delle fonti rilevanti per ciascun argomento. Pertanto, per ciascun filone di ricerca e azione si propongono le pubblicazioni più importanti, accompagnate dagli atti istituzionali, quali le relazioni sulle indagini conoscitive, i disegni di legge, gli interventi al Csm e al Senato. Benché una parte di tali atti sia reperibile sui siti istituzionali, si ritiene utile il loro inserimento qui sia perché essi costituiscono un fondamentale complemento alla lettura sistematica del lavoro scientifico, sia perché buona parte di tali atti sono di assai difficile reperimento. Come si è già accennato, tra questi ci sono alcune indagini e requisitorie relative a eventi e a processi fondamentali per

---

9 P. TOMASSETTI, *Libera iniziativa economica e diritto alla salute*, in questo volume.

la storia del Paese, come le indagini svolte per il Comune di Milano prima e per il Parlamento in seguito sugli insediamenti mafiosi, le requisitorie del processo per lo scandalo Lockheed e per i morti di Reggio Emilia, che sono atti pubblici, ma praticamente inaccessibili.

La terza scelta, la più dolorosa e sofferta, è stata quella di scaglionare nel tempo la pubblicazione. Non crediamo siano necessarie molte spiegazioni in proposito. L'ampiezza del lavoro richiede tempo e nel momento in cui scriviamo la selezione degli scritti è ancora da affinare. L'ultimo volume, dedicato alla Resistenza, inoltre richiederà la consulenza di esperti della materia, ancora da coinvolgere.

Per le ragioni appena esposte, oltre che per l'irrinunciabile rispetto verso l'A., abbiamo limitato al minimo indispensabile il lavoro di adeguamento dell'editing. Ogni opera viene ripubblicata con i criteri redazionali originali. Ciò determina necessariamente una certa disomogeneità, dovuta sia alla presenza di scritti pubblicati originariamente con diversi editori, sia all'evoluzione che i criteri di editing hanno subito nel corso del tempo. I piccoli ritocchi che abbiamo apportato riguardano essenzialmente dettagli delle citazioni a piè di pagina. Abbiamo eliminato l'uso, peraltro fatto da C.S. in modo non sistematico nei testi, di inserire il titolo delle opere citate tra parentesi (e talvolta tra trattini) anziché tra virgole, abbiamo uniformato l'uso del corsivo per le citazioni latine; laddove erano presenti solo nel sommario a inizio capitolo abbiamo inserito anche nel testo i titoletti dei paragrafi (anche per consentire al lettore digitale di utilizzare i collegamenti diretti dal sommario al testo). Nei casi in cui si è resa necessaria una correzione abbiamo inserito tra parentesi quadre le modifiche da noi apportate, ma teniamo a precisare che si tratta sempre di interventi limitati volti a correggere evidenti refusi o ad apportare modeste integrazioni o correzioni a citazioni bibliografiche che presentavano piccole imprecisioni.

\*\*\*

Abbiamo già dato conto del contenuto del primo volume; i volumi dal II al VI raccolgono le cinque monografie di Carlo Smuraglia, che ripubblichiamo in ordine di tempo: *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, del 1957, che getta le basi dell'intero pensiero del Maestro, dal quale poi si dipaneranno anche le monografie e gli studi successivi; *Il comportamento concludente nel rapporto di lavoro*, il volume forse meno amato da Carlo Smuraglia, scritto probabilmente per fini concorsuali e volto a dimostrare le sue doti di civilista (oltre che di penalista e giuslavorista quale fondamentalmente era), ma che, nondimeno, con la consueta chiarezza offre un quadro ampio ed esaustivo delle diverse situazioni in cui assume rilevanza e delle condizioni alle quali nell'ambito del rapporto si possa parlare di concludenza; *La persona del prestatore di lavoro*, nel quale la lettura contrattualistica del rapporto di lavoro si fonde con l'idea di cittadino-lavoratore

emancipato dall'oppressione e titolare di diritti fondamentali, anche di partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese; *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, ove si dà con lungimiranza una lettura ampia del dovere di sicurezza del datore di lavoro e che costituirà per tutti gli studiosi della materia una pietra miliare; *Il diritto penale del lavoro*, che insieme alla costituzione della sez. IV della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* dedicata appunto al diritto penale contribuirà, oltre che a un'importante opera di sistematizzazione della materia, alla fondamentale opera di delimitazione della rilevanza penale delle azioni di autotutela collettiva e alla riflessione sullo sviluppo di sistemi sanzionatori alternativi e volti al ripristino delle condizioni di legalità dell'impresa.

I volumi dal VII all'XI, che prevediamo di pubblicare entro il 2024, raccolgono gli scritti di diritto del lavoro, e costituiscono, insieme alle monografie, la parte più corposa dell'opera di Carlo Smuraglia. I filoni di ricerca e le impostazioni dogmatiche sono in parte quelli già affrontati nelle monografie, ma arricchite nei contenuti e aggiornati rispetto all'evoluzione sia del quadro normativo, sia del contesto economico e sociale di riferimento. Alcuni di questi scritti testimoniano le battaglie giudiziarie che si sono svolte nel corso degli anni volte all'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto del lavoro, alle quali Carlo Smuraglia ha partecipato insieme ai principali esponenti della corrente garantistico-costituzionale<sup>10</sup>. Il riferimento va anzitutto alla precettività del diritto a una retribuzione sufficiente e proporzionata, alle questioni dei licenziamenti e alla non punibilità dell'esercizio dei diritti di sciopero e, più in generale, di autotutela collettiva.

In questi volumi si apprezza altresì la capacità di Carlo Smuraglia di prevedere le sfide del futuro e di misurarsi con i temi e i problemi che di volta in volta la realtà sociale fa emergere. Ci riferiamo in particolare agli scritti in vista dell'emanazione dello Statuto dei lavoratori e alla delimitazione dei poteri imprenditoriali e, negli anni più recenti, ai profili di tutela del lavoro autonomo. Certamente non mancano i numerosi scritti in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro, tema al quale il Maestro dedicherà un'attenzione continuativa lungo tutta la sua attività professionale. Infine, sono raccolti gli scritti dedicati al diritto penale del lavoro. Nonostante la corposa opera di depenalizzazione che è stata avviata sin dalla fine degli anni '80 ed è proseguita sino ai tempi più recenti, le riflessioni di Carlo Smuraglia sul mantenimento della sanzione penale a presidio dei diritti fondamentali del lavoratore, sul ricorso a procedure amministrative volte a garantire il ripristino delle condizioni di sicurezza e di legalità,

---

10 Su cui v. O. BONARDI, *Il contributo di Carlo Smuraglia all'evoluzione del diritto del lavoro*, saggio pubblicato sulla rivista *LDE – Lavoro Diritti Europa*, 2022, n. 2, in <https://www.lavorodirittieuropa.it/2-uncategorised/1071-il-contributo-di-carlo-smuraglia-all-evoluzione-del-diritto-del-lavoro>, in questo volume e A. BELLAVISTA *La dignità della persona che lavora. Ricordando Carlo Smuraglia*, sempre in questo volume.

sull'opportunità di ricorrere a sanzioni alternative rispetto a quelle penali e sulla legittimazione processuale del sindacato rimangono attualissime.

Anche in questi volumi gli scritti sono suddivisi per argomenti, cosa che è stata fatta non senza difficoltà e, dobbiamo confessare anche con una certa dose di arbitrarietà, data la frequente sovrapposizione di temi e argomenti (basti pensare alla difficoltà di collocare il tema delle sanzioni in materia di sicurezza sul lavoro nell'ambito del diritto penale o della tutela della salute o alla questione dei limiti penali del diritto di sciopero, che potrebbe essere collocata nel volume dedicato all'autonomia collettiva o ancora in quello dedicato al diritto penale del lavoro e gli esempi potrebbero continuare). Per aiutare il lettore, proponiamo quindi in questo volume un indice completo delle pubblicazioni e degli atti istituzionali e, ove opportuno, corrediamo gli scritti con una nota redazionale di rinvio ad altre pubblicazioni). Gli scritti di diritto del lavoro sono quindi divisi in cinque volumi, dedicati rispettivamente a: il lavoro nella Costituzione e nello Statuto dei lavoratori; la persona del lavoratore, la tutela della salute e sicurezza sul lavoro; la rappresentanza sindacale e il diritto di sciopero; le sanzioni nel diritto del lavoro. Accompagnano gli scritti scientifici diversi atti istituzionali. Tra questi meritano particolare menzione le relazioni delle indagini conoscitive svolte in materia di parità di genere, di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e i disegni di legge da Carlo Smuraglia presentati nel corso della sua lunga esperienza parlamentare. Segnaliamo sin da ora i Ddl in materia di molestie sessuali nei luoghi di lavoro, presentati in più legislature ma mai giunti all'approvazione definitiva di entrambe le Camere e il cui affossamento fu fonte di grande delusione per Carlo; i numerosissimi Ddl in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, incluso l'ultimo, il Ddl 2389 di proposta di un testo unico in materia, a cui poi si ispirò anche la legge 123/07 e il successivo d. lgs. 81/08; il Ddl 2049 sui lavori atipici che, anticipando i tempi tentava di predisporre una base di tutele per il lavoro autonomo e il Ddl 3157, firmato insieme a Ombretta Fumagalli Carulli e Luigi Manconi volto a consentire il lavoro dei detenuti, che al contrario degli altri riuscì ad essere approvato e che tuttora rappresenta per molti la via del riscatto e il reinserimento nella società<sup>11</sup>.

I volumi XII e XIII, forse i più eterogenei nei contenuti, sono dedicati ai lavori di Carlo Smuraglia relativi alla democrazia e agli assetti istituzionali. Il XII è dedicato all'assetto costituzionale, ove si trovano studi e atti relativi alle istituzioni, tra i quali menzioniamo la relazione sulle garanzie giurisdizionali e costituzionali presentata in occasione delle proposte di riforma costituzionale avviate con la c.d. Bicamerale D'Alema istituita nel 1997, altri studi relativi al funzionamento degli organi della magistratura e in particolare del Csm, frutto evidentemente della sua esperienza al Consiglio (rispetto alla quale invitiamo a

---

11 Si v. il ricordo di L. MOTTA, in questo volume.

leggere il ricordo di Giancarlo Caselli in questo volume<sup>12</sup>), gli interventi svolti in Senato in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, e alcuni dei più recenti scritti e interventi relativi alla riforma costituzionale oggetto di referendum del 2016. Naturalmente Carlo Smuraglia considerava la vittoria del No a quel referendum solo una delle tante battaglie in difesa della Costituzione. Subito dopo quell'esperienza Egli aveva ben chiaro che si dovesse andare avanti lungo la linea dell'attuazione della nostra Carta fondamentale, come ben testimonia la pubblicazione del volume collettivo «La Costituzione 70 anni dopo». Nel XIII volume saranno raccolti invece alcuni discorsi scelti relativi a vicende importanti del Paese e in difesa della democrazia, tra i quali meritano particolare menzione la memoria difensiva per il processo per i morti di Reggio Emilia del 1964 e la requisitoria del processo Lockheed del 1978.

Il XIV volume è interamente dedicato agli studi sul principio di legalità e alla lotta alla mafia. In questa parte gli atti istituzionali costituiscono la parte preponderante del lavoro di Carlo Smuraglia. La sensibilità al tema matura a seguito delle tragiche vicende del rapimento di Cristina Mazzotti e prosegue con l'istituzione di un Comitato di iniziativa di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso fatta per il Consiglio comunale di Milano nei primi anni '90. A questa prima esperienza seguì la storica e pionieristica indagine svolta per il Senato della Repubblica sugli accertamenti sugli insediamenti e infiltrazioni di soggetti e organizzazioni di tipo mafioso nelle aree non tradizionali, della cui attualità dà pienamente conto il contributo di Nando dalla Chiesa pubblicato in questo volume<sup>13</sup>.

Il XV volume infine è dedicato agli studi e ai discorsi sulla Resistenza e sull'antifascismo. Abbiamo già accennato alla creazione dell'Atlante sulle stragi naziste e fasciste e agli studi sulle vicende del Confine orientale, aggiungiamo ora che tra gli scritti di Carlo si ritrovano decine di presentazioni e introduzioni a volumi sui principali protagonisti della Resistenza e centinaia di discorsi fatti in occasioni commemorative, sia quando Carlo Smuraglia era presidente dell'Anpi, sia in tempi precedenti. Sono scritti e discorsi che sempre contestualizzano i valori della Resistenza al contesto politico del momento, di modo che la memoria del passato diventi difesa dei valori e della democrazia per il presente.

\*\*\*

12 G. CASELLI, *Memorie di un CSM speciale*, in *Rivista di ricerche sulla criminalità organizzata*, 2022, n. 1, <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/issue/view/1875>, in questo volume.

13 N. DALLA CHIESA, *La lezione di Carlo Smuraglia: un nuovo diritto contro la mafia*, in *Rivista di ricerche sulla criminalità organizzata*, 2022, n. 1, <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/issue/view/1875>, in questo volume.

Prima di chiudere queste brevi note di presentazione, teniamo a sottolineare come la raccolta e la pubblicazione degli scritti di Carlo sia stata possibile anzitutto grazie alla volontà e disponibilità dell'avv. Enrica Domeneghetti, moglie di Carlo, che ci ha aperto le porte dello studio del "Prof" (come tutti lo chiamavamo lì) e ha lavorato assiduamente al reperimento degli scritti e alla correzione delle bozze. Il suo è stato senz'altro il lavoro più prezioso e al contempo doloroso. Enrica ha dovuto anche tenere da parte numerosi scambi di lettere e messaggi, anche di rilevanza istituzionale, che tuttavia avevano una valenza personale e che giustamente qui non pubblichiamo. A lei vanno i nostri ringraziamenti e siamo convinti di poter parlare a nome di tutta la comunità scientifica.

Ringraziamo inoltre Amos Andreoni, Gaetano Azzariti, Franca Borgogelli, Giancarlo Caselli, Pietro Ichino, Lucio Motta, Gianfranco Pagliarulo, Corrado Stajano e Ettore Zanoni per i loro preziosi ricordi e Marzia Barbera, Alessandro Bellavista, Piera Campanella e Paolo Tomassetti per i loro studi sull'attualità del pensiero di Carlo Smuraglia. Cogliamo l'occasione per ringraziare anche tutti i familiari di Carlo Smuraglia e le case editrici, in particolare Le Edizioni Gruppo Abele, Giuffrè, Wolters Kluwer, Ediesse, per la concessione dell'autorizzazione a ripubblicare le opere. Ringraziamo anche l'avv. Ettore Zanoni, che si è fatto carico di gestire i rapporti con le case editrici per ottenere tutte le autorizzazioni necessarie per la pubblicazione.

Last but not least, una speciale menzione va a Maria Leotta, già avvocatessa presso lo studio Smuraglia e a Sonia Nava, già segretaria del "Prof" presso lo stesso studio, per tutto il lavoro di ricerca, digitalizzazione del materiale e di editing. Hanno lavorato con passione e abnegazione svolgendo i compiti più ingrati e faticosi. Senza il loro contributo quest'opera non avrebbe mai visto la luce.

Un ringraziamento particolare va, infine a Milano University Press che ha coraggiosamente assunto l'incarico di pubblicare le opere, imbarcandosi in un'avventura inedita per la piccola casa editrice dell'Università degli studi di Milano. Auspichiamo che per essa sia un'occasione per crescere e per avviare numerosi altri progetti di questo genere.

Olivia Bonardi  
Francesco Campobello  
Nando dalla Chiesa  
Davide Galliani



## Piano dell'opera

# CARLO SMURAGLIA SCRITTI, DISCORSI E ATTI ISTITUZIONALI

### VOLUME I

#### LA VITA E LE OPERE

*Presentazione*

*Il Piano dell'opera*

*Elenco delle pubblicazioni di Carlo Smuraglia*

*Elenco degli atti istituzionali*

*Sezione I*

*Con la Costituzione nel cuore.*

*Con la Costituzione nel cuore. Conversazioni su storia, memoria e politica, di Carlo Smuraglia con Francesco Campobello*

«Non scoraggiatevi mai!»

*Sezione II*

*Ricordi*

*Ricordi del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, di Amos Andreoni, Gaetano Azzeriti, Franca Borgogelli, Francesco Campobello, Giancarlo Caselli, Nando dalla Chiesa, Pietro Ichino, Lucio Motta, Gianfranco Pagliarulo, Corrado Stajano, Ettore Zanoni*

*Sezione III*

*Il contributo scientifico di Carlo Smuraglia al diritto del lavoro*

*Scritti di Marzia Barbera, Alessandro Bellavista, Olivia Bonardi, Piera Campanella, Paolo Tomassetti*

### VOLUME II

#### LA COSTITUZIONE E IL SISTEMA DEL DIRITTO DEL LAVORO

*Monografia pubblicata da Feltrinelli nel 1958*

### VOLUME III

#### IL COMPORTAMENTO CONCLUDENTE NEL RAPPORTO DI LAVORO

*Monografia pubblicata da Giuffrè nel 1963*

**VOLUME IV**

**LA PERSONA DEL PRESTATORE NEL RAPPORTO DI LAVORO**

*Monografia pubblicata da Giuffrè nel 1967*

**VOLUME V**

**LA SICUREZZA DEL LAVORO E LA SUA TUTELA PENALE**

*III edizione della monografia pubblicata da Giuffrè nel 1974*

**VOLUME VI**

**IL DIRITTO PENALE DEL LAVORO**

*X volume dell'Enciclopedia giuridica del lavoro diretta dal Prof. Giuliano Mazzoni, pubblicata da Cedam nel 1980*

**VOLUME VII**

**IL LAVORO NELLA COSTITUZIONE E NELLO STATUTO DEI LAVORATORI**

*Saggi scelti*

**VOLUME VIII**

**I DIRITTI FONDAMENTALI DELLA PERSONA CHE LAVORA**

*Scritti e discorsi*

*Atti istituzionali*

*Disegni di legge:* per la tutela della dignità e libertà della persona che lavora, contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro (Ddl 38 del 9 maggio 1996); Norme penali e processuali contro le molestie sessuali (Ddl 41 del 9 maggio 1996); Norme di tutela dei lavori “atipici” (Ddl 2049 del 29 gennaio 1997); Modifiche alla legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), per favorire il lavoro carcerario (AS n. 3157 del 19 marzo 1998)

*Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva* sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n.125 in materia di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro (Doc. XVII/4 del 28 settembre 1995)

*Interventi in Aula parlamentare:* resoconto stenografico dell'intervento al Senato (XII Legislatura - seduta pubblica n. 272 del 13 dicembre 1995), nell'ambito della discussione sui disegni di legge in materia di violenza sessuale (iter legislativo per l'approvazione della legge n. 66/96)

**VOLUME IX****TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO***Saggi scelti*

*Disegni di legge:* Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione di un testo unico delle norme generali di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché per l'emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche (Ddl 2389 del 29 aprile 1997); Modifiche al decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, in materia di sicurezza sul lavoro (Ddl 210 del 15 maggio 1992); Interventi per la salute delle donne nei luoghi di lavoro (Ddl 192 del 28 aprile 1994); Norme sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori (Ddl 219 del 5 maggio 1994); Norme sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori agricoli (Ddl 47 del 9 maggio 1996); Norme a tutela dei diritti del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nonché a garanzia di interessi e diritti individuali e collettivi in materia di sicurezza e igiene del lavoro (Ddl 51 del 9 maggio 1996); Modifiche all'articolo 51 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, concernente i lavoratori addetti ai videoterminali (Ddl 770 del 25 giugno 1996); Modifiche all'articolo 5 della legge 20 maggio 1970, n. 300, in materia di accertamenti sanitari sui lavoratori (Ddl 3103 del 26 febbraio 1998)

*Indagini conoscitive:* Atti della Commissione d'inchiesta per l'accertamento delle responsabilità dell'Ufficio Speciale di Seveso nelle operazioni di evacuazione e messa a dimora dei fusti contenenti il materiale inquinato dell'ICMESA; Relazione conclusiva dell'Indagine conoscitiva sulla sicurezza e igiene del lavoro (Senato, XI Comm., 22/28 luglio 1997); Relazione indagine conoscitiva sui medici competenti (Senato, XI Comm., 22 aprile 1999); Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, con particolare riferimento al recepimento delle indicazioni formulate nel documento approvato il 22 luglio 1997 al termine dell'indagine conoscitiva sulla stessa materia (Senato della Repubblica, XI Comm., 24 febbraio 2000)

**VOLUME X****LA RAPPRESENTANZA SINDACALE E IL DIRITTO DI SCIOPERO***Saggi scelti*

*Disegni di legge:* Norme in materia di rappresentanze sindacali unitarie, di rappresentatività delle organizzazioni sindacali, di efficacia dei contratti collettivi di lavoro e principi in tema di democrazia industriale (Ddl 328 del 25 maggio 1994); Modifica del secondo comma dell'articolo 26 della legge 20 maggio 1970, n. 300, in materia di contributi sindacali (Ddl 1320 del 24 gennaio 1995); Norme processuali e penali a tutela dei diritti del rappresentante dei

lavoratori per la sicurezza, nonché a garanzia di interessi e diritti individuali e collettivi in materia di sicurezza e igiene del lavoro (Ddl 2544 del 14 febbraio 1996); Modifica del comma 5 dell'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146, recante disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali (Ddl 1263 del 13 settembre 1996)

## **VOLUME XI**

### **LE SANZIONI NEL DIRITTO DEL LAVORO**

*Saggi scelti*

## **VOLUME XII**

### **IL FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI E L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE**

*Saggi scelti*

*Atti istituzionali:* Relazione "Le garanzie giurisdizionali e costituzionali per la Consulta nazionale per le riforme costituzionali", del 25 ottobre 1996; Relazione per la Giunta per il regolamento del Senato su Questione della decretazione d'urgenza e dello statuto dell'opposizione del 14 ottobre 1996; Intervento al Senato sulla riforma del Titolo V della Costituzione del 13 novembre 2000

## **VOLUME XIII**

### **LA DIFESA DELLA COSTITUZIONE E DELLA DEMOCRAZIA**

*Saggi e discorsi scelti*

*Atti istituzionali:* 1964 Memoria difensiva al processo per i Morti di Reggio Emilia; 1978 Requisitoria nel processo Lockheed - Commissione d'accusa

## **VOLUME XIV**

### **IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ E LA LOTTA ALLA MAFIA**

*Scritti scelti*

*Atti istituzionali:* Relazione per il comitato antimafia del C. S. M. sugli incontri con i magistrati dei distretti siciliani (23, 24 e 25 gennaio 1988); Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso - Relazione per il Consiglio Comunale sulle situazione delle aree periferiche della città in riferimento ai problemi della criminalità organizzata e sulle linee di intervento necessarie per contrastare il fenomeno (1991); Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso - Relazione conclusiva (1992); Relazione sulle

risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali (Senato, Doc. XXIII/11 del 13 gennaio 1994)

## **VOLUME XV**

### **LA RESISTENZA**

*Scritti e discorsi scelti*

*Atti istituzionali.* Rapporto della Commissione storica italo-tedesca insediata dai Ministeri degli Affari Esteri – Repubblica Italiana e Repubblica Federale tedesca del 28 marzo 2009; Foibe ed esodo – Documento congiunto delle associazioni partigiane SABA HR (Croazia), ZZB NOB (Slovenia), ANPI (Italia) – 2016



# Elenco delle pubblicazioni di Carlo Smuraglia

1951	<i>La determinazione della retribuzione da parte del giudice</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro</i> , parte I, pag. 83
1954	<i>A proposito di una pretesa inapplicabilità degli accordi interconfederali sulla disciplina dei licenziamenti nell'industria in caso di sciopero</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 369
1956	<i>Lo sciopero al rovescio nel diritto penale</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 293
1956	<i>In tema di accordi interconfederali per la disciplina dei licenziamenti nell'industria</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 23
1956	<i>Sull'onere delle spese e del compenso agli arbitri nel procedimento arbitrale previsto dall'accordo interconfederale del 18 ottobre 1950</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 413
1956	<i>La legittimazione passiva nelle controversie relative al mancato pagamento degli assegni familiari</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 542
1957	<i>Una parola definitiva in tema di accordi sui licenziamenti</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 135
1957	<i>L'appropriazione indebita del mezzadro</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 279
1958	<i>La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro</i> Milano, Feltrinelli
1958	<i>Il rapporto di lavoro tra il contratto e l'istituzione</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 19
1958	<i>Una parola definitiva in materia di festività</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 221
1958	<i>Capacità e legittimazione nelle elezioni delle commissioni interne</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 406
1959	<i>Appunti in tema di licenziamento per riduzione di personale</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 143
1960	<i>Progresso tecnico e tutela della personalità del lavoratore</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 303
1960	<i>Alcune considerazioni generali in tema di diritto di sciopero</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 434

1961	<i>Sulla natura giuridica dei contributi delle assicurazioni sociali</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 301
1961	<i>Considerazioni sui limiti del diritto di sciopero</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 616
1962	<i>La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale</i> Milano, Giuffrè
1962	<i>Una puntuale decisione in tema di rapporti tra l'esercizio del diritto di sciopero e la tutela di interessi penalmente sanzionati</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 546
1962	<i>L'interpretazione del comportamento concludente nel rapporto di lavoro</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 391
1962	<i>Licenziamento di lavoratrici che contraggono matrimonio e clausole di nubilitato nei contratti di lavoro</i> in <i>Licenziamenti a causa di matrimonio</i> , a cura della Società Umanitaria Firenze, La Nuova Italia
1962	<i>Prospettive e problemi per una disciplina legislativa delle commissioni interne</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 121
1963	<i>Il comportamento concludente nel rapporto di lavoro</i> Milano, Giuffrè
1963	<i>L'attività interpretativa della Corte costituzionale e il diritto di sciopero</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 211
1964	<i>Risposta ai quesiti posti dalla rivista su Inchiesta su alcuni problemi relativi alla riforma dei codici</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 51
1964	Corte d'Assise di Milano <i>Memoria difensiva</i> [depositata al processo per i morti Reggio Emilia, 15 giugno 1964, Milano] Tipog. Malusardi, Milano
1965	<i>Il diritto alla sicurezza come diritto «assoluto»</i> in <i>Securitas, Rivista mensile di studi e documentazione sulla sicurezza del lavoro</i> , pag. 177
1965	<i>Sul preteso fondamento fiduciario del recesso per giusta causa nel rapporto di lavoro</i> in <i>Temi</i> (ed. Milano – Varese, Istituto editoriale Cisalpino, pag. 3
1965	<i>Doveri complementari, “intuitus” e fiducia nel rapporto di lavoro</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 239
1965	<i>Sulla illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge infortuni</i> in <i>Monitore dei tribunali</i> (ed. Milano, Giuffrè), pag. 926

1966	<i>La figura del direttore dei lavori per conto del committente: obblighi e responsabilità ai fini della sicurezza del lavoro</i> in <i>Securitas, Rivista mensile di studi e documentazione sulla sicurezza nel lavoro</i> , pag. 163
1966	<i>Aspetti giuridici della giusta causa nei licenziamenti</i> ; intervento al pubblico dibattito svoltosi nel Ridotto del Teatro Eliseo in Roma il 15 aprile 1966 ad iniziativa della «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale» e della « <i>Rivista Democrazia e diritto</i> » in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , I, pag. 43
1966	<i>Un problema ormai maturo: lo Statuto dei diritti dei lavoratori</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 265
1967	<i>La persona del prestatore nel rapporto di lavoro</i> Milano, Giuffrè
1967	<i>La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale</i> 2 <sup>a</sup> ed. ampliata e aggiornata Milano, Giuffrè
1967	<i>Implicazione della persona e stipulazione del contratto di lavoro del minore di diciotto anni</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 15
1968	<i>Esercizio dell'impresa e responsabilità penali</i> in <i>Temi</i> (ed. Milano – Varese, Istituto editoriale Cisalpino), pag. 3
1969	<i>La tutela penale della sicurezza nel lavoro: prospettive di riforma del sistema sanzionatorio e dell'apparato di vigilanza</i> in <i>Securitas, Rivista mensile di studi e documentazione sulla sicurezza nel lavoro</i> , pag. 47
1969	<i>Le società di professionisti</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 18
1969	<i>Gli effetti dello sciopero e della serrata sulle obbligazioni dell'imprenditore verso i terzi</i> in <i>Rivista di diritto del lavoro</i> , parte I, pag. 493
1970	<i>Saggio sulla situazione italiana, con particolare riguardo alla legislazione vigente</i> in <i>L'aborto un dilemma del nostro tempo</i> , (a cura di) Harvard Divinity School e Joseph P. Kennedy Jr. Foundation Milano, Etas Kompass, pag. 97
1970	<i>Indisponibilità e inderogabilità dei diritti del lavoratore</i> in <i>Nuovo trattato di diritto del lavoro</i> diretto da L. RIVA e G. MAZZONI Padova, Cedam, pag. 107
1970	<i>Verso il tramonto degli artt. 10 e 11 del testo unico infortuni?</i> in <i>L'assistenza sociale</i> , suppl. al n. 3 del 1970, pag. 1
1971	<i>Il problema giuridico della sperimentazione sull'uomo</i> , Appendice giuridica al volume di M. H. PAPPWORTH, <i>Cavie umane: la sperimentazione sull'uomo</i> , ed. italiana, a cura di G. A. MACCARARO Milano, Feltrinelli, pag. 255

1971	<i>Intervento</i> in <i>La rappresentanza professionale e lo Statuto dei lavoratori. Atti delle giornate di studio, dell'Associazione Italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale</i> , Perugia 22-23 maggio 1970 Milano, Giuffrè, pag. 144
1971	<i>Il problema della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori nella legge 20 maggio 1970, n. 300</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 189
1972	<i>Intervento</i> in <i>I poteri dell'imprenditore e i limiti derivanti dallo Statuto dei lavoratori. Atti del IV Congresso nazionale di diritto del lavoro, dell'Associazione Italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale. Saint Vincent, 3-6 giugno 1971</i> Milano, Giuffrè, pag. 232
1973	<i>La sicurezza e l'igiene del lavoro nella politica sociale della C.E.E</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 1
1973	<i>Interventi legislativi nel settore del lavoro (dalla legge n. 604 alla riforma del processo del lavoro) e realtà del Paese</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 332
1973	<i>Note sul problema dello sciopero politico</i> in <i>Bollettino della scuola di perfezionamento e di specializzazione in diritto del lavoro e in organizzazione aziendale dell'Università degli studi di Trieste</i> , nn. 56/57/58, pag. 23
1974	<i>La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale</i> 3ª ed. Ampliata e aggiornata Milano, Giuffrè
1974	<i>Magistrati "scomodi" ed evoluzione del diritto del lavoro</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 537
1974	<i>La legittimazione dell'associazione sindacale nel procedimento penale</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 21
1975	<i>Introduzione</i> in <i>Italia: fascismo, antifascismo, Resistenza, rinnovamento: 1945-1975: conversazioni promosse dal Consiglio regionale lombardo nel Trentennale della Liberazione</i> , a cura di MARCO FINI Milano, Feltrinelli
1975	<i>Enciclopedia dei diritti dei lavoratori</i> , Coordinamento e direzione a cura di CARLO SMURAGLIA Milano, Teti, pag. 7
1975	<i>I problemi della sicurezza del lavoro</i> <i>Ricerche collettive condotte nell'ambito del corso di Diritto del lavoro</i> (a cura di) CARLO SMURAGLIA Milano, Cuesp
1976	<i>Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle regioni e azione sindacale</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 197

1976	<i>L'esperienza partecipativa nella prima legislatura: bilancio, critiche e prospettive</i> in <i>Amministrare. Rassegna internazionale di pubblica amministrazione</i> (ed. Milano, Giuffrè), pag. 619
1977	<i>Presentazione</i> in <i>Enciclopedia del sindacato</i> (a cura di) IDOMENEO BARBADORO Milano Teti
1977	<i>Impresa, sindacati e forze politiche nella prospettiva di un modello italiano di relazioni industriali</i> in <i>Democrazia e diritto</i> , pag. 111
1977	<i>Riflessioni sull'indennità di anzianità</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 251
1977	<i>Enciclopedia dei diritti dei lavoratori</i> Coordinamento e direzione a cura di CARLO SMURAGLIA Milano, Teti, 2ª edizione
1977	<i>Il rischio professionale</i> <i>Ass. Italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, Atti del V Congresso nazionale di diritto del lavoro</i> Milano, Giuffrè, 1975, pag. 7
1977	<i>Il sistema delle sanzioni penali e il diritto del lavoro (spunti per un dibattito)</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro</i> , parte IV, pag. 341
1977	<i>La tutela penale nel quadro sistematico della protezione del lavoro</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro</i> , parte IV, pag. 3
1978	<i>Requisitoria nel processo Lockheed</i> Commissione d'accusa Varese, La tipografia
1979	<i>Le sanzioni penali nella tutela del lavoro subordinato</i> <i>Ass. Italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, Atti del VI Congresso nazionale di diritto del lavoro, Alba, 1-3 giugno 1978</i> Milano, Giuffrè, pag. 59
1980	<i>Premesse alla tutela penale della sicurezza del lavoratore</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 293
1980	<i>Diritto penale del lavoro</i> Padova, Cedam
1980	<i>I problemi del lavoro femminile</i> , a cura di CARLO SMURAGLIA, con FRANCA BORGOGELLI, CARLA D'INZEO, ENRICA DOMENEGHETTI, LAURA HOESCH Milano, Unicopli
1980	<i>Sciopero di protesta e sciopero "sovversivo"</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 427

1980	<i>Introduzione</i> in <i>La democrazia industriale, il caso italiano</i> , a cura di ASSANTI, GALGANO, GHEZZI Roma, Editori riuniti, Pag. 7
1981	<i>Il governo del mercato del lavoro: alcune ipotesi interpretative</i> in <i>Democrazia e diritto</i> , pag. 73
1981	<i>Azione giudiziaria, p. a. e iniziativa sindacale: verso una «cultura» sindacale della prevenzione</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 359
1981	<i>L'art. 219 c. p. p.: la funzione di prevenzione, i limiti dell'intervento del giudice e le possibilità di controllo sull'esercizio del suo potere-dovere</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 3
1981	<i>Presentazione</i> <i>Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo</i> <i>Dallo Statuto ad un moderno sistema di relazioni industriali</i> in <i>Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo</i> , a cura di SMURAGLIA, DI LECCE, AMATO, CHIAVASSA, D'AVOSSA, IANNELLO, SINISCALCHI, DI LELLA, MONTERA Milano, Unicopli, pagg. 7, 9, 231
1982	<i>Ancora sulle prospettive del diritto penale del lavoro</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 371
1982	<i>La disdetta della scala mobile: quali problemi giuridici?</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 527
1982	<i>La l. n. 689/81 e il diritto penale del lavoro</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 55
1982	<i>Uscire dall'emergenza, Presentazione al tema: Il diritto del lavoro negli anni 80</i> , a cura di SMURAGLIA, PERA, ROMAGNOLI, TREU in <i>Politica del diritto</i> , Bologna, Il Mulino, pag. 14
1982	<i>Il sindacato nel processo penale</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 21
1982	<i>Sciopero, picchettaggio e legge penale</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 137
1983	<i>Realtà e prospettive del diritto penale del lavoro</i> in <i>Questione giustizia</i> , pag. 175
1983	<i>Quali regole per gli scioperi nei servizi pubblici?</i> in <i>Politica ed economia</i> , pag. 7
1983	<i>Intervento</i> in <i>Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80, Atti del VII Congresso nazionale di diritto del lavoro, Bari, 23-25 Aprile 1982</i> Milano, Giuffrè, pag. 92

1984	<i>Costituzione e lavoro</i> in <i>Legalità e giustizia</i> , 1984, pag. 689
1985	<i>La legge n. 689/81 e il diritto penale del lavoro</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 55
1985	<i>Stato e mafia oggi - Dalla legge La Torre al «pentitismo»</i> , a cura di CARLO SMURAGLIA in <i>Democrazia e diritto</i> , supplemento al n. 6
1985	<i>Prevenzione e sicurezza del lavoro negli anni '80, Atti del convegno di Brescia, 11 e 12 gennaio 1985</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 433
1985	<i>La sicurezza del lavoro tra vecchi e nuovi rischi tra riforme e controriforme</i> in <i>Assistenza sociale</i> , fasc. spec. n. 2, pag. 56
1985	<i>Rivoluzione tecnologica e tutela della personalità</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte IV, pag. 77
1987	<i>Indipendenza, responsabilità e governo delle Magistrature</i> in <i>Il diritto alla giustizia</i> , a cura di NATTA, TORTORELLA, GROSSO, RICCI, SALVI, VIOLANTE, SMURAGLIA Allegato al n. 13 di aprile 1987 di <i>Rinascita</i> Trento, L'Unità, pag. 62
1987	<i>Presentazione</i> in BORGELLI, <i>Il lavoro delle donne tra legge e contrattazione collettiva</i> Milano, FrancoAngeli
1988	<i>Introduzione e intervento</i> in <i>Prevenzione e repressione nella sicurezza e igiene del lavoro</i> in <i>Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura</i> Fiuggi, Pubblicazione interna per l'Ordine Giudiziario diretta dall'ufficio Studi e Documentazioni pagg. 11, 165
1988	<i>La tutela della salute del lavoratore tra principi costituzionali, norme vigenti e prospettive di riforma</i> in <i>Rivista italiana di diritto del lavoro</i> , parte I, pag. 414
1988	<i>Il Consiglio superiore della magistratura nell'attuale quadro istituzionale</i> (Atti del convegno del 13 febbraio 1987, Associazione Vittorio Bachelet Roma) in <i>Documenti giustizia</i> , 1988, suppl. al n. 1
1988	<i>Relazione: Prospettive di interventi legislativi in materia d'igiene e di sicurezza negli ambienti di lavoro e di vita</i> in <i>Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro</i> , Convegno Cgil nazionale Roma 1987 Roma, Ediesse, pag. 85
1988	<i>Il diritto sindacale e del lavoro nella transizione</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 185

1988	<i>Criminalità organizzata e applicazione della legge antimafia nell'Italia settentrionale - Strumenti di attuazione e prospettive di riforma della legge «Rognoni-La Torre»</i> in <i>Questione giustizia</i> , pag. 294
1989	<i>Igiene</i> (igiene e sicurezza del lavoro) in <i>Enciclopedia giuridica Treccani</i> , vol. XV Roma, Treccani
1989	<i>Trattamenti sanitari e tutela dei diritti fondamentali</i> in <i>Questione giustizia</i> , pag. 399
1990	<i>In ricordo di Cesare Grassetti</i> in <i>Rivista Italiana di Diritto del Lavoro</i> , parte I, pag. 379
1991	<i>Salute</i> (tutela della salute - diritto del lavoro) in <i>Enciclopedia giuridica Treccani</i> , vol. XXVII Roma, Treccani
1991	<i>La sicurezza e l'igiene del lavoro: urge un nuovo testo unico</i> in <i>L'assistenza sociale</i> , parte I, pag. 312
1992	<i>Il sistema italiano della tutela della sicurezza e dell'igiene sul lavoro</i> in <i>Rivista infortuni</i> , parte I, pag. 495
1992	<i>Il giudizio di Cassazione nel sistema delle impugnazioni</i> in <i>Il giudizio di Cassazione nel sistema delle impugnazioni</i> , a cura di MANNUZZU e SESTINI Roma, Ed. Tritone e in <i>Democrazia e diritto</i> , suppl. al n. 1
1993	<i>La tutela della salute del lavoratore tra principi costituzionali, norme vigenti e prospettive di riforma</i> in <i>Rivista italiana di diritto del lavoro</i> , parte I, pag. 414
1993	<i>Considerazioni conclusive</i> in <i>Le azioni positive. Un primo bilancio sulla legge 125/91</i> <i>Quaderni della Fondazione Malagugini</i> Milano, FrancoAngeli, pag. 85
1994	<i>Presentazione</i> in <i>Modificazioni del diritto del lavoro e crisi della tutela processuale</i> Milano, FrancoAngeli, pag. 7
1994	<i>Conti pubblici: al di sopra della Costituzione? - Equilibrio di bilancio, diritti sociali e Corte costituzionale</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 317
1994	<i>I dubbi e le contrarietà al disegno di legge Cnel</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 260
1994	<i>Sulla intangibilità dei diritti sociali nel contesto costituzionale</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 349

1996	<i>Intervento</i> in <i>Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Pisa, 26-27 maggio 1995</i> Milano, Giuffrè, pag. 248
1997	<i>Relazione</i> in <i>Giustizia e politica tra difesa sociale e garanzie</i> (a cura di) ALESSANDRO POLLIO SALIMBENI Milano, ComEdit 2000, pag. 144
1997	<i>Verso un testo unico della sicurezza</i> in <i>Igiene e sicurezza del lavoro</i> , pag. 547
1997	«Concretezza» e «possibilità» nella difficile battaglia contro la disoccupazione, <i>Prefazione</i> in <i>Lavoro possibile, lavoro concreto: lavori socialmente utili, di pubblica utilità, borse di lavoro</i> , a cura di CARLO SMURAGLIA, GIORGIO LUNGHINI, ALFREDO COSTA, ANTONIO PIZZINATO Roma, Ediesse, pag. 13
1998	<i>Il diritto sindacale e del lavoro nella transizione</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 185
1999	<i>Intervento</i> in <i>Parlamento e concertazione, Atti dell'incontro di studio, Roma, 18 febbraio 1999, CNEL</i> in <i>Quaderni di argomenti di diritto del lavoro</i> n. 4-5, pag. 117
1999	<i>Evoluzione legislativa, esperienze applicative e prospettive di riforma</i> in <i>La sicurezza sul lavoro - Evoluzione legislativa, esperienze applicative e prospettive di riforma. Atti del convegno organizzato dalla Facoltà di giurisprudenza di Foggia e dalla sezione di Foggia del Centro nazionale studi di diritto del lavoro "Domenico Napoletano"</i> , a cura di RICCI Bari, Cacucci, pag. 71
1999	<i>I cento anni di sicurezza sociale in Italia, Atti del convegno dell'Inca del 22 maggio 1998</i> in <i>L'assistenza sociale</i> , 1999, fasc. 1, pag. 5
1999	<i>Attualità, prospettive ed effettività del diritto penale del lavoro</i> in <i>Scritti in onore di Gino Giugni - Tomo II</i> Bari, Cacucci Editore, pag. 1205
1999	<i>Lavoro atipico e diritti "minimi" di cittadinanza. Una legge per i nuovi lavori</i> in <i>Il Ponte</i> (rivista di politica economia e cultura fondata da PIERO CALAMANDREI) Roma, Il Ponte Editore
1999	<i>Intervento</i> in <i>Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione. Atti del Convegno di studio per il 50° anno della Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale dell'8 maggio 1999</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , suppl. al n. 3, pag. 41
2000	<i>Diritti fondamentali della persona nel rapporto di lavoro (Situazioni soggettive emergenti e nuove tecniche di tutela)</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 447
2000	<i>Nuova economia e professioni liberali</i> in <i>Previdenza forense</i> , pag. 32
2000	<i>Intervento alla Tavola rotonda del 5 maggio 2000, Il post referendum dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte 2000, I, pag. 405

2000	<i>Relazione</i> in <i>Giustizia e politica tra difesa sociale e garanzie</i> , a cura di ALESSANDRO POLLIO SALIMBENI Milano ComEdit 2000
2000	<i>Diritti fondamentali della persona nel rapporto di lavoro</i> in <i>Scritti in memoria di Massimo D'Antona</i> Milano, Giuffrè, volume I, tomo II, pag. 1529
2001	<i>Il patronato del terzo millennio - La riforma del patronato - Conferme e novità</i> in <i>L'Assistenza sociale</i> , pag. 7
2001	<i>Sicurezza e igiene del lavoro - Quadro normativo - Esperienze attuative e prospettive</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 465
2001	<i>Lavoro e lavori: subordinazione, collaborazioni non occasionali</i> in <i>Il lavoro nella giurisprudenza</i> , pag. 1013
2001	<i>Intervento alla Tavola rotonda Lavoro e diritto nella XIII legislatura</i> (Roma, 13 marzo 2001) in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , 2001, I, pag. 435
2002	<i>Intervento al seminario su Il libro bianco del Ministero del lavoro</i> (Roma, 21 novembre 2001) in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 141
2002	<i>Sicurezza del lavoro e obblighi comunitari. I ritardi dell'Italia nell'adempimento e le vie per uscirne</i> in <i>Rivista italiana di diritto del lavoro</i> , parte II, pag. 183
2002	<i>Intervento alla Tavola rotonda - Continuità, discontinuità e svolte nel diritto del lavoro prossimo venturo. Introduzione</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 179
2003	<i>Qualcosa si muove nell'avvocatura e nella cultura giuridica</i> in <i>Magistrati, avvocati, cultura giuridica e crisi dello stato di diritto, XIV Congresso di Magistratura democratica</i> (Roma 23-26 gennaio 2003) in <i>Questione giustizia</i> , n. 2 pag. 401
2003	<i>Intervento al seminario su Art. 18 dello Statuto: referendum o legge?</i> (Roma, 9 maggio 2003) in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 676
2005	<i>Nuovi fattori di rischio, prevenzione e responsabilità del datore di lavoro. Quali regole?</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte I, pag. 3
2005	<i>La sicurezza e l'igiene del lavoro: normativa attuale, esperienza, efficacia e prospettive di riforma</i> in <i>Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche</i> Università degli studi di Bergamo, pag. 25
2005	<i>Considerazioni conclusive</i> in <i>Le discriminazioni di genere sul lavoro: dall'Europa all'Italia</i> , a cura di CARLO SMURAGLIA Roma, Ediesse, pag. 85
2007	<i>Il lavoro nella Costituzione</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , parte II, pag. 424

2007	<i>Il sistema normativo italiano in tema di sicurezza e igiene del lavoro: tentativi di coordinamento e prospettive</i> in <i>Come cambia l'ambiente di lavoro: Regole, rischi, tecnologie</i> , a cura di GUAGLIANONE, MALZANI Milano, Giuffrè, pag. 333
2007	<i>Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di sicurezza e igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti</i> in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , suppl. al n. 2, pag. 5
2007	<i>Interventi alla Tavola rotonda Il processo del lavoro nella nuova legislatura</i> in <i>Effettività dei diritti sociali e giustizia del lavoro</i> , a cura di ALLAMPRESE, FASSINA Roma, Ediesse, pag. 137 e pag. 181
2008	<i>Introduzione</i> in <i>Le malattie da lavoro. Prevenzione e tutela</i> , a cura di CARLO SMURAGLIA Roma, Ediesse, pag. 9
2009	<i>Il diritto alla salute nei luoghi di lavoro: il sistema normativo e la sua efficacia</i> in <i>La sicurezza nel mondo del lavoro: attualità e prospettive operative. Atti del convegno, Salone degli affreschi – Società umanitaria Milano</i> Ed. Fondazione Cariplo
2009	<i>Note sullo schema di decreto "correttivo e integrativo" del d. lgs. 9/04/08, n. 81: provvedimento "correttivo" o controriforma?</i> di CARLO SMURAGLIA, LUCA MASERA, OLIVIA BONARDI in <i>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</i> , I, pag. 371
2010	<i>Resistenza, Costituzione, lavoro</i> in <i>Per un'Italia unita nella Resistenza nel nome della Resistenza</i> (pubblicazione dei discorsi svolti in occasione del 25 aprile al Teatro alla Scala di Milano) ANPI, Milano, pag. 51
2012	<i>Corso di formazione politico – culturale</i> a cura di CARLO SMURAGLIA (contiene le Lezioni di Carlo Smuraglia: La Costituzione, i principi generali; Le stragi del dopoguerra; Associazionismo, regole, identità dell'ANPI) Roma, Anpi nazionale
2014	<i>Prefazione</i> in <i>Le stragi della vergogna. Aprile 1944. I processi ai crimini nazifascisti in Italia</i> , a cura di ANDREA SPERANZONI Roma, Editori internazionali riuniti, pag. 9
2015	<i>Prefazione</i> in <i>Il comandante Bulow: Arrigo Boldrini partigiano, politico, parlamentare</i> , a cura di EDMONDO MONTALI ANPI: Fondazione Giuseppe Di Vittorio Roma, Ediesse, pag. 9
2015	<i>Prefazione</i> in <i>Io, partigiana: la mia Resistenza</i> , di LIDIA MENAPACE San Cesario di Lecce, Manni

2015	<i>8 settembre: fine della Patria o inizio del riscatto?</i> in <i>1943. Strategie militari, collaborazionismi, Resistenza</i> , a cura di MONICA FIORAVANZO e CARLO FUMIAN Istituto Nazionale per la Storia del Movimento di Liberazione in Italia Roma, Viella, pag. 176
2015	L'Italia nel 70° della lotta di Liberazione in <i>Storia e memoria</i> , vol. 24, fasc. 1, pag. 19
2016	<i>Presentazione</i> di SILINGARDI e SMURAGLIA in <i>Zone di guerra, geografie di sangue – L'Atlante delle stragi naziste e fasciste in Italia (1943-1945)</i> , a cura di G. FULVETTI, P. PEZZINO Bologna, Il Mulino, pag. 9
2018	<i>Postfazione</i> in <i>Avversi al regime. Una famiglia comunista negli anni del fascismo</i> , a cura di CORSINI, PORTA Editori riuniti, pag. 6
2018	<i>Con la Costituzione nel cuore. Conversazioni su storia, memoria e politica</i> di CARLO SMURAGLIA e FRANCESCO CAMPOBELLO Torino, Gruppo Abele
2018	<i>I volontari partigiani nel rinnovato esercito italiano</i> a cura di CARLO SMURAGLIA Roma, Viella
2019	<i>La Costituzione 70 anni dopo</i> , a cura di CARLO SMURAGLIA Roma, Viella
2019	<i>Il delitto Pinelli e il diritto alla verità</i> Intervista a Carlo Smuraglia di PAOLA FILIPPI in <i>Giustizia insieme</i> , Dicembre 2019
2020	<i>Falcone e quella notte al Consiglio Superiore della Magistratura</i> Intervista a Carlo Smuraglia di PAOLA FILIPPI e ROBERTO CONTI in <i>Giustizia insieme</i> , Luglio 2020
2020	<i>V come Valore lavoro. Libertà, dignità, emancipazione: lo vuole la Costituzione, lo ribadisce lo Statuto</i> in <i>Aa.Vv., Lavorare è una parola</i> Roma, Donzelli, pag. 245
2020	<i>Antifascismo quotidiano. Strumenti istituzionali per il contrasto a neofascismi e razzismi</i> , a cura di CARLO SMURAGLIA Roma, Bordeaux

# Elenco dei principali atti istituzionali

## Disegni di legge e atti istituzionali in materia di diritto del lavoro

### *DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI DA CARLO SMURAGLIA COME PRIMO FIRMATARIO NELLA XI LEGISLATURA*

- Ddl n. 210: Modifiche al decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, in materia di sicurezza sul lavoro, comunicato alla Presidenza il 15 maggio 1992
- Ddl n. 280: Interventi per la salute delle donne nei luoghi di lavoro, comunicato alla Presidenza il 16 maggio 1992 (e ripresentato nella XII legislatura)
- Ddl n. 530: Norme sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, comunicato alla Presidenza il 5 agosto 1992 (e ripresentato nella XII legislatura)
- Ddl n. 546: Norme per la tutela della dignità e libertà della persona che lavora, contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro comunicato alla Presidenza il 5 agosto 1992 (e ripresentato nella XII legislatura)
- Ddl n. 938: Norme sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori agricoli comunicato alla Presidenza il 28 gennaio 1993 (e ripresentato nella XII legislatura)
- Ddl n. 1251: Norme penali e processuali contro le molestie sessuali, comunicato alla Presidenza il 21 maggio 1993 (e ripresentato nella XII legislatura)

### *DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI DA CARLO SMURAGLIA COME PRIMO FIRMATARIO NELLA XII LEGISLATURA*

- Ddl n. 192: Interventi per la salute delle donne nei luoghi di lavoro, comunicato alla Presidenza il 28 aprile 1994 (ripresentato nella XIII Legislatura)
- Ddl n. 193: Norme per la tutela della dignità e libertà della persona che lavora, contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro, comunicato alla Presidenza il 28 aprile 1994 (ripresentato nella XIII Legislatura)
- Ddl n. 194: Norme penali e processuali contro le molestie sessuali, comunicato alla Presidenza il 28 aprile 1994 (ripresentato nella XIII Legislatura)
- Ddl n. 219: Norme sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, comunicato alla Presidenza il 5 maggio 1994
- Ddl n. 224: Norme sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori agricoli, comunicato alla Presidenza il 5 maggio 1994
- Ddl n. 328: Norme in materia di rappresentanze sindacali unitarie, di rappresentatività delle organizzazioni sindacali, di efficacia dei contratti collettivi di

lavoro e principi in tema di democrazia industriale, comunicato alla Presidenza il 25 maggio 1994

Ddl n. 1320: Modifica del secondo comma dell'articolo 26 della legge 20 maggio 1970, n. 300, in materia di contributi sindacali, comunicato alla Presidenza il 24 gennaio 1995

Ddl n. 2544: Norme processuali e penali a tutela dei diritti del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nonché a garanzia di interessi e diritti individuali e collettivi in materia di sicurezza e igiene del lavoro, comunicato alla Presidenza il 14 febbraio 1996 (ripresentato nella XIII Legislatura)

*DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI DA CARLO SMURAGLIA COME PRIMO FIRMATARIO NELLA XIII LEGISLATURA*

Ddl n. 38: Norme per la tutela della dignità e libertà della persona che lavora, contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro, comunicato alla Presidenza il 9 maggio 1996

Ddl n. 41: Norme penali e processuali contro le molestie sessuali, comunicato alla Presidenza il 9 maggio 1996

Ddl n. 45: Modifica dei confini di Siziano e di Lacchiarella e delle circoscrizioni provinciali di Pavia e di Milano, comunicato alla Presidenza il 9 maggio 1996

Ddl n. 47: Norme sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori agricoli 9 maggio 1996, comunicato alla Presidenza il 9 maggio 1996

Ddl n. 49: Nuove norme in materia di tassazione del gas metano per uso domestico, comunicato alla Presidenza il 9 maggio 1996

Ddl n. 51: Norme a tutela dei diritti del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nonché a garanzia di interessi e diritti individuali e collettivi in materia di sicurezza e igiene del lavoro, comunicato alla Presidenza il 9 maggio 1996

Ddl n. 770: Modifiche all'articolo 51 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, concernente i lavoratori addetti ai videoterminali, comunicato alla Presidenza il 9 giugno 1996

Ddl n. 1263: Modifica del comma 5 dell'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146, recante disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, comunicato alla Presidenza il 13 settembre 1996

Ddl n. 1308: Interpretazione autentica dell'articolo 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in materia di crediti derivanti da rapporti di lavoro, comunicato alla Presidenza il 18 settembre 1996

Ddl n. 2049: Norme di tutela dei lavori "atipici", comunicato alla Presidenza il 29 gennaio 1997

Ddl n. 2389: Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione di un testo unico delle norme generali di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché per l'emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche, comunicato alla Presidenza il 29 aprile 1997

- Ddl n. 3103: Modifiche all'articolo 5 della legge 20 maggio 1970, n. 300, in materia di accertamenti sanitari sui lavoratori, comunicato alla Presidenza il 26 febbraio 1998
- Ddl n. 3157: Modifiche alla legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), per favorire il lavoro carcerario, comunicato alla Presidenza il 19 marzo 1998
- Ddl n. 4608: Disciplina di alcune figure professionali della sicurezza del lavoro, comunicato alla Presidenza il 1° giugno 1999

### *RELAZIONI E DOCUMENTI CONCLUSIVI DI INCHIESTE E INDAGINI*

- Atti della Commissione d'inchiesta per l'accertamento delle responsabilità dell'Ufficio Speciale di Seveso nelle operazioni di evacuazione e messa a dimora dei fusti contenenti il materiale inquinato dell'ICMESA (Regione Lombardia maggio 1983-febbraio 1984, Relazione di minoranza)
- Relazione conclusiva dell'indagine «Sulla situazione finanziaria dell'Inps a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 10 giugno 1994 in materia di pensioni integrate al minimo» - Doc. XVII, n. 1 approvata nella seduta del 3 agosto 1994 dall'XI Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale) del Senato
- Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva «Sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125, recante norme in materia di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro» - Doc. XVII, n. 4 approvata nella seduta del 26 settembre 1995 dall'XI Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale) del Senato
- Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva «Sulla sicurezza e igiene del lavoro» - Doc. XVII, n. 4 approvata nella seduta del 22 luglio 1997 dall'XI Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale) del Senato
- Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva «Sulla situazione degli stabilimenti del gruppo Ilva di Taranto e di Novi Ligure» - Doc. XVII, n. 8 approvata nella seduta dell'8 luglio 1998 dall'XI Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale) del Senato
- Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva «Sull'adeguatezza qualitativa e quantitativa dei "medici competenti" ai fini della piena attuazione del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626» - Doc. XVII, n. 11, approvata nella seduta del 22 aprile 1999 dall'XI Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale) del Senato
- Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva «Sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, con particolare riferimento al recepimento delle indicazioni formulate nel documento approvato il 22 luglio 1997 al termine dell'indagine conoscitiva sulla stessa materia» - Doc. XVII, n. 13 approvata nella seduta del 24

febbraio 2000 dall'XI Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale) del Senato

## **Atti istituzionali e processuali sulla difesa della Costituzione e sugli assetti istituzionali**

Memoria difensiva presentata alla Corte d'Assise di Milano il 15 giugno 1964 al processo per i morti di Reggio Emilia

Requisitoria della Commissione d'accusa svolta al processo Lockheed il 15, 19 e 20 settembre.

Relazione «Le garanzie giurisdizionali e costituzionali» per la Consulta nazionale per le riforme costituzionali, del 25 ottobre 1996

Relazione per la Giunta per il regolamento del Senato su Questione della decretazione d'urgenza e dello statuto dell'opposizione del 14 ottobre 1996

Intervento in Senato durante il dibattito sulla riforma del Titolo V della Costituzione del 13 novembre 2000

## **Atti istituzionali in materia di legalità e lotta alla mafia**

Relazione per il comitato antimafia del C. S. M. sugli incontri con i magistrati dei distretti siciliani (23, 24 e 25 gennaio 1988)

Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso - Relazione per il Consiglio Comunale sulla situazione delle aree periferiche della città in riferimento ai problemi della criminalità organizzata e sulle linee di intervento necessarie per contrastare il fenomeno (Comune di Milano, 1991)

Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso - Relazione conclusiva al Consiglio Comunale (Comune di Milano, 1992)

Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali (Senato, Doc. XXIII/11 del 13 gennaio 1994)

## **Atti istituzionali e documenti sulla Resistenza**

Rapporto della Commissione storica italo – tedesca insediata dai Ministeri degli Affari Esteri – Repubblica Italiana e Repubblica Federale tedesca del 28 marzo 2009

Documento «Il confine Italo-Sloveno» analisi e riflessioni, *approvato dal Comitato nazionale Anpi il 9 dicembre 2016*

# SEZIONE I

CON LA COSTITUZIONE NEL CUORE



# Con la Costituzione nel cuore. Conversazioni su storia, memoria e politica\*

di Carlo Smuraglia, con Francesco Campobello

## Introduzione

«Questa non è una biografia». La frase è riemersa più volte nei tanti pomeriggi passati insieme al professor Smuraglia, nel suo studio, a parlare del Novecento e del futuro. Anche se una biografia sarebbe certamente preziosa, per volontà dell'autore si è voluto che il dialogo si incentrasse sui passaggi fondamentali della nostra storia recente, nei momenti più importanti della vita politica e professionale di Smuraglia a partire dall'8 settembre 1943, quando è cominciato il riscatto degli italiani, e dal 25 aprile del 1945, con la celebrazione della libertà e della pace, fino ai nostri giorni. Abbiamo ripercorso tutta la storia repubblicana attraverso la lente degli articoli della Costituzione, dalla loro enunciazione sino alla loro attualità applicativa oggi e nel futuro più prossimo. Abbiamo rivisitato i momenti salienti delle tensioni politiche e sociali, ricordando singoli episodi significativi che hanno visto Smuraglia spesso protagonista: dalle contestazioni del Sessantotto al processo Pinelli, dalla difesa processuale dei partigiani negli anni Cinquanta al più clamoroso scandalo di corruzione della Prima Repubblica, il caso Lockheed, giudicato innanzi alla Corte costituzionale. Sono state descritte le tante battaglie portate avanti per l'attuazione e la difesa della Costituzione, dal diritto del lavoro alla "controriforma" costituzionale del 2016. Si è insomma cercato, attraverso un lungo viaggio nella politica e nelle istituzioni, nella giustizia e nel mondo dell'avvocatura, di capire cosa vuol dire amare la Costituzione e cosa significa, nella nostra vita quotidiana, poter essere liberi e vivere in una democrazia. Nella sua lunga, lunghissima vita, Smuraglia è stato anche fino a pochi mesi fa presidente e colonna portante dell'Associazione nazionale partigiani d'Italia, e poi, dopo le sue dimissioni, eletto presidente emerito. Un ritorno alle origini della Resistenza, alle radici della nostra Repubblica e della Costituzione, senza nostalgie o autocelebrazioni, ma con la volontà ben chiara di assicurare una lunga e prospera vita all'antifascismo per il nuovo secolo.

---

\* Per gentile concessione dell'Editore, che si ringrazia per la generosa disponibilità, viene qui integralmente ripubblicato il testo del libro intervista *Con la Costituzione nel cuore - Conversazioni su storia, memoria e politica*, di C. SMURAGLIA con F. CAMPOBELLO edito da Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2018.

Per un giovane studioso del diritto, in un mondo che va sempre più verso l'iperspecializzazione, è stato un privilegio poter discutere con Smuraglia, spaziando con naturalezza fra le fonti del diritto, i principi costituzionali, gli episodi di vita giudiziaria, nei tanti processi di cui si è occupato con assoluta coerenza, e le proposte di riforma del diritto del lavoro. Smuraglia è un giurista a tutto tondo, che, da professore, da avvocato e da uomo politico, è riuscito nel non facile risultato di far vivere le sue conoscenze tecniche all'interno della società.

Smuraglia è un testimone attento e prezioso dell'intera storia della Resistenza e della Repubblica. Egli si è spesso trovato, non per caso, al centro di situazioni importanti e simboliche della seconda metà del XX secolo, che vengono ricordate con naturalezza e disinvoltura e fanno capire le tante difficoltà e crisi che la nostra democrazia ha vissuto nei suoi primi settant'anni.

Il libro proclama i valori della Costituzione e dell'antifascismo con una scelta chiara di posizione, di testimonianza, di fermezza e di solidarietà, nel momento in cui riemergono non solo la violenza, ma anche la retorica e la cultura del fascismo, anzi di tutti i fascismi.

Intervistare Smuraglia è stata un'esperienza molto diversa da quel che mi aspettavo. Ho incontrato un uomo gentile ma fermo, quieto ma inflessibile, aperto al dialogo ma solidamente radicato nelle sue convinzioni. Mi ha colpito moltissimo il suo ottimismo, la sua grande capacità di parlare del futuro e il suo scarso interesse a rievocare un passato pur importante. La sua energia, la sua forza mi hanno stupito e ho capito che la stoffa del combattente a oltre novantaquattro anni non l'ha affatto abbandonato.

L'analisi dei principi costituzionali si intreccia per tutto il volume, inevitabilmente e vivacemente, con i vissuti e le esperienze personali, attraverso aneddoti e ricordi che riguardano gran parte della storia d'Italia. Questa lucida sovrapposizione di piani, personale e generale, si ripercuote anche sul titolo: *Con la Costituzione nel cuore*. Si fa, infatti, riferimento alla centralità politica e giuridica della Carta, ma anche alla sua capacità di coinvolgere, di appassionare, di farsi amare, di diventare regola di vita. Una regola di vita che è il *leitmotiv* del libro e induce Smuraglia a considerare la Costituzione come una cosa profondamente *sua* ma, insieme, da condividere con tutti. È questo il messaggio e l'auspicio finale del libro.

Febbraio 2018  
 Francesco Campobello

# Con la Costituzione nel cuore\*

## I. Quando tutto è cominciato: l'8 settembre 1943

*Parto, per iniziare questa conversazione, da una data altamente simbolica: l'8 settembre 1943. È la data in cui tutto è cominciato: il cammino del Paese verso la democrazia e, per lei personalmente, una lunga e intensa vita politica. Quel giorno è finita una fase della nostra storia nazionale. Tutto nel giro di poche ore: l'annuncio dell'armistizio con le forze alleate da parte del generale Badoglio, la trasformazione dei nazifascisti in nemici, la fuga verso Brindisi del re, dei suoi generali, della sua corte, l'esercito allo sbando. C'è chi ha sottolineato di quel giorno il senso della disfatta ma altri hanno sostenuto che quello fu il momento della scelta, il momento in cui alcuni non si rassegnarono e cominciarono una nuova storia. Lei allora aveva vent'anni e, come i protagonisti della canzone Oltre il ponte scritta da Italo Calvino sulla musica di Sergio Liberovicì, fece la sua scelta.*

È proprio così. L'8 settembre è stato, nel mio vissuto, il giorno della disfatta, del venir meno della struttura istituzionale, dello Stato che fugge, dell'esercito che si dissolve, dei soldati che cercano di tornare a casa; ma non è stato il giorno della fine. Già l'indomani ci fu la battaglia di Piombino, dove cittadini e militari della marina buttarono letteralmente in mare i tedeschi. E gli atti simili furono moltissimi. Come se – per usare le parole di Piero Calamandrei – una voce che veniva dal profondo della terra invitasse tutti a cogliere l'occasione del riscatto. È un'affermazione un po' retorica ma sostanzialmente corretta. Furono, infatti, molti, in varie parti d'Italia, i gesti di rivolta contro i tedeschi che si erano incattiviti contro gli italiani, considerati traditori, e si comportavano con particolare violenza. Molti militari non aderirono alla Repubblica di Salò quando fu costituita (il 23 settembre) e si ribellarono: alcuni perché ritenevano ancora valido il giuramento prestato al re; altri più semplicemente perché non volevano l'occupazione tedesca. E altrettanto fecero diversi cittadini. In quel mese, particolarmente nel Centro-Sud, ci furono violenze efferate di tedeschi e fascisti. Ma ci furono anche episodi (dalle quattro giornate di Napoli agli atti di resistenza all'Università di Padova) di forte opposizione: non a opera di tutto il popolo, ma certo di una sua parte consistente. Queste vicende sono il segno che qualcosa, nel settembre del 1943, stava cambiando in direzione della libertà. L'8 settembre colse tutti di sorpresa perché l'armistizio fu concluso nella forma peggiore, fu annunciato in maniera confusa e sommaria, non fu seguito da ordini

---

\* L'intervista di Francesco Campobello a Carlo Smuraglia è stata realizzata in una pluralità di colloqui, avvenuti a Milano tra il settembre e il dicembre 2017. Le domande sono riportate in corsivo.

precisi. Ciononostante si susseguirono atti di vero eroismo. Ricordo il caso della divisione Acqui a Cefalonia: i soldati rimasero privi di ordini e disorientati mentre il generale Gandini cercava inutilmente un contatto con i vertici militari per chiedere istruzioni e i tedeschi pressavano per la resa. Ci fu una specie di consultazione di ufficiali e soldati; la gran parte decise di non arrendersi e molti furono fucilati dai tedeschi. Fu un atto di vera e propria resistenza.

Questi atti – per quello che potevamo sapere – furono una scuola di formazione per un giovane come me, vissuto fino ad allora con idee politiche molto generiche. In quel periodo si era colpiti dal dissolversi dello Stato, ma anche da reazioni come il discorso pronunciato da Concetto Marchesi all'Università di Padova. Quel discorso fu percepito da molti, e anche da me, allora studente alla Scuola Normale superiore di Pisa, come un invito alla ribellione. Il che fare e il come agire furono oggetto di grandi discussioni con gli altri studenti dell'Università. C'erano riunioni serali e notturne in cui si discuteva su tutto, con idee ancora molto vaghe, molto grezze, ma sempre idee di libertà. In molti andavano a seguire le lezioni di professori non omologati al fascismo come Guido Calogero, che teneva un corso in cui, nonostante le inevitabili cautele, si sentiva un'ansia di libertà. Questo era il clima in cui si viveva alla Normale. E presto arrivò il momento della scelta: si poteva restare nella Scuola (con il rischio di essere aggregati alla Repubblica sociale o di essere presi e portati in Germania) oppure scegliere di darsi alla latitanza e di iniziare un percorso di resistenza. Restare all'Università mi sarebbe piaciuto: avevo vinto un concorso. Eppure...

*Diciamo che le sarebbe piaciuto fare una vita normale.*

Fare una scelta di rottura significava abbandonare la vita normale, ma decisi quasi d'istinto, senza pensarci a lungo. Si trattava di accettare la situazione come si presentava e finire con la Repubblica di Salò, oppure scegliere la libertà, ma a un prezzo non conosciuto, che cominciava con una sorta di clandestinità e sarebbe poi proseguito con un impegno nelle file partigiane. Più tardi si ebbero notizie, più precise, del discorso di Concetto Marchesi e anche questo fu un contributo importante per le ulteriori scelte.

*La scelta antifascista fu una scelta individuale o collettiva?*

Ognuno fece la sua scelta. Eravamo di regioni diverse, con differenti provenienze. Alcuni restarono, altri decisero di tornare nella propria zona, dove c'erano le famiglie, si conoscevano persone e si sapeva come orientarsi. Quindi ci si perse un po'. Però la scelta antifascista fu in buona parte condivisa, tanto che alcuni del gruppo con cui si discuteva a Pisa passarono alla Resistenza, in diverse parti d'Italia. Uno fu poi fucilato. Iniziammo, in maniera inconsapevole, un cammino parallelo.

Per parte mia la scelta fu quella degli “sbandati” – come allora venivano chiamati nei rapporti delle prefetture e delle polizie fasciste – cioè di quei giovani che pensarono che fosse meglio non farsi vedere in giro, nascondersi, cercare qualche altro con cui condurre un percorso insieme. È così che è nata, per molti come me, la Resistenza. Certe volte si immagina una Resistenza mitica, che nasce con le brigate organizzate. In realtà essa nacque con persone di varie provenienze: antifascisti che avevano subito il confino e la galera, giovani non disposti a sottomettersi, ufficiali dell’esercito (come Giorgio Bocca che, ritenendo inaccettabile arrendersi o, peggio, associarsi ai tedeschi, tornò in Piemonte e costituì un gruppo di partigiani) e così via: in sostanza varie categorie sociali che si ritrovarono insieme per un comune ideale.

*Furono scelte ideali più che politiche...*

Furono scelte quasi esclusivamente ideali. Di politico c’era poco e in ogni caso marginale: almeno per noi che, a quell’età, non avevamo nessuna preparazione. In realtà noi ci siamo costruiti una formazione politica successivamente, trovandoci con gli altri ad affrontare una situazione di incertezza: prima nascondersi, poi organizzare dei gruppi, fare delle azioni armate, creare dei GAP, oppure andare in una brigata e così via. Sono stati proprio questi percorsi a indirizzarci politicamente, portandoci a contatto con persone e idee che prima non avevamo mai sentite. Ricordo sempre il gruppo che si costituì in una zona interna delle Marche guidato da un tipografo che aveva passato metà della vita nelle carceri come antifascista e comunista. L’incontro con queste esperienze di antifascismo ci illuminò e ci avviò a un processo di maturazione politica. Avevamo voglia di conoscere, di studiare, ma non c’erano molti libri da leggere, specialmente di carattere politico. Il contatto diretto con persone di diverse origini e di diversa estrazione sociale fu la nostra scuola di formazione, davvero importantissima. Non mi dilungo sulle esperienze del periodo “partigiano”, perché per me, più che le vicende specifiche di quel tempo (non particolarmente interessanti, perché non ho avuto né incarichi di comando, né medaglie e poi c’è sempre il pericolo del “reducismo”), conta – in questa sede – il percorso di formazione, e dunque l’esperienza umana e personale e la questione delle scelte.

Sotto un certo profilo, è tutto questo che ha inciso sulla mia vita, piuttosto che gli episodi più strettamente resistenziali, che pure hanno il loro valore e il loro significato, certamente da valutarsi in una sede diversa da questa, in cui conversiamo soprattutto sulle idee, sulle spinte psicologiche, su quella che Pavone definì, giustamente, la «morale» della Resistenza.

In effetti, se ho parlato della prima, e decisiva (obbligata), *scelta* del 1943, la seconda, di cui mi accingo a riferire, fu più impegnativa e significativa anche per la mia formazione e il mio futuro.

Mi riferisco alla scelta fatta molti mesi dopo, nell'estate del 1944, quando venne liberata Ancona, la mia città. Allora si poteva finalmente tornare a casa, ci si poteva godere la giovinezza, si poteva riprendere la normalità. Ma la situazione del Paese era ancora profondamente disastrosa, con il Nord occupato...

*E lei fece una nuova scelta, ancora una volta contro corrente.*

In questo caso la scelta fu quella di arruolarmi nell'esercito che stava risalendo la penisola, un esercito ridotto a una minima parte di quello esistente prima dell'8 settembre, che si era ricostituito al Sud e si chiamava Corpo italiano di liberazione. Durante la marcia, risalendo l'Italia, si erano formate delle nuove divisioni. Quella che passava da Ancona e in cui mi arruolai era la divisione Cremona, inserita nell'ottava armata, accanto a canadesi e americani.

Questa volta, la mia non fu una scelta istintiva. Trascorsero due mesi in discussioni fra quelli che, come me, erano tornati a casa dopo aver fatto, in varie forme, la Resistenza. Si discusse a lungo. C'erano esponenti del Partito comunista che esercitavano una certa pressione perché ci fosse un ingresso nell'esercito anche di forze giovanili provenienti dalla Resistenza. Ricordo alcune delle motivazioni: si pensava già al dopo, a una democratizzazione dell'esercito; c'era l'idea che fosse opportuno arrivare al tavolo della pace con un'Italia che aveva partecipato alla guerra come nazione co-belligerante al fianco degli Alleati; infine, si faceva rilevare che l'esercito rinnovato era ancora troppo modesto per effettivi e mezzi, per essere adeguatamente considerato. Così, come altri, mi sono arruolato e sono stato portato direttamente, "in prima linea", a Ravenna, dove si era fermato il fronte. Appena arrivati, ci hanno assegnato al plotone cercamine che aveva subito molte perdite e non c'erano altri rinalzi.

*Com'erano i rapporti tra i soldati italiani e gli angloamericani?*

In realtà eravamo abbastanza separati, nel senso che la divisione Cremona aveva alla sua sinistra la brigata ebraica e alla sua destra canadesi e inglesi, con i quali non ci si frequentava molto. I rapporti erano di semplice coordinamento militare; tanto che alcuni accadimenti li ho appresi dopo la fine della guerra, perché in quel momento ero consapevole solo di quanto avveniva sotto i miei occhi. Ho saputo dopo, per esempio, che, a poca distanza da dove ero io, una brigata partigiana comandata da Arrigo Boldrini (Bulow) aveva concluso un accordo con i canadesi e gli inglesi per liberare insieme Ravenna. Bulow aveva ottenuto di inserire la sua brigata, come tale, nell'ambito dell'ottava armata, accanto alla divisione Cremona e di provvedere, con essa, alla liberazione della città, salvaguardando non solo la popolazione, ma anche i beni artistici di cui Ravenna è ricchissima. L'operazione riuscì perfettamente. I partigiani si presero la responsabilità di fare la prima parte, quella più difficile, e gli Alleati entrarono

in un secondo momento. Dagli stessi Alleati fu assegnata a Boldrini, per questa operazione, una medaglia d'oro, con motivazioni assai lusinghiere.

Quanto all'accoglienza dei militari di carriera nei confronti di noi "nuovi arrivati", essa non fu molto calda, specialmente da parte di quelli che erano rimasti nell'esercito per inerzia, senza aver avuto nemmeno la forza di fuggire l'8 settembre.

*Molti, tra loro, forse erano ancora un po' fascisti...*

La maggior parte aveva una certa diffidenza nei confronti di questi "giovannotti" che arrivavano avendo fatto la Resistenza e che si presentavano volontari pur potendo rimanere a casa. Inoltre noi, in generale, avevamo già una certa nomea ed eravamo considerati *tout court* "comunisti".

*C'era anche una certa invidia per questa diversa condizione?*

Più che altro una incomprendione che però, nel tempo, andò scemando: i nostri rapporti si saldarono nel condividere gli episodi e le condizioni della guerra. La divisione Cremona doveva risalire lungo l'Adriatico, direzione Venezia. Ma lì, il Po, si divide in mille ramificazioni (il Po di Goro, il Po di Volano e tanti altri, tutti con ponti che erano stati distrutti), e bisognava attraversarle. I soldati americani e inglesi chiamavano il genio militare che in poco tempo costruiva i cosiddetti ponti *Bailey*, ma ciò li fermava per giorni. Noi, canali e ramificazioni del Po, li attraversavamo nei modi più fantasiosi (zattere, barche), perché c'eravamo messi in testa, tutti, che a Venezia si dovesse arrivare noi per primi e mettere la bandiera italiana sul campanile di piazza San Marco, prima dell'arrivo degli Alleati. In questo non c'erano più differenze tra i volontari e i militari di carriera, ed è stato bellissimo perché ci siamo riusciti. È altrettanto vero che abbiamo innalzato la bandiera italiana solo quattro ore prima dell'arrivo degli Alleati che, quando sono arrivati, hanno sostituito alla nostra la bandiera inglese, rimandandoci nelle retrovie, nel Polesine. Però, che soddisfazione aver ottenuto il risultato di entrare per primi a Venezia!

*Com'era l'accoglienza nei paesi in cui arrivavate?*

Era fantastica, liberatoria, perché si creava un clima di grande gioia. Venivamo accolti con fiori e con doni di cibo. Io ero tra quelli che entravano per primi perché, essendo diventato marconista, cioè avendo sulle spalle una radio con cui trasmettevo gli ordini del nostro sottotenente, stavo sempre al suo fianco alla guida del plotone. Noi eravamo quindi i primi due che entravamo e si scherzava sempre sul fatto che entrando per primo il tenente, era lui che riceveva gli abbracci e i baci delle ragazze e a me, che venivo subito dopo, venivano riservati

quelli delle donne più anziane. Ma erano momenti grandiosi, di immensa, comune, felicità.

*Torniamo alla sua scelta dell'estate 1944.*

Quella del “dopo 8 settembre” era stata una scelta istintiva tra stare dalla parte della libertà o subire l'occupazione. Nell'estate successiva quella di arruolarmi fu una scelta più ragionata e consapevole tra restare nella tranquillità della parte d'Italia già liberata oppure arruolarsi volontari in un esercito regolare, per l'ultima fase della guerra, andando in aiuto del Nord occupato.

*Come è stata vissuta questa scelta dalla sua famiglia?*

Mia madre pianse per dieci giorni. Non riusciva a capire. Subì e basta, tant'è che, prima di partire, una sera andai ad aspettare mio padre all'uscita dell'ufficio (era impiegato delle ferrovie) e gli chiesi di cercare di persuaderla, perché ormai la mia scelta era fatta ed era imm modificabile; per di più si stava avvicinando il momento in cui bisognava partire. Mio padre – antifascista nell'animo – aveva avuto una spiacevole vicenda nel 1932, con i fascisti. Fu visto mentre teneva in mano un volantino antifascista, denunciato e processato; si fece sette o otto mesi di carcere, poi fu assolto per insufficienza di prove. Rimase sempre contrario al regime fascista, ma in silenzio e con molta attenzione, perché aveva una famiglia da mantenere ed era un pubblico dipendente.

Lui, fin dall'inizio, aveva avuto la sensazione che le cose sarebbero andate a finire male. Mi ricordo sempre il suo ritorno a casa dopo la grande adunata degli impiegati pubblici in piazza, il 10 giugno del 1940, giorno della dichiarazione di guerra. Tornò a casa e disse piangendo a mia madre che era finita, che l'Italia sarebbe stata distrutta. Questo è un ricordo che mi resta indelebile e ha influenzato profondamente le mie scelte: mio padre, in qualche modo aveva previsto la tragedia che ci avrebbe travolto. In questo contesto restava in lui l'ambizione di farmi frequentare l'università, come aveva fatto per le mie due sorelle, con molti sacrifici. Poiché ad Ancona, allora, non c'era l'università, per me si pensò alla Scuola Normale di Pisa; feci il concorso e lo vinsi. Per mio padre fu un grande elemento di tranquillità.

Per questo, quando mi arruolai, assunsi con lui l'impegno che mi sarei comunque laureato nei termini. E così è stato. La prima licenza per esami l'ho avuta a fine maggio del 1945. È stato un periodo faticosissimo, tra esami e tesi di laurea, ma ci sono riuscito, laureandomi nella sessione di febbraio del 1946 e quindi nei tempi regolamentari.

*Ha rispettato il patto...*

Si, perché mio padre poteva anche capire la mia scelta, ma lo angosciava la mia rinuncia all'università. Le mie due sorelle si erano laureate "da pendolari" con Roma e Urbino. Per me, si voleva qualcosa di più solido e più ricco di prospettive. Nonostante la guerra, l'obiettivo fu raggiunto, con legittima soddisfazione di tutti.

*Come trovò il tempo per lo studio?*

Avevo fatto i primi due anni regolarmente. Poi, nel periodo militare, c'era la possibilità di presentarsi col libretto in qualunque università dove ci fosse un professore disponibile a tenere esami. Io ho sostenuto qualche esame (i cosiddetti complementari) all'Università di Camerino e mi sono alleggerito di alcune materie. Poi, dal luglio 1945, mi sono trovato ad affrontare i grossi esami, anche biennali. Certo ho avuto un'estate d'inferno perché per restare alla Normale bisognava mantenere la media del ventisette, altrimenti si era estromessi. Fra l'altro, quando tornai, andai dal direttore Luigi Russo, grande persona, simpatico, napoletano, estroverso, per convincerlo che avevo ancora diritto a due anni, almeno come borsista, avendo usufruito solo di due, mentre il concorso d'accesso prevedeva quattro anni per gli iscritti a giurisprudenza. Ricordo che fece una grande risata e, molto divertito, mi disse che avevo fatto bene a scegliere giurisprudenza perché sarei stato un grande avvocato, se ero capace di impegnarmi a difendere una causa così persa. «Sei andato per nobili ragioni – mi disse – ma di tua scelta. Tuttavia ti farò avere una borsa di perfezionamento». Effettivamente ricevetti la borsa di studio...

## **II. Dal 25 aprile alla escalation fascista e razzista del nuovo millennio**

*La data fondante della Repubblica è il 25 aprile 1945: la liberazione dal fascismo e dai tedeschi. Anche qui, prima di parlare del senso di quella data nella nostra storia e nella nostra attualità, parto da un dato personale. Qual è il suo ricordo di quel giorno?*

Nel mio vissuto la fine della guerra e la consacrazione della vittoria non coincidono esattamente con il 25 aprile. Quel giorno del 1945 io ero, con la divisione Cremona, in Veneto, dove stavamo liberando paesi e villaggi, con i tedeschi in fuga. In uno di quei giorni, nel corso di una battaglia fu ucciso il capitano più amato da tutto il nostro plotone. I tedeschi, ritirandosi, cercavano di distruggere il più possibile e noi cercavamo di salvare le infrastrutture (ponti, ferrovie, strade) e i beni (scuole, chiese, opere architettoniche, opere d'arte). Fu prezioso l'aiuto dei partigiani che, dov'erano attivi, svolsero, oltre alla guerriglia, anche la funzione di limitazione dei danni cercando di incalzare i tedeschi per non

dar loro il tempo di distruggere tutto o di compiere delle stragi. Se non erro, a Venezia siamo arrivati il 28-29 aprile.

La fine del mese di aprile del 1945 fu per me un insieme di giorni meravigliosi in cui entravamo nei paesi e nelle città, e la gente ci applaudiva e ci riconosceva come liberatori; ogni volta era una festa incredibile. Ricordo quei giorni tra i più belli che abbia vissuto perché c'era un grande entusiasmo. La gente considerava il nostro arrivo come la fine dell'incubo della guerra, dell'occupazione dei tedeschi, dell'arroganza dei fascisti della Repubblica sociale. Ovviamente, in questi paesi c'erano anche i fascisti, ma non in piazza. La maggior parte della popolazione ci gettava fiori, le donne ci abbracciavano e cercavano di aiutarci in tutti i modi. Ricordo un villaggio in cui, convinti che nell'esercito americano si mangiasse tutto in scatola, ci portarono farina per fare la pasta e i ravioli. Erano felici e, se potevano, ci fermavano per dividere quel poco che avevano. Noi ricambiavamo con sigarette americane o inglesi che erano ancora una merce molto rara.

*A quando risale, per lei, la prima celebrazione, la prima festa del 25 aprile?*

A qualche anno dopo. Quando la Festa della Liberazione venne istituzionalizzata fu per me un momento di grande entusiasmo, di grande felicità. Mi pare di ricordare che il riconoscimento sia avvenuto in due momenti: dapprima, quasi subito, con un decreto luogotenenziale e poi, un paio di anni dopo, con una legge, emanata su proposta del presidente del Consiglio De Gasperi, che proclamò a pieno titolo la Festa nazionale ufficiale, come giorno di riposo retribuito. Poi, negli anni successivi, sono stati tanti i 25 aprile finalmente celebrati, con feste popolari, in cui era ancora vivo l'entusiasmo della Liberazione e spirava il cosiddetto Vento del nord.

*Dove ha festeggiato le prime commemorazioni del 25 aprile?*

Ho partecipato ai primi festeggiamenti a Pisa dove ero tornato per concludere l'università ed ero poi rimasto definitivamente, dando l'ennesimo dispiacere ai miei genitori. Pisa mi sembrava una città più aperta rispetto ad Ancona che, pur essendo capoluogo di regione, mi appariva più provinciale. Così ho avviato lì, anche se con molta fatica, la mia carriera universitaria e quella professionale di avvocato. Naturalmente non ho mai mancato anche un solo 25 aprile.

*Dal 1945 a oggi il 25 aprile è diventato una data di riferimento per tutti i democratici, non solo per chi ha partecipato attivamente alla Liberazione. Prima di soffermarci sul suo significato ancora una domanda personale: lei fino a poco tempo fa (3 novembre 2017) è stato presidente nazionale dell'ANPI. Come ha vissuto quest'ultimo 25 aprile?*

L'ultima celebrazione, quella del 2017, è stata una grande giornata, una giornata importante perché si è avuta, per vari motivi, una partecipazione maggiore del solito. Il principale motivo dell'aumento delle presenze sta sicuramente nel dibattito appena concluso per il referendum del 4 dicembre del 2016 che ha visto l'ANPI schierarsi compatta per il No. La vittoria referendaria ha contribuito a portare in piazza, il 25 aprile, gran parte dei democratici più fedeli ai principi della nostra Costituzione. Non bisogna dimenticare che, indipendentemente dall'esito, il voto del 4 dicembre ha avuto un significato particolare per l'altissima percentuale di votanti. Un'affluenza così elevata non si verificava da tempo ed è stata determinata da tante ragioni, alcune strettamente politiche, altre concernenti il merito delle proposte di modifica. Il 25 aprile ho aperto la serie di interventi in piazza a Milano, dove tradizionalmente si svolge la manifestazione nazionale: c'era tantissima gente, come ho detto, non c'è stato nessun vero incidente e c'era un grande entusiasmo, come dovrebbe essere sempre la festa del 25 aprile.

*Cosa sarà e cosa potrebbe essere il futuro del 25 aprile quando, per forza di cose, sarà una festa senza partigiani?*

Presto, com'è naturale, non ci saranno più i partigiani e, in genere, i combattenti per la libertà. Ma la cosa è irrilevante per il carattere della festa. Come sottolinea Giovanni De Luna in un bel libro del 2010<sup>2</sup>, per molti anni l'Italia è stata soprattutto una Repubblica del dolore e del ricordo dei caduti, mentre sempre più la Repubblica deve fondarsi sulla memoria storica. Memoria intesa non solo come ricordo doloroso, ma come conoscenza, di cui sono testimonianza i monumenti, le lapidi, le feste nazionali. Ecco, io immagino che, partigiani o non partigiani, il 25 aprile deve mantenere questa fisionomia.

Noi dobbiamo la nostra vita democratica alla Resistenza. La nostra Costituzione è nata dalla Resistenza. Il 25 aprile, Festa della Liberazione, ha tutti questi significati dentro di sé e deve rimanere tale. Non sarebbe esatto dire che chi ha combattuto per la libertà combatteva solo per questo: nei partigiani era chiaro che l'obiettivo era duplice e riguardava, insieme, libertà e democrazia. Ben pochi giovani sarebbero stati disposti a prendere le armi e cacciare i fascisti solo per tornare allo Statuto albertino (quello in cui il sovrano concedeva, di sua iniziativa, i diritti al popolo). Ogni tanto, nelle scuole, mi chiedono cosa facessimo noi partigiani quando non si combatteva. È una domanda ingenua che presuppone un'immagine della Resistenza come di una guerra, mentre essa fu, più esattamente, una guerriglia. C'erano giorni in cui i territori erano pieni di tedeschi o di fascisti e non era il caso di uscire allo scoperto, altri in cui si preparava o si effettuava un agguato o un'azione particolare. Nei lunghi periodi

2 G. DE LUNA, *La Repubblica del dolore. Le memorie di un'Italia divisa*, Feltrinelli, Milano, 2010.

di inattività eravamo impegnati anche in grandi discussioni, in cui si parlava del futuro, di come lo si immaginava. L'idea del futuro, anche per istinto, non era certo il ritorno a prima del fascismo, ma l'avvento di qualche cosa di completamente diverso che chiamavamo genericamente democrazia, cioè un Paese senza dittatura, senza imposizioni, senza violenza.

*Questa voglia di discontinuità è stata forse anche la premessa del referendum costituzionale, repubblica o monarchia...*

La scelta della Repubblica non è stata determinata soltanto dalla volontà di punizione dei Savoia per la fuga a Brindisi, che è parsa ai più un tradimento; la vera ragione della scelta repubblicana è stata l'identificazione della monarchia sabauda prima di tutto con il regime fascista e poi con un sistema di potere ottocentesco e la disponibilità a qualunque cedimento o compromesso o tolleranza pur di restare in vita. Con la Resistenza tutto questo ebbe fine e venne spazzato via da un mondo nuovo che ci siamo presi combattendo, divenendo così artefici del nostro destino. Era inevitabile fondare uno Stato basato sulla democrazia con, al centro, il popolo sovrano. Si può dire che questa è stata la grande *utopia* della Resistenza, una bellissima utopia. Senza utopia non si costruisce quasi niente. I fatti ci hanno poi, in parte, deluso: la democratizzazione del Paese non è stata lineare, la defascistizzazione delle istituzioni è rimasta incompleta e l'applicazione concreta dei principi di libertà e uguaglianza in gran parte non c'è stata. È vero, però, che quell'utopia, quei sogni, quelle speranze e la volontà di principi e valori nuovi sono entrati stabilmente (e definitivamente) nella Costituzione repubblicana.

*Diciamo che con la Resistenza si è conquistato il diritto di essere uno Stato democratico...*

Abbiamo cambiato anche alcuni concetti fondamentali. Spesso mi è capitato di sentire che l'8 settembre è stata la fine della patria. Non è così. L'8 settembre è stata la fine della patria fascista e l'inizio della nuova Italia. Con la Resistenza si è cambiato anche il concetto di patria che i fascisti avevano tramutato in una formula retorica che non significava più niente. Patria oggi significa un conglomerato di persone che sta insieme e ha una sua storia a cui tiene, che ha una memoria condivisa o quantomeno comune, un sentimento diffuso di appartenenza, con la "fedeltà" che la Costituzione richiede, all'articolo 54. Se non c'è questa "comunanza" di storia, di cultura, di sentimenti, di valori, un Paese corre il rischio di degradarsi e il concetto di Patria di scomparire nella retorica.

*Lei dice conglomerato di persone. Si potrebbe dire, citando Alessandro Galante Garrone, di uomini e di donne. La Resistenza ha fatto conquistare alle donne il diritto di essere parte attiva nella vita politica e democratica del nuovo Paese. L'idea di votare, di poter essere attivamente parte del processo politico deriva anche da questo?*

Tutto è derivato dalla Resistenza. Il diritto di voto femminile veniva da lontano, ma poi era insito nel fatto che quella delle donne è stata una partecipazione decisiva alla liberazione dell'Italia. C'è chi continua a pensare che le donne siano state solo delle staffette. Non è così. A parte il fatto che le staffette partigiane svolgevano un'attività pericolosissima, visto che potevano essere scoperte mentre, in bicicletta, portavano un ordine o delle armi ed essere fucilate sul posto, ci sono state donne che hanno abbracciato le armi materialmente, come racconta Tina Anselmi, oppure hanno assunto ruoli di grande responsabilità, come Gisella Floreanini, che fu Ministro nel Governo della Repubblica dell'Ossola e primo ministro, donna, della storia italiana. A lungo si è cercato di confinare le donne della Resistenza in un ruolo secondario, quando addirittura non si è trattato di dimenticarne o sottovalutarne la partecipazione alla Liberazione. Ma la realtà ha finito per prevalere e lo stesso legislatore ha dovuto tenerne conto, superando ogni pregiudizio, col voto finalmente riconosciuto alle donne nel 1946 e con la elezione delle prime (ventuno) nella stessa Assemblea costituente.

La Resistenza ha prodotto un'irruzione nella società di un po' di tutte le componenti popolari. È stata davvero una guerra di popolo. Anche se la maggior parte degli italiani era stata fascista o era rimasta silente, e dopo l'8 settembre era rimasta a casa, io penso che l'espressione – guerra di popolo – sia giusta, nel senso che tutto il popolo era rappresentato nell'impegno per la Liberazione. Non in termini numerici, ma nel senso che c'erano studenti, contadini, operai, intellettuali, militari di carriera, donne e uomini. Questo è il popolo; poi la conta numerica non mi interessa.

*Forse però questo popolo era fatto soprattutto dai più giovani. Al di là del fatto che in guerra ci vanno i giovani, c'è stata anche una spaccatura generazionale con i vostri padri?*

Nessuna spaccatura. C'erano i "padri" nel senso più alto e generale della parola, non solo padri biologici, perché c'è stata una forte saldatura con gli antifascisti della generazione precedente. Anche alcuni anni dopo, nei processi ai partigiani, oppure quando c'erano i processi politici, i "padri nobili" venivano da Roma a dare una mano e poteva capitare di incontrare chi era stato vent'anni in carcere, come Umberto Terracini, oppure Lelio Basso, che era stato per anni in esilio, o altri che avevano subito il confino. In questi casi, come in tutta la Resistenza, veramente ho visto un'unione di valori e di intenti.

Ciò si è verificato anche nella Costituente, dove alla fine – dobbiamo ricordarlo sempre – è grazie a un emendamento se oggi c'è, nel secondo comma dell'articolo 3, quella espressione «di fatto» che consideriamo importantissima<sup>3</sup>. Tale aggiunta al testo è stata presentata da una donna giovanissima, che aveva

3 «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando *di fatto* la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

appena l'età per far parte della Costituente, Teresa Mattei. La cosa è rilevante per far capire come fosse cambiato qualche cosa proprio nella struttura della società: la Resistenza aveva portato questa diffusa voglia di riscatto e la volontà di costruire, insieme, giovani e anziani, uomini e donne, un'Italia nuova.

*Oggi la celebrazione del 25 aprile viene messa in discussione da diverse parti. E c'è chi, anche con una storia di sinistra, ha proposto di ricordare insieme i partigiani e chi aderì alla Repubblica di Salò, considerando la celebrazione della Resistenza di per sé, sola, antistorica e divisiva.*

Sono assolutamente contrario a questa impostazione. La storia, se è vera storia, è una sola anche quando, inizialmente, non è condivisa. In ogni Paese ci sono avvenimenti fondamentali che nel tempo, per riconoscimento legislativo o per altre ragioni, diventano patrimonio e memoria comuni. Il 25 aprile, la liberazione dal fascismo, è per noi uno di questi avvenimenti.

Allora non ha nessun senso dire che da un certo momento in là deve esserci una pacificazione. Ma quale pacificazione? C'è stato chi ha combattuto per mantenere una feroce dittatura e chi, invece, ha combattuto per la libertà e la democrazia. Una differenza fondamentale che non si può colmare con una presunta "pacificazione", dal momento che quella lotta si è conclusa con la vittoria di una parte, quella che amava la libertà. Non conserviamo rancori, ma non siamo disposti a violentare la realtà storica e a restituire spazio alle idee che abbiamo combattuto. È un'assurdità pensare che sia venuta meno la differenza tra partigiani e fascisti della Repubblica di Salò. La storia ci dice che c'è stata la Resistenza e che essa, alla fine, come ho detto, ha vinto. Questo riconosce la legge, dichiarando il 25 aprile festa nazionale, Festa della Liberazione. Punto e basta. Ciò non significa, in alcun modo, coltivare odio verso i nemici di ieri. Io non ho mai nutrito, neppure durante la guerra, sentimenti di odio nel senso letterale del termine. A maggior ragione non credo che possa esserci odio oggi. Accade che ci sia chi rifiuta valutazioni che appartengono ormai alla storia comune del nostro Paese. Secondo me sbaglia.

Tutto qui.

Voglio fare un esempio che mi sembra chiarificatore. Noi (ANPI) abbiamo realizzato un *Atlante delle Stragi*<sup>(1)</sup> commesse in Italia dai nazisti e dai fascisti, e poi, attraverso il Ministero degli esteri, abbiamo chiesto al Governo tedesco di finanziarlo. L'abbiamo ottenuto e, successivamente, un pur modesto contributo è venuto anche dal Governo italiano. Così il progetto si è potuto realizzare e costituisce, di per sé, una forma di *riparazione* da parte di chi ha la responsabilità politica e morale di quegli eventi e un contributo alla formazione di una memoria, se non condivisa, almeno comune, su fatti e vicende atroci. Un contributo

---

4 <sup>(1)</sup> [consultabile in <https://www.straginazifasciste.it/>].

alla verità e alla giustizia, che oggi consente a tutti di *conoscere* appieno ciò che è accaduto in tutta Italia; una conoscenza che dovrebbe contribuire a far sì che certe violenze sui diritti umani non si ripetano più. A tutti conviene avere una memoria comune. Le tragedie del passato non si superano tanto con i risarcimenti economici (per i quali ben pochi Stati sono, del resto, disponibili) ma soprattutto con atteggiamenti *riparatori*. Il Governo tedesco che aiuta la ricostruzione di una scuola in una zona colpita da brutali e terribili violenze realizza un fatto politicamente importante. Significa che non c'è più odio ma che non c'è neanche una presunta "pacificazione", che non avrebbe senso: ci sono, invece, memoria e conoscenza. Così non dimentichiamo il passato. In due luoghi in cui ci sono state stragi terribili, Sant'Anna di Stazzema e Marzabotto, due Presidenti della Repubblica tedesca, in momenti diversi, sono andati a chiedere scusa in nome del popolo tedesco; e le popolazioni hanno apprezzato. Erano stati loro uccisi famigliari, genitori, figli, ognuno aveva subito sulla sua pelle la distruzione del Paese e le stragi, ma nessuno ha gridato o inveito. Ciò che conta, e non può essere eliminato, è la verità storica che non si cancella: non produce odio, ma non consente compromissioni per cui tutti diventerebbero uguali, anche se combatterono con finalità totalmente divergenti.

*Non pensa che il passare del tempo e la scomparsa dei rappresentanti della Repubblica di Salò o dei loro famigliari diretti finiranno per attenuare le differenze?*

Il tempo non deve uccidere la memoria e la storia. Invece c'è sempre il rischio dell'oblio, di dimenticare la storia, cancellando ciò che è avvenuto, ciò che si è acquisito. Questo è il peggio che può fare un Paese che si vuole considerare civile. Ricordare è fondamentale, non per mantenere una guerra che non c'è più, ma per dire qual è la verità storica. Una verità di cui occorre prendere atto tutti e di cui ha preso atto lo Stato italiano dandosi una Costituzione antifascista, e quindi polemica contro il passato, e dichiarando festività il 25 aprile. Ci sono altre giornate che uniscono nel ricordo, ma sempre sulla base della verità storica. È assurdo pensare che le cose possano andare diversamente.

*I rigurgiti del fascismo si fanno sempre più frequenti e audaci, la presenza su internet, la candidatura alle elezioni di gruppi estremisti, il revisionismo storico, l'esaltazione dei miti del fascismo sono un fenomeno preoccupante o il semplice effetto delle nuove generazioni che talora dimenticano quanto è successo settant'anni fa?*

I rigurgiti di fascismo ci sono da tempo. E del resto abbiamo avuto – anche nel passato – fascisti al governo e partiti che al fascismo si richiamavano. Adesso, però, si stanno acuendo, in una sorta di *escalation*, nelle manifestazioni pubbliche e sulla rete. Per capire il fenomeno, bisogna partire da un presupposto fondamentale: quello secondo cui l'Italia i conti col fascismo non li ha mai

fatti sul serio. C'è stata – è vero – l'Assemblea costituente improntata a una evidente polemica con il passato, ma l'approfondimento non c'è stato e addirittura abbiamo lasciato o rimesso al loro posto molti protagonisti della stagione fascista. A mancare non è stata solo una necessaria epurazione, è mancato anche un ragionamento rigoroso su cosa è stato il fascismo, cosa ha rappresentato e come è stato recepito dal popolo durante il ventennio. Su quest'ultimo punto, c'è stato almeno uno sforzo di chiarezza, per mettere ordine tra le due correnti di chi sosteneva che tutti erano stati fascisti e chi diceva che ben pochi lo erano stati veramente, ma sul fascismo come tale, nulla di serio. In realtà il fascismo è stato una dittatura, con tutte le caratteristiche di una vera e dura dittatura, anche se con aspetti, talora, grotteschi. È stata una dittatura durante la quale molta gente è andata in carcere o al confino, e molta gente ha perso la vita, soldati mandati a morire. Ebbene, un ragionamento complessivo, dopo la fine del fascismo, non l'hanno fatto – prima di tutto – le istituzioni, che non sono state democratizzate e defascistizzate come avrebbero dovuto essere. Soprattutto non è riuscita, a tutt'oggi, ad affermarsi, nel complesso delle istituzioni e nel loro "intimo", l'idea che il nostro è un Paese non solo democratico, ma anche antifascista. In un recente discorso il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, lo ha detto benissimo: «Non cerchiamo tante definizioni, il fascismo è tutto il contrario di ciò che c'è scritto nella Costituzione e viceversa». Questo lo ha detto il Presidente della Repubblica, ma non si tratta di una convinzione diffusa in tutte le istituzioni. Abbiamo questori e prefetti che sostengono di non poter vietare una manifestazione perché non c'è una legge. La legge c'è ma loro non la considerano neppure, affermando che c'è "solo" la XII disposizione *transitoria* della Costituzione, dimenticando che si tratta non di una disposizione transitoria ma di una disposizione *finale*, dichiarativa di quello che per i Costituenti era ovvio: cioè che fosse impensabile la ricostituzione del disciolto Partito fascista (forse, in realtà, si intendeva dire di un *qualsiasi nuovo partito fascista*). I Costituenti non hanno nemmeno immaginato che un Paese che aveva subito oltre vent'anni di una feroce dittatura potesse pensare di arrivare alla ricostituzione di altre forme di fascismo. Quello che non risulta chiaro a tutti nella XII disposizione *finale*, è scritto in tutta la Costituzione, perché le ripetute affermazioni della libertà in tutte le sue forme, dell'uguaglianza, dei diritti fondamentali, della dignità di tutti sono il contrario del fascismo; e sul punto non c'era e non c'è bisogno d'altro. Oggi constatiamo che questo Stato non è ancora pienamente antifascista, in senso complessivo. Spesso, nei discorsi di insediamento dei Presidenti del Consiglio mancano addirittura le parole fascismo e antifascismo. Ha fatto effetto che questo Presidente della Repubblica abbia usato nel discorso di insediamento le parole *fascismo* e *Resistenza*, ma questa positiva considerazione evidenzia i molti silenzi precedenti e il fatto che raramente si è sentita un'affermazione così esplicita.

*Ma c'è qualche aspetto di novità in questi rigurgiti di fascismo o si tratta solo di uno stanco richiamo a un passato che non può tornare?*

I rigurgiti fascisti attuali sono favoriti, anche involontariamente, dall'affermazione piuttosto diffusa che il vecchio fascismo ormai è finito, che è un fenomeno concluso e superato, un semplice residuo del passato. Così non si coglie il fatto nuovo che dovrebbe allarmarci e preoccuparci. Il nostalgico del fascismo, alla fine, non è un grande pericolo, è minoritario, sogna un impossibile ritorno. A essere più pericoloso è il fascista del "terzo millennio", quello che vorrebbe sostituire alla nostra democrazia in crisi un uomo solo al comando, invertendo il discorso di Pericle [agli] ateniesi secondo cui la democrazia è il governo dei molti e non dei pochi. Ho visto recentemente un sondaggio da cui risulta che molti cittadini si dicono favorevoli a un uomo forte al comando. Questo vuol dire non solo non aver fatto i conti col passato, ma non aver capito nulla del presente e delle novità che in tutto il mondo si vanno presentando. Adesso si profilano forme di fascismo nuove, incoraggiate dal fatto che in Europa c'è una spinta complessiva a destra e non verso una destra liberale (cosa che sarebbe del tutto normale, nella competizione politica) ma verso una destra che tende a essere "nera" o a basarsi su gretti nazionalismi, egoismi, razzismi. Sta qui l'aspetto più pericoloso. Se guardiamo all'Europa troviamo troppi Paesi, soprattutto nell'Est, nei quali vi sono regimi autoritari che non si definiscono fascisti ma che in qualche modo tendono a esserlo, dal momento che escludono la libertà di stampa, i diritti dell'opposizione e minano, alle fondamenta, l'autonomia della magistratura. In molti Paesi d'Europa la crescita delle migrazioni ha prodotto l'effetto, involontario ovviamente, dell'insorgere di egoismi nazionalistici, degli egoismi individuali e delle varie forme di razzismo con l'idea che il fenomeno vada combattuto con i muri, con i fili spinati o, peggio ancora, respingendo i migranti anche con le armi. Questo, in una situazione di malfunzionamento delle istituzioni e di cattiva politica, crea un clima, un *humus* favorevole allo sviluppo di idee alternative alla democrazia. Le idee di chi rifiuta i migranti e sostiene che vanno privilegiati i cittadini, che il lavoro va dato prima ai *nostri*, che la casa va data per primi a quelli che abitano in Italia da tempo. Da qui la prospettata esigenza di governi stabili, destinati a sfociare in governi autoritari. Ciò ha dato spazio a movimenti neofascisti nuovi, anche diversi dal fascismo "tradizionale" e ha reso più arditi quelli che venivano considerati solo come "nostalgici". Non si erano mai presentati alle elezioni con liste dichiaratamente fasciste mentre ora lo fanno; non avrebbero mai osato, fino a qualche mese fa, prospettare una Marcia su Roma, proprio il 28 ottobre e oggi lo hanno fatto. Non avrebbero mai osato fare quello che è avvenuto pochi mesi fa a Milano dove tutti gli anni il 25 aprile si tiene, al cimitero, un ricordo dei caduti della guerra di Liberazione, partigiani e Alleati. Contemporaneamente, in un'altra zona dello stesso cimitero, si raccolgono i fascisti per ricordare i propri caduti. Quest'anno, dato che la loro

cerimonia si è via via trasformata in un raduno nostalgico, con saluti romani e simbologie fasciste, il prefetto, il questore e il sindaco hanno dichiarato che non l'avrebbero consentita. Così i fascisti hanno rinunciato all'adunata del 25 aprile ma poi, d'improvviso, quattro giorni dopo, l'hanno fatta, in un migliaio, cogliendo tutti di sorpresa. È stata una sfida alla Repubblica che dimostra quali effetti dannosi producano la tolleranza e, perfino, gli inviti a una pacificazione, impossibile e priva di senso.

Oggi non è pensabile che rinascano un fascismo o un nazismo come quelli degli anni Venti e Trenta. Difficilmente la storia si ripete nello stesso modo. Però bisogna conoscerla molto bene, la storia, perché ci sono alcuni segnali che impongono di creare degli antidoti. Le cose, infatti, si possono ripresentare in maniera diversa ma con sintomi significativi. Lo ha chiarito molto bene lo storico Pierre Milza, spiegando che bisogna essere pronti a cogliere i sintomi del male, comunque si manifesti, e a mettere in campo gli antidoti. In effetti, se ci riflettiamo, i presupposti per un governo autoritario ci sono tutti: la crisi e le difficoltà economiche, le disuguaglianze sociali, il rischio povertà, la disoccupazione, i razzismi, gli egoismi nazionalistici. Chi cerca di giovarsene sono coloro che pensano a uno Stato autoritario, capace di combattere con fermezza tutti i presunti nemici. Ecco perché non basta essere infastiditi dalle manifestazioni fasciste, dall'esposizione di simboli di morte, dai rigurgiti razzisti negli stadi, ma bisogna combatterli e ridurli al silenzio perché anche le libertà principali (di associazione, di riunione, di manifestazione del pensiero) sono sottoposte a precisi limiti quando rappresentano una minaccia per la convivenza civile e per lo stesso sistema democratico. E per "combatterli" intendo contrastarli non solo con manifestazioni e presidi e col ricorso a chi dovrebbe fare applicare le leggi, ma anche con una grande campagna culturale e politica di informazione e di *formazione* alla cittadinanza attiva.

*Come si può reagire all'incremento degli episodi di provocazione da parte di estremisti fascisti o neo fascisti? Da un lato assistiamo alla disapplicazione di fatto della legge Scelba e della legge Mancino, che pure mantengono le loro ambiguità, dall'altro nei mesi scorsi si è avviata, in Parlamento, la discussione sulla proposta di legge Fiano, approvata alla Camera e fermatasi al Senato<sup>5(2)</sup>. Alcuni sostengono che ci sia un "rischio boomerang" in una legislazione che o non è applicata oppure, se applicata, può attivare un processo di limitazione della libertà di pensiero e di espressione.*

Io penso che una legislazione *antifascista* sia necessaria, a condizione che ci si intenda sulla sua funzione. La legge non è solo un precetto accompagnato da una sanzione. Essa contiene anche un giudizio morale e politico, serve a ribadire

5 <sup>(2)</sup> [Il riferimento è alla Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Fiano e altri "Introduzione dell'articolo 293 bis del codice penale, concernente il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista" presentata alla Camera il 2 ottobre 2019, A.C. n. 3343].

un valore condiviso. In una società democratica e matura i comportamenti che offendono i fondamenti della convivenza vanno combattuti perché considerati ingiusti. Dato che ciò non sempre accade è necessaria una legge di contrasto. Essa però non deve colpire le libertà di associazione e di manifestazione del pensiero fino a che non entrano in collisione con i principi e i valori del sistema democratico, realizzando un “abuso del diritto” e rendendo indispensabile la repressione. Ma non si può né si deve pensare che tutto si possa risolvere sul piano legislativo e giudiziario. Bisogna diffondere conoscenza, cultura democratica e memoria, con tutti i mezzi disponibili, a partire dalla scuola. Gli strumenti di contrasto ci sono. Abbiamo la legge Scelba del 1952 e la legge Mancino del 1993. Esse vanno applicate, nello spirito della Costituzione e senza esitazioni, ma accompagnandole con un’azione, culturale e politica, profonda e continua, da parte delle istituzioni, delle associazioni democratiche, dei partiti e così via. Ciò per creare una consapevolezza diffusa della impossibilità di ritorno al passato sotto qualsiasi forma. Fra l’altro la legge Scelba contiene parti disapplicate e dimenticate di cui non parla nessuno: c’è, ad esempio, l’articolo 9, che attribuisce alla Repubblica il compito di insegnare nelle scuole che cosa è stato il fascismo. È una norma totalmente disapplicata. Nessuno dei governi che si sono succeduti si è impegnato per renderla operante. Eppure la norma è in vigore e da lì occorre partire per far conoscere che cosa è stato davvero il fascismo, quali e quanti danni ha recato al Paese, quante vittime ha cagionato, quante persecuzioni ha compiuto nei confronti di chi dissentiva e – con le leggi del 1938 – nei confronti degli ebrei.

*Qualcosa in questo senso lo sta facendo l’ANPI.*

L’ANPI sta organizzando lezioni sul tema in molte scuole, ma lo fa senza un organico impegno dello Stato. La scuola dedica sempre minor tempo alla conoscenza dei fatti e della storia. L’ultima riforma, quella contestatissima di un paio di anni fa, dispone che si aumentino le ore di didattica su temi come la cittadinanza attiva, e ciò per formare allievi che escano dal percorso formativo come cittadini e non come sudditi. Ma, come spesso accade, ciò è rimasto lettera morta. Per questo l’ANPI, in base a un protocollo con il MIUR (Ministero istruzione università e ricerca), organizza delle lezioni nelle scuole, con l’aiuto di giuristi e di storici per spiegare i valori e i principi costituzionali, ma anche per spiegare le vicende storiche della seconda guerra mondiale. Spesso troviamo, soprattutto dove ci sono degli insegnanti interessati, una rispondenza rilevante da parte dei giovani. Peraltro, per quanto facciamo, restiamo un’associazione privata, pur strutturata e capillare sul territorio, con evidenti limiti di azione. Senza una mobilitazione istituzionale organizzata a livello ministeriale la nostra attività non è che una goccia (pur importante) in un mare sterminato, come è la preparazione dei futuri cittadini.

*Torniamo alla questione della legge...*

Ribadisco: una legge che preveda come reati le manifestazioni e la propaganda fascista, oltre che l'apologia del fascismo, è positiva – prima di tutto – per l'insegnamento morale che dà, per far comprendere che i comportamenti vietati sono riprovevoli dal punto di vista della convivenza civile. La previsione di una pena viene solo dopo. È necessario creare le condizioni perché la riprovazione sociale entri nella coscienza comune e perché tali atteggiamenti siano condannati dalla collettività e poi, se necessario, anche dalla magistratura. Purtroppo né la legge Scelba, né la legge Mancino sono penetrate nella coscienza di tutti gli italiani. E neppure – aggiungo – di tutta la magistratura. Cito un esempio. A Milano tutti gli anni si tiene un corteo da parte dei fascisti in ricordo di un ragazzo di destra ucciso, negli anni Settanta, da altri giovani. Il ricordo è giusto: non si può uccidere, qualunque sia l'idea politica di chi viene colpito. Ma non può essere consentita la trasformazione del ricordo in una parata nostalgica con simboli e slogan fascisti. Eppure ciò accade da anni ed è stato denunciato alla magistratura. Ebbene, due sezioni dello stesso Tribunale di Milano, per gli stessi, identici fatti, hanno dato due interpretazioni opposte: una ha condannato e una ha assolto. Ciò può accadere ed è, in qualche modo, nella fisiologia del sistema giudiziario, ma, nel caso di specie, i giudici hanno deciso in maniera difforme non perché in un processo si siano individuati i responsabili e nell'altro no, ma perché in un caso la manifestazione è stata ritenuta una violazione della normativa sull'apologia di fascismo mentre nell'altro è stata considerata una semplice espressione di pietà, di ricordo per un defunto. Eppure come si può sostenere che, per ricordare un defunto, sia *normale* un corteo che si interrompe di quando in quando per consentire ai partecipanti di formare un circolo, fare il saluto romano e chiamare a gran voce il «camerata X», seguito dalla risposta «presente!»? Sono atti e modalità tipicamente fascisti, che nulla hanno a che fare con una commemorazione.

Ciò significa, secondo me, che anche nella magistratura manca una cultura diffusa in materia. Per questo ho fatto una richiesta al presidente della Scuola Superiore della Magistratura perché vengano introdotti dei corsi specifici sulle due leggi esistenti (Scelba e Mancino) e sul valore complessivo della Costituzione. Non capisco, infatti, perché si insegni tutto su diverse questioni giuridiche, consentendo poi che il giovane magistrato non sappia come regolarsi rispetto a leggi che disciplinano fenomeni importanti e delicati sul piano politico e sul piano culturale. Mi è stato promesso che corsi del genere si faranno e io spero, francamente, che la promessa venga mantenuta.

*In questo scenario qual è il suo giudizio sul disegno di legge Fiano?*

Che il Parlamento si sia occupato, una volta tanto, di questa materia mi pare positivo, anche se non so se la legge andrà in porto. In ogni caso non sono

affatto sicuro che essa riuscirebbe a superare i limiti e i difetti della legge Scelba. Io avrei preferito un Testo unico che coordinasse le disposizioni esistenti, anche con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui articolo 17 dice che la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di associazione sono importantissime ma che non si può abusare di nessun diritto mettendo a repentaglio la solidità della democrazia di un Paese. In questi casi anche tali libertà possono subire una compressione. Ma – lo ripeto – non credo che i divieti, da soli, risolvano i problemi e sono convinto della necessità di una tensione morale della collettività, che respinga le provocazioni fasciste.

*Ma come?*

Una reazione alle provocazioni è giusta e necessaria con alcune avvertenze. Agli iscritti all'ANPI ho sempre detto che essa non deve risolversi in una sorta di corpo a corpo in cui si finisca nella violenza. Ciò, infatti, non serve. Anzi, i cittadini si indignano e finiscono per non fare differenze tra le parti. Si possono fare dei presidi nelle città che ospitano iniziative fasciste, si possono fare manifestazioni di protesta, ma tutto questo deve diventare uno strumento per avvicinare i cittadini e spiegare loro la storia del nostro Paese. Alla fine, quel che conta è la battaglia culturale: il pericolo fascista resta finché c'è gente convinta che all'Italia farebbe bene un uomo forte e che alla democrazia si può rinunciare per avere governi stabili (come se la governabilità fosse il fine ultimo). Solo con un forte impegno culturale si può diffondere ed estendere la coscienza democratica. C'è troppa gente indifferente. Assistiamo, inoltre, costantemente, su internet, al proliferare di associazioni e movimenti con posizioni tipicamente fasciste e razziste. Il fatto che la Presidente della Camera sia colpita tutti i giorni, sul *web*, con immagini pornografiche, insulti razzisti e attacchi violenti rivela che qualcosa di negativo sta emergendo nella società: fenomeni di subcultura, per i quali non basta rivolgersi alla polizia postale chiedendone la repressione (a sua volta scarsamente efficace data la mancanza di una regolamentazione della rete, analoga a quella della carta stampata, dove, a rispondere, c'è un direttore responsabile). Occorre una esecrazione generale. Il fatto che la notizia della morte di un senegalese a Firenze sia stata accolta sul *web* da centocinquanta persone che hanno *clickato* «mi piace» è di gravità enorme. Non possiamo occuparci di tutti i centocinquanta, individuarli uno per uno e sanzionarli, ma dobbiamo costruire un sistema di comunicazione culturale in cui nessuno possa approvare un delitto razzista, nascondendosi dietro all'anonimato.

*Sempre più spesso c'è chi mette sullo stesso piano fascismo e comunismo. Pochi mesi fa un comune dell'Emilia ha addirittura proposto di sanzionare chi elogia il comunismo. Quali sono le sue reazioni a questo parallelismo tra comunismo e fascismo?*

Mi sembra un parallelismo privo di ogni validità, trattandosi di due fenomeni storicamente molto diversi.

Premesso che noi il comunismo non l'abbiamo mai sperimentato e che lo stesso Partito comunista ha sempre pensato a una sua variante italiana, va detto che il comunismo è nato come idea sociale, forse utopica, con un obiettivo di redenzione delle classi sociali subalterne. All'atto pratico esso si è rivelato inadeguato nelle forme adottate, che hanno accompagnato il tentativo di realizzazione con una gravissima e inaccettabile privazione delle libertà. Ma l'utopia comunista è cosa diversa dai *gulag*.

Il fascismo, invece, ha manifestato immediatamente tratti autoritari e illiberali. La marcia su Roma fu il primo passo verso l'occupazione delle istituzioni e Mussolini disse fin dall'inizio di voler trasformare le Camere in un bivacco di fascisti. In seguito ci fu l'emarginazione di qualunque forma di opposizione (per esempio con la costrizione dei professori universitari a iscriversi al Partito fascista o ad abbandonare l'insegnamento). Poi la dittatura si incrudelì ancora di più con la nascita dell'impero, compiendo atti orribili nelle colonie, di cui dovremmo ancora vergognarci anche se per anni abbiamo accreditato l'idea di «italiani brava gente». Per non parlare della concezione della donna. In un primo momento Mussolini aveva fatto una piccola apertura verso la possibilità di voto per le donne; poi cambiò idea appena capì che cosa questo avrebbe potuto significare. Le donne dovevano stare a casa, essere sottomesse, allevare figli, portare oro alla patria e via discorrendo. Era, di tutta evidenza, una concezione autoritaria e discriminatoria.

Dunque questo accostamento tra fascismo e comunismo, oltre che politicamente inconsistente, è fuori da qualsiasi argomentazione storica e non ha senso.

*Torno al 25 aprile. Lei ha giustamente insistito sul suo carattere di festa nazionale e unificante. Ma io, che ho la percezione solo degli ultimi decenni, non posso evitare una domanda un po' ostica. Non è stato sempre così. Qualche volta nelle feste del 25 aprile ci sono stati degli attriti o delle contestazioni...*

È vero, ma non ci sono mai stati incidenti di rilievo. A me spiace che spesso la stampa, dando notizia delle feste del 25 aprile, invece di sottolineare i valori della Resistenza e di segnalare la presenza in piazza di decine di migliaia di persone (come è successo appunto quest'anno a Milano), parli solo di qualche limitato incidente, attorno a una bandiera non gradita o cose del genere. L'incidente di contorno diventa *il fatto*, mentre la sostanza è ignorata. Per lo più le contestazioni sono di poco rilievo, anche se deprecabili. Non ricordo, nei tanti anni in cui ho partecipato alle celebrazioni in un luogo o nell'altro d'Italia, incidenti seri, che abbiano inciso sul complesso e sulla rilevanza delle manifestazioni. Al massimo c'è stato un contrasto di opinioni, come un anno in cui, tra l'ANPI e i NO TAV, ci fu un dibattito perché questi ultimi sostenevano di essere loro i "veri" partigiani,

mentre io avevo contestato, sulla stampa, un'idea simile. Quando ho cominciato a parlare in piazza a Milano hanno attaccato sul Duomo un grande striscione su cui c'era scritto: «Siamo noi i veri partigiani»; ho ritenuto giusto non commentare.

Il 25 aprile è una festa popolare e deve mantenere questo carattere. Negli ultimi anni a Milano hanno partecipato le massime autorità dello Stato. Un anno è venuto il Presidente Giorgio Napolitano e abbiamo tenuto nel pomeriggio del 24 una importante celebrazione alla Scala. Altrettanto bello è stato due anni fa quando ha partecipato il Presidente Sergio Mattarella al Piccolo Teatro, i cui camerini erano stati le celle nelle quali fascisti e nazisti torturavano i partigiani. Un altro anno è venuta la Presidente della Camera, Laura Boldrini; e poi la sindaca di Lampedusa, Giusi Nicolini; un'altra volta la scienziata e senatrice a vita, Elena Cattaneo; un'altra ancora l'ex Presidente della Corte costituzionale, Gaetano Silvestri. Presenze che ci hanno onorato e arricchito.

*Lei parla della sua esperienza diretta. Ma negli ultimi anni i cortei del 25 aprile sono stati a volte lacerati da scontri, alcune volte anche fisici, tra sinistra riformista e sinistra radicale, tra chi vuole escludere altri dalla celebrazione (dalle rappresentanze ebraiche, ai movimenti di liberazione della Palestina, solo per fare un esempio). Penso soprattutto a Roma.*

In epoca recente ci sono state alcune posizioni estremiste che avrebbero voluto fare del 25 aprile una cosa diversa da quella che è e deve essere, movimenti antagonisti che non volevano vedere sul palco i rappresentanti delle istituzioni, perché tutto ciò che è ordine, istituzione è contrario alla loro impostazione libertaria. Ciò è sbagliato e dannoso e, come ANPI, abbiamo cercato di far sì che non influisse sulle manifestazioni. Devo dire che quando le manifestazioni riescono bene e c'è molta gente la cosa è più facile perché la tensione si stempera. Non possiamo impedire a nessuno di partecipare al corteo del 25 aprile e non disponiamo di un vero servizio d'ordine, però si può ottenere che chi contesta vada in fondo al corteo lasciando in testa i deportati e quelli che hanno combattuto per la libertà. Le discussioni sulle presenze in piazza, anche se spiacevoli, sono, del resto, connotati tipici della società contemporanea che non riguardano il 25 aprile in quanto tale. Penso agli anniversari della strage di piazza Fontana dove ogni anno un gruppo di antagonisti fischiava le autorità che mettevano le corone di fiori sotto la lapide sistemata a ricordo del gravissimo evento. Un anno o due anni fa, il figlio di una delle persone morte nell'esplosione è andato al microfono e ha chiesto con forza di smettere, ricordando che nella Banca dell'Agricoltura era morto suo padre, con molti altri, che meritavano rispetto. Andassero in un'altra piazza, se non gradivano quel tipo di manifestazione, ma lasciassero che quella "ufficiale" si svolgesse regolarmente. Si è trovato da allora un *modus vivendi* e un simile episodio non si è più ripetuto.

È accaduto talvolta, il 25 aprile, che qualcuno abbia contestato la bandiera della brigata ebraica, ignorando che essa ha combattuto nella Resistenza con

l'ottava armata. Si è trattato tuttavia, anche qui, di episodi limitati, respinti, sostanzialmente, dagli stessi partecipanti al corteo. Personalmente, ricordo che la brigata ebraica era schierata ad Alfonsine, sul fronte che comprendeva, oltre all'esercito italiano, polacchi, canadesi, inglesi. Un fatto che non si può contestare, dunque; anzi, pieno diritto di partecipare alla manifestazione, nelle prime file.

Qualche incidente più serio si è verificato a Roma, dove, quasi ogni anno, alcuni manifestanti filo-palestinesi vogliono sfilare con la bandiera della Palestina e, nel contempo, c'è la Comunità ebraica romana che, per partecipare, chiede l'assenza di quelle bandiere. Naturalmente l'ANPI non può, senza un servizio d'ordine, garantire nulla. Si può, come si è fatto da anni, chiedere che nel corteo romano non siano presenti bandiere diverse da quelle partigiane, quali che siano. Ma anche questo non è bastato, tant'è che la Comunità ebraica di Roma lo scorso anno ha preferito, con nostro grande dispiacere, non partecipare. Siamo lavorando, con l'Unione delle Comunità ebraiche, per risolvere questi problemi e per ottenere che anche a Roma si faccia una manifestazione grande, partecipata e unitaria. Io spero sempre che finisca per prevalere il buon senso e che il 25 aprile sia la festa di tutti, in piena armonia, prevenendo ogni motivo di possibile dissapore. So che anche la sindaca di Roma si sta adoperando nella stessa direzione e quindi confido che il prossimo anniversario della Liberazione sia festeggiato senza problemi anche a Roma. D'altronde, non mancano, per chi vuole discutere, altri spazi di confronto, senza la necessità di rischiare di "guastare" una festa che – lo ripeto – è, e deve essere, di tutti.

### **III. Attualità della Costituzione: verso un nuovo «patriotismo costituzionale»**

*La Resistenza, dunque, produsse la Costituzione. Con riferimento alle attese che la accompagnarono, in parte deluse, Calamandrei definì la Costituzione una rivoluzione promessa in cambio di una rivoluzione mancata. Fu solo una frase a effetto o è una sintesi realistica?*

C'è, in quella definizione, del vero. Molti partigiani avevano pensato che il punto di arrivo della Resistenza sarebbe stato una Costituzione socialista. Ciò, del resto, era coerente con la loro esperienza di quegli anni. Io stesso mi ero formato così: ero entrato nella Resistenza semplicemente come antifascista, senza ulteriori qualificazioni politiche, e mi ero poi convinto che la società da costruire fosse una società socialista o dei lavoratori. Questa prospettiva è contenuta in un famoso emendamento (non accolto) che Togliatti presentò all'articolo 1 secondo cui «L'Italia è una Repubblica democratica di lavoratori» ed era in linea con esperienze di grande spessore in vari Paesi.

Io non ero tra quelli che consideravano tale approdo sicuro e inevitabile. Ho sempre avuto un temperamento realista e, pur se mi sarebbe piaciuta una

Repubblica socialista, sapevo che non sarebbe stato facile perché l'unità raggiunta durante la Resistenza celava contrasti profondi che, una volta cessata l'emergenza, sarebbero emersi in maniera evidente. E così è stato. Prima c'era l'obiettivo comune della vittoria sul fascismo (descritto assai bene in un ottimo libro sul valore della Resistenza, pur dotato di un titolo sbagliato: *Una guerra civile*<sup>6</sup>); poi si palesarono le differenze e le difficoltà. Lo immaginavo, a livello razionale, eppure in qualche momento mi ero illuso che saremmo riusciti a fare una Costituzione, se non socialista, comunque sbilanciata sul versante della tutela dei lavoratori. Ma quando si arrivò al concreto, con la Costituente, il clima si era ormai raffreddato. Si vide subito che le cose erano più complesse di quanto pensavamo. E lo diventarono ancora di più quando, a metà dei lavori dell'Assemblea, si ruppe l'unità del Governo, vennero estromessi socialisti e comunisti e molti si chiesero se la Costituente avrebbe finito i suoi lavori, superando gli scontri parlamentari.

Queste preoccupazioni vennero fugate e la Costituente riuscì a raggiungere, nonostante tutto, un equilibrio, che consentì di realizzare la Carta. Fu un equilibrio avanzato, ma è innegabile che esso diede – almeno in parte – alla Costituzione quel carattere di cui parlava Calamandrei.

*L'Assemblea costituente, dunque, realizzò un dialogo...*

Un dialogo, sì! Io ho sempre rifiutato la parola compromesso. Ho seguito la redazione della Costituzione con diversi sentimenti e aspettative. Inizialmente ho sperato, pur senza illusioni eccessive, che le cose andassero per il meglio, perché era finita la dittatura, era finito il fascismo e quindi c'erano molte speranze di miglioramento delle condizioni del lavoro e dei lavoratori (anche alla luce delle esperienze concrete di lavoratori che contribuivano alla ricostruzione delle fabbriche). Poi, con il procedere dei lavori e dalle notizie sul dibattito e sulla formulazione di alcuni articoli, fu chiaro che l'importante era trovare non un compromesso ma una linea comune. La possibilità di giungere a un accordo non sembrava scontata, data la situazione politica piuttosto tesa. Tuttavia c'è un passaggio, in un libro di Oscar Luigi Scalfaro, che esprime bene il senso di quanto stava avvenendo. Scalfaro riferisce di un suo incontro per strada con Arrigo Boldrini e di una lunga conversazione avuta con lui su un marciapiede. Tutti e due, poi, risero e commentarono: «Stiamo andando alla Costituente. Noi due in Parlamento ci scontriamo ma qua riusciamo a essere, per quanto possibile, amici».

L'intesa avvenne, in realtà, respingendo il termine compromesso e perseguendo la ricerca di un denominatore comune. Un esempio per tutti. Spesso si

---

6 C. PAVONE, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991.

dice che la Costituzione è imperniata sul concetto di persona, ma la persona era intesa in modo diverso dai comunisti e dai cattolici. Si trovò la sintesi nell'articolo 2 in cui la persona è considerata non solo come entità singola, ma anche all'interno della comunità, non come una monade isolata ma come un soggetto che fa parte di una collettività. Di qui, poi, il ricorso alla parola *dignità* che ritorna in buona parte della Costituzione. Su queste basi si trovò l'accordo che diede l'intelaiatura personalistica alla Costituzione.

*La rivoluzione promessa evocata da Calamandrei non si è poi realizzata. Ciò non di meno la Costituzione è stata una pietra miliare per il nostro Paese. Qual è la sua rottura con il passato e quali le prospettive da essa aperte?*

La Costituzione è un testo anche polemico e di rottura con il passato, nel senso che molti dei suoi principi e delle sue regole sono stati inseriti proprio in contrapposizione con quanto teorizzato e praticato nel ventennio precedente. Inseriti con particolare fermezza proprio per dire che quello che era successo con il fascismo non doveva avvenire mai più. Dico spesso che la parola *democratica* che segue il termine Repubblica nell'articolo 1 ha una valenza più ampia di quel che appare. Il vero senso di quell'espressione è: «Repubblica democratica e antifascista» perché, a ben guardare, tutti i principi enunciati affermano con forza un nuovo Stato, con solide basi democratiche alternative al fascismo.

*È un dato storicamente importante, ma non le sembra una visione un po' riduttiva?*

La nostra Costituzione è prima di tutto rottura con il fascismo ma anche rottura con il modello liberale ottocentesco dello Statuto albertino. Questa rottura, la si vede nella scelta di non limitarsi a proclamare i diritti di libertà, di eguaglianza e di fraternità ereditati dalla rivoluzione francese. Anche le costituzioni monarchiche del XIX secolo contenevano alcuni di quei principi, destinati però, come è stato detto, a restare parole scritte solo sui frontoni dei palazzi del potere. La novità della nostra Costituzione sta proprio nell'affiancare alla proclamazione dei diritti l'affermazione che la Repubblica è impegnata a garantirne l'effettività. Così, per esempio, nell'articolo 3, non ci si limita a proclamare l'uguaglianza ma, riconoscendo che essa oggi non c'è, si impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che la impediscono. Questa è la grande svolta della Costituzione: guardare al passato, per negarlo, ma anche al futuro per garantire e consolidare i diritti, con la consapevolezza che non basta affermarli. Ciò emerge anche dal confronto tra la nostra Carta e la Dichiarazione [universale] dei diritti dell'uomo dell'ONU, entrata in vigore un anno dopo. A una lettura superficiale, la prima parte di quella Dichiarazione sembra uguale a quella della Costituzione. Formalmente è così, ma la differenza, fondamentale, è che nel testo internazionale i diritti della persona sono semplicemente dichiarati, senza

nessun impegno o prospettiva di attuazione, mentre nella Costituzione italiana c'è l'impegno esplicito, una sorta di ordine alla politica di renderli effettivi. Questa impostazione è, per i detrattori della Costituzione, il vero nemico: è molto diverso, infatti, limitarsi a sancire i diritti dei lavoratori e, soprattutto, il diritto al lavoro, o impegnare lo Stato a fare il possibile perché essi possano concretamente essere esercitati nella realtà.

*L'opposizione alla Costituzione e i tentativi di modificarla e limitarne la portata si sono succeduti nel tempo.*

La Costituzione ha subito nel tempo diversi attacchi e non solo quelli in grande stile che abbiamo vissuto negli ultimi anni, che vanno dal progetto della Commissione bicamerale alla riforma del Titolo V (realizzata nel 2001 durante il Governo D'Alema) e, poi, alle modifiche della seconda parte approvate da maggioranze di opposto colore e bocciate nei referendum del 2006 e del 2016. I freni e le limitazioni interpretative del dettato costituzionale sono incominciati molto prima, vorrei dire quasi il giorno dopo l'entrata in vigore. Da allora è iniziata la guerra di posizione contro la «rivoluzione promessa».

Il primo attacco, portato da parte della magistratura e, in particolare, dalla Corte di cassazione riguardò l'asserita necessità di un intervento del legislatore ordinario per renderla operativa. Fu un attacco subdolo ma pesantissimo e assai arduo da contrastare perché i giudici ordinari erano assai spesso gli stessi che avevano operato durante il regime fascista. Per dare il senso di quello scontro ricorro a due episodi, di cui il primo di carattere personale. Qualche anno dopo la Costituzione partecipai al concorso per la libera docenza in Diritto del lavoro, presentando un libro intitolato *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*. Ebbene, nella discussione, uno dei commissari, già in cattedra nel periodo fascista, mi contestò subito dicendo che presentavo una pubblicazione che avrebbe dovuto trattare di diritto del lavoro, e “invece” parlava della Costituzione. La Costituzione non fa parte del diritto, questa era la sua concezione e ne nacque una discussione lunghissima. Mi venne in aiuto un altro commissario, un liberale autentico, il quale sostenne che la Costituzione doveva essere considerata «la legge delle leggi» e quindi la base dell'intero diritto di un Paese. Alla fine conseguì la libera docenza, ma il contesto interpretativo e applicativo del testo costituzionale era quello che ho descritto. Il secondo episodio riguarda l'incredibile sentenza di un tribunale, secondo cui il diritto di sciopero non era ancora esercitabile perché la Costituzione prevedeva che «esso si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano» (articolo 40); siccome tali leggi non c'erano, quel diritto non si poteva esercitare. La sentenza fu riformata in appello, ma rivelava una mentalità fortemente conservatrice e restia alle novità costituzionali. In questa prima operazione di congelamento della Costituzione si distinse, inizialmente, come già accennato, la Corte di cassazione, con alcune sentenze nelle quali

dichiarò puramente *programmatiche*, e dunque non di immediata applicazione, le norme di principio della Carta.

*Molte delle strutture costituzionali previste nel testo del 1948 stentaronο, nei primi anni, a essere attuate. Penso alla Corte costituzionale e al Consiglio superiore della magistratura, istituiti con un grande ritardo.*

Un altro modo di contrastare la Costituzione fu, in effetti, quello di differire il più possibile l'attuazione degli organismi in essa previsti, dal Consiglio superiore della magistratura alla Corte costituzionale, entrambi resi operativi dopo diversi anni. Questi organi avrebbero dovuto essere istituiti immediatamente quali meccanismi di garanzia, ma ciò non avvenne. Anche le Regioni rimasero lettera morta fino agli anni Settanta. Nei primi decenni, ma ancora ai nostri giorni, si è seguita la prassi del rinvio e dell'attesa, anche rispetto al dovere di rendere effettivi certi diritti. Gli ostacoli di cui parla l'articolo 3 non sono stati ancora del tutto rimossi, anche se sul punto si sono fatti non pochi passi in avanti.

*In alcuni casi, sembra che si siano addirittura fatti passi indietro...*

Sì, sono stati fatti anche dei passi indietro. Qualche volta ciò è accaduto per ragioni oggettive contingenti. È il caso, per esempio, dell'articolo 4 sul diritto al lavoro<sup>7</sup>: certo, esso deve tener conto delle condizioni economiche necessarie per consentire la piena occupazione, ma il confronto con la realtà di oggi è disperante. In altri casi abbiamo assistito e assistiamo alla pura negazione dei principi: sembra quasi che alcune parti del testo costituzionale siano scomparse, come per magia. L'articolo 41, ad esempio, che riconosce l'iniziativa economica privata qualificandola come libera<sup>8</sup>, viene da molti considerato come un diritto piuttosto che come una libertà. La Costituente aveva fatto una chiara distinzione

7 Art. 4 Cost. La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

8 Art. 41 Cost. L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. [È il testo originario dell'art. 41 a seguito della riforma attuata con l. cost. n. 1/2022. La formulazione della norma è la seguente:

«L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali].

tra il lavoro, considerato fondamento della Repubblica, e l'iniziativa economica, considerata libera ma alla condizione che si svolga nel rispetto dell'utilità sociale e della dignità, libertà e sicurezza della persona. Ebbene l'utilità sociale è scomparsa. Nessuno ne parla più. S'è cominciato addirittura a sostenere che sia una frase vuota di significato concreto, un'espressione retorica. Eppure il precetto dell'articolo 41 è preciso e vincolante. Se, ad esempio, un imprenditore chiude un'azienda e la trasferisce all'estero per ridurre i costi, gli si dovrebbe poter dire che tale comportamento non è conforme al dettato costituzionale o, almeno, da quel momento non dovrebbe più ottenere aiuti dallo Stato (come i benefici fiscali). Quanto al limite del rispetto della libertà, della dignità e della sicurezza, poi, siamo ancora, per usare un eufemismo, molto indietro sul piano della concreta applicazione.

*Certo sarebbe ingenuo pensare che un atto normativo, anche se di grande spessore etico e politico oltre che giuridico come la Costituzione, possa da solo cambiare la società, la cultura e i rapporti di forza. Eppure non pochi tra i padri e le madri della Costituzione hanno manifestato nei decenni un senso di delusione. Espressioni come: Costituzione tradita e Costituzione inattuata sono addirittura entrate nel lessico politico. Basti pensare alla promessa, già ricordata, dell'articolo 3, del progetto di rimuovere gli ostacoli che impediscono di fatto l'uguaglianza dei cittadini e dei lavoratori. C'è un lavoro ancora da fare sul versante del diritto e della cultura?*

In varie occasioni la Costituzione, per il solo fatto di esserci, ha reso un grande servizio al Paese. Anche la cultura giuridica ne è stata positivamente influenzata se non altro perché alcune leggi, sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, sono state migliorate o abrogate. Purtroppo una vera cultura della Costituzione non si è mai diffusa completamente fra i cittadini. Spesso la Costituzione sembra un tema specialistico riservato agli iniziati o ai giuristi. E invece non è così. La Costituzione è la Carta che regola la nostra vita, la convivenza quotidiana, la vita delle istituzioni. È dunque il fondamento di tutto. Purtroppo tale consapevolezza non l'abbiamo raggiunta, quantomeno in maniera condivisa: da un lato per le resistenze di forze politiche e di settori delle istituzioni, che hanno vissuto la Costituzione repubblicana come sigillo della vittoria di una parte e non come patrimonio di tutti; dall'altro perché non si è fatto tutto quello che si sarebbe dovuto e potuto fare per divulgare la Carta come elemento di cultura, in particolare per quanto riguarda la prima parte sui diritti fondamentali. Si sarebbe dovuto, e si dovrebbe, spiegare che i primi articoli della Costituzione contengono i principi e i valori di fondo, che devono essere condivisi se si vuole convivere in uno Stato democratico. Il primo passo per essere un cittadino è conoscere la Carta che regola la nostra convivenza. Dico di più. Bisognerebbe fare quello che alcuni grandi della storia pensavano: riuscire a far amare la Costituzione da tutti. L'obiettivo di un Paese civile è che tutti possano sentire la Costituzione come

propria. Il giorno in cui ciò avverrà, se mai avverrà, sarà quello in cui la nostra democrazia si potrà dire finalmente realizzata.

*Esiste, in questa mancata condivisione, una responsabilità della sua generazione? e magari della sinistra?*

Credo di sì. Esiste anche una responsabilità della parte democratica del Paese e della sinistra. Non si è fatto sempre tutto il necessario. Si è spesso delegato il compito di interpretare la Costituzione ai giuristi e così si è diffusa l'idea sbagliata che essa sia materia specialistica, di settore, che richiede cultura e competenze particolari. Aveva ragione Calamandrei quando diceva che le Costituzioni, per essere efficaci, devono essere confezionate con parole semplici e articoli brevi, da potersi scolpire sulla pietra in modo che il passante le legga e le comprenda. Molti sono gli articoli della Costituzione che hanno questa caratteristica. Ottimo esempio è l'articolo 1, non si potrebbe dire di più, eppure è stata sufficiente una sola riga: «L'Italia è una Repubblica democratica (scelta irreversibile), fondata sul lavoro» inteso, quest'ultimo, come il valore fondamentale su cui si regge la convivenza civile. Con poche parole si è detto tutto. Ma questa impostazione l'abbiamo abbandonata per strada. È singolare, ad esempio, che quando si è riformato l'articolo 111, per dare al processo penale caratteri nuovi e definire i contenuti del «giusto processo», si sia scritta una pagina intera.

*Per non parlare dell'articolo 117 con tutte le varie specifiche delle materie concorrenti o esclusive tra Stato e Regione...*

Certo. Anche la recente riforma costituzionale, poi bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016, non rispondeva all'esigenza di chiarezza. Ad esempio, per "semplificare" il Senato si prevedeva una complicatissima divisione delle competenze tra i due rami del Parlamento, con criteri antitetici rispetto a quelli adottati dall'originario legislatore costituente, che ha privilegiato sempre la concisione e la chiarezza. Avere, negli anni, dimenticato questo metodo ci costringe oggi a una difficile operazione di recupero.

*Arriviamo così alla riforma costituzionale sottoposta a referendum confermativo e battuta il 4 dicembre 2016. Lei è stato tra quelli che maggiormente si sono impegnati contro quella riforma. Come è nata la scelta, sua e dell'ANPI, di schierarsi nel fronte del No?*

Quando sono emerse le prime avvisaglie di ciò che si intendeva fare con la riforma del Senato, l'ANPI, sotto la mia presidenza, ha organizzato una manifestazione in un teatro romano. Il titolo era «No a questo tipo di riforme», che intaccavano anche la prima parte della Costituzione, minando alla base il concetto di sovranità popolare. Eliminare, di fatto, una Camera rappresentativa, senza

prevedere delle forme compensative di partecipazione per i cittadini era una pesante limitazione della sovranità. Se, poi, a ciò si accompagnava l'approvazione di una legge elettorale contraria alla Costituzione (come successivamente riconosciuto dalla Corte costituzionale), il segno e la pericolosità della riforma erano del tutto evidenti. Non lo dicevamo solo noi: è stata la Corte costituzionale a dire che l'*Italicum* non consentiva, fra l'altro, una vera rappresentanza, perché troppi membri del Parlamento erano nominati e non eletti dai cittadini.

Come ANPI abbiamo quindi lanciato una campagna di opposizione alla "riforma", commentando e criticando le successive bozze del testo e poi i vari passaggi nelle Camere sino al testo finale. Di ogni passaggio abbiamo sottolineato le contraddizioni macroscopiche e i principali nodi, a cominciare dall'elezione dei senatori. Alla fine, dal testo della legge non si capiva neppure chi dovesse eleggere i senatori: in un primo tempo si era detto che li avrebbero eletti i Consigli regionali; poi, di fronte alle critiche, si è inserito il rinvio a una successiva legge ordinaria, per garantire una qualche tutela della volontà popolare. Un testo bizantino e senza significato.

Quando poi siamo arrivati al dunque, nel senso che la riforma è stata approvata e si profilava ormai il referendum confermativo, noi, all'ANPI, abbiamo approfondito la discussione interna. Il mio obiettivo, come Presidente, era quello di far schierare l'associazione contro quella riforma, perché la ritenevo e la ritengo pessima e in contrasto con i principi costituzionali fondamentali, e dunque da combattere con tutta la nostra forza. Allo stesso tempo però non volevo provocare una frattura interna perché ho sempre avuto a cuore l'unità. Abbiamo messo in atto, quindi, un dibattito molto serio, meditato e articolato in tempi lunghi per dare spazio a tutte le opinioni. All'esito è prevalsa, con larghissima maggioranza, la scelta di una mobilitazione per il No. Questo perché la riforma non era una *revisione*, come previsto dall'articolo 138, ma un vero e proprio stravolgimento di un aspetto specifico della Costituzione. Abbiamo deciso la nostra posizione in due riunioni del Comitato nazionale (che è il nostro massimo organismo dirigente). In una prima riunione abbiamo discusso del merito della riforma; nell'altra, il 21 gennaio 2016, abbiamo deciso una nostra partecipazione attiva e militante alla campagna per il No. Questa decisione è stata presa, lo sottolineo, a larghissima maggioranza: su quaranta componenti del Comitato nazionale vi sono stati solo tre astenuti. Peraltro, poiché in concomitanza si svolgeva il nostro congresso nazionale, se ne è discusso in tutte le sedi periferiche e infine nel congresso, a metà maggio. Alla fine, la linea è stata confermata, ancora una volta con pochissime astensioni. Ovviamente, avrei preferito che non ci fossero neppure quelle, ma in una grande associazione pluralista questo è normale che avvenga. Per me è stata una grande soddisfazione personale aver salvaguardato l'unità interna. In questa battaglia mi sono impegnato senza esitazioni: mi sono buttato in pieno nella campagna perché ero convinto, e lo sono più ancora oggi, che fosse necessario spiegare agli elettori

i contenuti e l'importanza del referendum e cosa ci fosse veramente dietro tale pseudo riforma.

*Non è cosa da poco essersi impegnato in questo modo nella campagna referendaria e avere mantenuto la presidenza dell'associazione a un'età ragguardevole: oltre novant'anni, seppur portati splendidamente...*

È vero. Ma sentivo il dovere morale d'impegnarmi nello spiegare le ragioni del No nei dibattiti e nelle manifestazioni pubbliche. Ho la coscienza a posto perché ho fatto decine e decine di interventi da tutte le parti, entrando nel merito delle questioni e sostenendo sempre che quello era il problema e non altre questioni politiche. Per concludere, ci siamo schierati con la convinzione che bisognasse difendere la Costituzione a denti stretti e io l'ho fatto girando tutta l'Italia, nella convinzione che fosse necessario, come presidente dell'ANPI e come giurista, spiegare bene i contenuti e i pericoli della riforma, affinché i cittadini potessero votare liberamente, ma con consapevolezza. E in effetti, la risposta, anche di partecipazione, è stata altamente positiva.

*Torniamo, dunque, al merito.*

Nella mia lunga vita ho ricoperto alcuni ruoli istituzionali importanti che mi hanno fatto conoscere bene il nostro sistema istituzionale. Sul bicameralismo, ad esempio, ci sono Paesi in Europa nei quali i due rami del Parlamento non svolgono le stesse funzioni: ci sono leggi che si fanno insieme e leggi che fa un solo ramo del Parlamento (mentre l'altro esercita una sorta di controllo) oppure sono in vigore procedure per cui se una legge passa in un ramo del Parlamento e nell'altro si cambia una virgola non si deve per forza fare il doppio passaggio. Sono esempi per dire che si possono immaginare delle modifiche all'ordinamento che semplifichino alcuni passaggi senza stravolgere gli equilibri del sistema. Del resto la prospettiva della riforma del Senato non è certo nuova. Da ultimo, nel 2013, l'allora presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nel momento in cui stava per finire il suo mandato istituì una Commissione di giuristi per la riforma costituzionale con lo scopo di semplificare l'iter legislativo. Il Governo successivo, presieduto da Enrico Letta, riprese il tema e, addirittura, prospettò l'idea di riscrivere l'articolo 138, che regola le modalità per modificare la Costituzione, senza tener conto del fatto che una simile riscrittura, per essere coerente con lo spirito della Carta fondamentale, avrebbe richiesto un'ampia condivisione che in effetti non si realizzò. Anche sul punto, peraltro, non mi sembrano necessarie modifiche, dato che la Costituzione, da alcuni definita come "rigida", lo è in senso relativo perché, appunto, l'articolo 138 ne disciplina le *revisioni*, intese non come stravolgimenti, ma come modifiche specifiche e univoche sulle quali poi sia possibile, eventualmente, ricorrere a referendum

confermativi (che, peraltro, dovrebbero vertere su testi singoli e compatti sui quali dire sì o no senza dover fare mediazioni).

*Le faccio, a questo punto, una domanda specifica. Alla luce della sua esperienza istituzionale, ha senso il mito della velocità dell'approvazione delle leggi in un ordinamento che è il più complesso d'Europa, con il più alto numero di leggi? Forse più che sulla velocità bisognerebbe concentrarsi sulla qualità...*

Certo le leggi bisognerebbe farle bene, ma non è neppure vero, quanto ai tempi di approvazione, che siamo più lenti di altri Paesi. In ogni caso, non è questo il problema principale perché si è visto che se in Parlamento c'è accordo, un provvedimento può essere approvato senza difficoltà in quindici giorni, in entrambi i rami. Il problema è sempre politico: se non si approvano le leggi è perché manca la volontà politica di farlo, ovvero non si realizza un largo consenso parlamentare e magari, invece di cercarlo, si preferisce ricorrere a quello strumento delicatissimo, e purtroppo abusato, che è la "fiducia", che poi è la tomba di ogni serio confronto.

*Durante la campagna referendaria lei ha subito pesanti attacchi, anche sul piano personale, da molte parti. In particolare da esponenti del Partito democratico.*

È vero ed è stato un grande dispiacere: non per me ma per il partito da cui provenivano gli attacchi. Io sono stato iscritto al Partito comunista dal 1943 al 2002. Poi ho sentito che la direzione verso cui si andava non era più quella in cui avevo creduto e da allora ho fatto parte per me stesso, non aderendo ad alcun partito o organizzazione che non fosse l'ANPI. Mi ero iscritto al Partito comunista durante la guerra, in periodo di clandestinità, sono stato in Parlamento per il PCI ma negli ultimi anni non mi sentivo più a casa mia. Così l'ho lasciato con una certa sofferenza perché, nonostante tutto, rimane un legame anche sentimentale e la convinzione che a sinistra sia necessaria la presenza di un partito "forte". Costatare che proprio da lì, dall'interno di quel partito, potessero arrivare attacchi personali, e non sul merito, mi è molto dispiaciuto.

Ho sentito una dirigente del Pd dire testualmente: «Io voto Sì e ho la tessera dell'ANPI. Allora cosa fa l'ANPI, mi caccia via?». Si è trattato di una sorta di provocazione, dopo che avevamo diffuso almeno quattro o cinque documenti, in cui si esplicitava che nessun iscritto all'ANPI sarebbe stato messo in alcun modo sotto accusa se avesse votato Sì. Ci siamo limitati a chiedere a tutti – credo con buon senso e a buon diritto – di non mettersi apertamente contro la linea politica nazionale dell'associazione (per esempio, montando davanti a una sezione un banchetto del Sì). E, coerentemente, non abbiamo avviato nessun procedimento disciplinare contro chi dissentiva dalla linea dell'ANPI. Che dicessero

simili banalità, con tono di sfida, o che altri parlassero con toni analoghi mi è dispiaciuto, soprattutto per loro.

Aggiungo che ho avuto attacchi anche dalla destra. Un giornale di tale orientamento ha ricostruito la mia vita, raccontando ciò che ho fatto, ma volgendolo tutto al negativo. Si è perfino riconosciuto che ho partecipato alla guerra di Liberazione, come partigiano e come volontario nell'esercito italiano, ma solo per chiedersi poi, retoricamente, se io non fossi stato nella stessa zona in cui, dopo il 25 aprile, erano state commesse uccisioni di fascisti, insinuando, in sostanza, che potessi avervi partecipato. Questo mi è parso particolarmente grave, perché se c'è stata una costante nella mia vita è stata sempre l'assoluta ostilità contro ogni tipo di violenza. Così, nonostante la mia scarsa propensione a frequentare i tribunali come parte, ho dovuto presentare addirittura una querela, a oggi ancora ferma nella Procura competente.

*Durante la campagna referendaria lei ha avuto anche un dibattito con l'allora Presidente del Consiglio, Matteo Renzi. Come ricorda l'incontro?*

Quando mi hanno proposto l'incontro con Renzi, ci ho riflettuto un po'. Ero in vacanza in Grecia e mi sono preso tre giorni per rispondere. Mi dicevo che sarei andato a un incontro in svantaggio perché si sarebbe svolto all'interno della Festa dell'Unità e confrontarmi con il segretario del Partito democratico, che aveva certamente lì il suo pubblico, poteva non essere saggio. Poi ho valutato che un rifiuto sarebbe stato interpretato da molti come una fuga, quasi temessi il confronto. E allora ho accettato, peraltro ponendo alcune condizioni precise, a cominciare dalla individuazione di un coordinatore che riscuotesse la fiducia di entrambi e fosse, dunque, di garanzia. Così abbiamo scelto Gad Lerner. Non sapevo neppure che fosse iscritto al Pd ed ero comunque certo – per la stima che ho nei suoi confronti – della sua imparzialità. Non sbagliavo. Infatti si è comportato da giornalista serio e onesto, ha fatto rispettare le regole che ci eravamo dati, addirittura per scritto, sulla durata e sui contenuti, e con il suo aiuto siamo riusciti a svolgere un confronto anche duro, ma serio. Non ci sono state le fughe in avanti tipiche di altri incontri, in cui veniva sciorinato tutto quello che aveva fatto il Governo. Abbiamo parlato del merito e tutto si è svolto senza scosse, nonostante ci fosse un pubblico, come si può immaginare, diviso.

*Col senno di poi è stato soddisfatto di aver accettato quell'incontro?*

Assolutamente sì! Volevo dimostrare che era possibile mantenere un livello alto di civiltà, senza scontri, ragionando nel merito, tra il presidente dell'ANPI e il segretario del partito di maggioranza, nonostante che il referendum fosse molto divisivo soprattutto per la sinistra, e questo per me era un cruccio di fondo. Alla

luce di come è andato e per come si è svolta tutta la campagna referendaria, oggi accetterei il dibattito senza nemmeno prendermi i tre giorni di riflessione.

*Credeva, all'inizio della lunga stagione referendaria, nella vittoria del No?*

Avevo molti dubbi e preoccupazioni. Pensavo che il No avesse ragione e che dovesse prevalere. Sapevo che l'intervento dell'ANPI non sarebbe stato, da solo, decisivo, e avevo anche una preoccupazione per la disparità delle forze in campo, visto che la controparte disponeva di televisioni, di radio, della forza del Governo e di appoggi esterni. Questo scetticismo è andato un po' scemando, nel tempo, anche perché i fautori del Sì sono stati piuttosto deboli nella difesa del loro progetto. Ho avuto confronti con membri del Governo o del Partito democratico e l'impressione era che alcuni di loro, sul tema specifico, fossero poco preparati, oppure poco determinati e poco convinti sulla fondatezza delle tesi che sostenevano. Questo li ha indeboliti perché di fronte ad alcune domande specifiche c'erano risposte spesso ambigue e difensive. Ciò mi ha rinfrancato, ma restavano molti timori per la forte pressione internazionale ed economica soprattutto nell'ultimo periodo. Pensavo, alla fine, che la partita si sarebbe risolta sul filo del rasoio. Non mi aspettavo quella grande partecipazione di cittadini e quel distacco tra il No e il Sì. La cosa più importante di quel referendum, per me, a prescindere dalla vittoria, è stato il fatto che per una volta il popolo si è mosso ed è andato a votare, con risolutiva partecipazione.

*Come ha vissuto la sera del 4 dicembre e come interpreta il risultato anche numerico, consapevole che è la sommatoria di tanti No diversi?*

Come ho detto, ero molto combattuto fra la speranza e le preoccupazioni, le certezze e i dubbi. Quindi, per me è stato veramente un giorno di grande ansia. Nel pomeriggio si cominciarono a diffondere voci positive sulla partecipazione e questo mi spingeva a sperare, perché riflettevo che solo i sostenitori del No potevano essere riusciti a mobilitare chi ultimamente non votava più. Ho cominciato, allora, a sperare e intanto queste voci si moltiplicavano, confermate anche dai giornalisti che coglievano gli umori degli elettori all'uscita dai seggi. Devo ammettere che la tensione era arrivata a un punto tale che a fine pomeriggio me ne sono andato al cinema a vedere un film che non mi interessava particolarmente, per provare ad attutire l'ansia che stava diventando eccessiva. Pensavo che, all'uscita, avrei avuto qualche notizia più affidabile. Così è avvenuto, però era ancora troppo presto. Mi aveva telefonato un'agenzia di stampa chiedendomi un'intervista, che concordammo per dopo mezzanotte, per aver la certezza di commentare dati concreti e sicuri. Poi, nella tarda serata tutto ha cominciato a essere chiaro e abbiamo anticipato l'intervista. È stata una serata, o meglio, una nottata di grande gioia, unita però al pensiero di ciò che sarebbe

avvenuto dopo, perché ho un senso di responsabilità molto sviluppato che mi proietta sempre verso il futuro. Mi sono dunque chiesto come gestire la vittoria. Ho pensato subito che si dovesse valorizzare la partecipazione, senza troppo cantar vittoria, per “ricucire” con chi, nella sinistra e nell’ANPI, aveva votato Sì. Soprattutto pensavo che fosse venuta l’ora giusta per parlare di come attuare la Costituzione e renderla praticata ed effettiva in tutte le sue parti.

Durante la campagna elettorale abbiamo cercato di rassicurare gli elettori che in caso di vittoria del No non ci sarebbero state, come infatti non ci sono state, catastrofi economiche o politiche. Tanto che, come ANPI, CGIL e ARCI, abbiamo fatto tre manifestazioni molto ironiche e belle, in tre città diverse, una al Nord, una al Centro e una al Sud, tutte e tre intitolate: «Se vince il No: arriveranno le cavallette?».

La mia convinzione, spero di non illudermi, è che se si riesce a convincere i cittadini che è in gioco lo stravolgimento dell’asse portante della nostra democrazia, allora il popolo interviene. In effetti pochi anni prima, nel 2006, si era tenuto il referendum sulla riforma costituzionale di Silvio Berlusconi, che pareva aver tutto dalla sua parte (un Governo forte, tutti i media dalla televisione alla stampa) e molti pensavano che avremmo perso. Si sbagliavano, e anche in quel caso negli ultimi mesi della campagna si è recuperato, la gente ha capito, è andata a votare e la proposta di riforma è stata respinta.

*Lei viene spesso iscritto tra i pasdaran della Costituzione. Si ritrova in questa definizione?*

No, perché non sono mai stato un pasdaran sotto nessun profilo e conservo sempre il mio spirito critico, anche se l’atteggiamento verso la Costituzione è necessariamente diverso. Si tratta della base e della fonte della nostra convivenza civile, del documento destinato a garantire la democrazia anche nei momenti più difficili: il *faro* che deve guidare il nostro cammino, nella vita pubblica e in quella privata.

Per questo sostengo che la Costituzione deve essere non solo conosciuta, a fondo, da tutti, ma trattata con rispetto e, se mi è consentito, *con amore*, con vero «patriottismo costituzionale», come ha suggerito di recente un noto politologo. A chi crede di concordare con queste affermazioni, asserendo che la Costituzione dovrebbe essere portata sempre (anche idealmente) in tasca, io rispondo che la Costituzione deve essere portata soprattutto e prima di tutto *nel cuore*.

Quanto alla possibilità di introdurre modifiche, so bene che la presenza dell’articolo 138 (che parla, non a caso, di revisioni costituzionali) dimostra come gli stessi Costituenti avessero immaginato la possibilità di interventi. Rifiuto, peraltro, l’idea di chi afferma che la Costituzione è una vecchia signora, della quale si vedono le rughe, e dunque bisogna cambiarla. È un’idea sbagliata: rammento che la Costituzione americana è in vigore dal 1789 e ha subito solo

un numero limitato di emendamenti, anche importanti, ma restando la stessa nella sostanza. Le Costituzioni, in effetti, sono fatte per durare. Sono impegnato fortemente solo contro gli stravolgimenti; sono contrario a qualunque forma di aperto o sotterraneo tradimento dello *spirito* della Costituzione. Resto convinto che è sbagliato affermare che esiste una prima parte intoccabile e una seconda largamente modificabile. La Costituzione è un tutto unico, frutto di un pensiero unitario e la seconda parte, alla fine, è strettamente legata alla prima. Dopodiché, posso condividere che qualche modifica (o meglio *revisione*) sia concepibile e auspicabile, ma limitatamente a singoli articoli o a punti specifici.

Non ci sarebbe niente di straordinario, ad esempio, se la legge di bilancio o altre leggi importanti venissero discusse e approvate dal Parlamento in seduta comune, come si fa per eleggere i giudici costituzionali, i componenti laici del Consiglio superiore della magistratura o il Presidente della Repubblica. Si possono fare delle modifiche correttive e si possono introdurre miglioramenti che il legislatore costituente non poteva prevedere.

Faccio qualche altro rapido esempio: si potrebbero costituzionalizzare le Autorità indipendenti di garanzia, per attribuire a loro maggior prestigio e ai cittadini più diritti e più garanzie. Si potrebbe costituzionalizzare uno “statuto” delle opposizioni e fissare modalità e termini rigorosi per la presa in considerazione *vera* delle proposte di legge di iniziativa popolare. Innovazioni di questo tipo non toccherebbero affatto l’impalcatura anche *spirituale* della Costituzione e rappresenterebbero *novità* di natura squisitamente democratica. Lo dico solo per fare delle ipotesi che chiariscano il mio pensiero. La verità, però, è che, se io disponessi di un effettivo potere istituzionale, metterei subito in cantiere un programma di attuazione delle parti della Costituzione rimaste più inattuate e concentrerei su queste l’azione del Parlamento e del Governo. Questa è, a mio parere, la vera priorità e rappresenta un’esigenza assoluta, senza “stravolgimenti”, anzi con reali miglioramenti della realizzazione di quello che fu il pensiero dominante dell’Assemblea costituente: dare vita a un sistema democratico, in grado di rendere effettiva ed esercitata la sovranità popolare, garantire la rappresentanza e favorire la partecipazione dei cittadini.

Peraltro sono convinto che operazioni del genere si potrebbero fare molto rapidamente, se ci fosse un’intesa politica ampia, senza stravolgere la Carta e, anzi, contribuendo a renderla ancora più *viva* nella sostanza e nello spirito. Certo, se si pensa alla condizione attuale dei partiti, tutto ciò appare un’utopia. Ma ci fu un po’ di utopia anche nella Resistenza e, alla fine, siamo riusciti a liberare l’Italia e a costruire una Costituzione altamente democratica.

*Una riforma parziale e specifica è stata quella dell’articolo 81 sull’equilibrio di bilancio, fortemente voluta dal Governo Monti e votata in modo quasi unanime dal Parlamento.*

Quella riforma è stata veramente singolare perché approvata in brevissimo tempo, con un consenso così largo da superare i due terzi (così da non consentire l'eventuale referendum). Basti pensare che il Governo varò un disegno di legge costituzionale nel settembre 2011, il testo fu approvato dalle due Camere in poco più di sei mesi ed entrò in vigore nel maggio 2012. Un primato assoluto, visto che la procedura della riforma costituzionale è piuttosto complicata ed esige complessivamente quattro letture, con un intervallo di "riflessione". Una velocità e una concentrazione di consensi tale da far pensare che quel provvedimento ci fosse stato sollecitato dall'Unione europea. Ma la cosa più singolare fu che il tutto avvenne quasi senza una discussione pubblica, nel silenzio generale, anche se si trattava di una riforma che avrebbe modificato il sistema del bilancio pubblico. Nessun dubbio sul fatto che occorressero misure per contenere il debito pubblico ed evitare una sorta di fallimento, ma la riforma costituzionale era davvero indispensabile, e soprattutto in quei termini, che coinvolgevano non solo il bilancio nazionale, ma anche quelli dei Comuni e di tutto il sistema delle autonomie?

Ragioni di forte perplessità, dunque, ci sono state e ci sono, anche se non voglio entrare a fondo nella materia, che non rientra tra le mie competenze. C'è stato un subisso di critiche quando – in qualche modo – si è valutata la portata del provvedimento; ed esistono anche progetti per cancellare quella legge, credo ormai con poche possibilità di successo, almeno finché si protrarranno gli effetti di una crisi economica che comincia solo ora ad avvicinarsi all'esaurimento. Mi è rimasta in mente, comunque, l'osservazione tranchant di una persona di grande rilievo politico-culturale, che è stata Ministro della giustizia e Presidente della Corte costituzionale, il professor Giovanni Maria Flick, secondo il quale fu una sorta di «eccesso di zelo risarcitorio, tanto momentaneo, quanto inefficace»<sup>9</sup>. Resta, in ogni caso, il fatto che quando c'è la volontà politica, si può perfino modificare la Costituzione in tempi brevi; a maggior ragione, questo vale per le leggi ordinarie, come ho già accennato. C'è una riflessione da compiere: se uno Stato "maturo" non debba risolvere il problema del pareggio di bilancio in termini politici e senza vincoli pressanti soprattutto per gli enti locali, anziché ricorrere a un intervento sulla Costituzione.

Se mi posso consentire un'apparente divagazione devo dire, come accennavo, che invece di pensare, così come si è fatto più volte, a modifiche della Carta costituzionale, sarebbe il caso di pensare ad *attuare* in concreto, a rendere effettivi i diritti e i principi che essa richiama. C'è troppo divario tra molte affermazioni di principio della Costituzione e la realtà: in questi casi, non è da cambiare la Costituzione, ma la realtà. Il Legislatore costituente fu prodigo di indicazioni, impegni e addirittura "ordini" diretti ai parlamentari e ai governi, perché i diritti fossero effettivi, perché fossero rimossi gli ostacoli che impediscono

---

9 G.M. FLICK, *Elogio della Costituzione*, Edizioni Paoline, Milano, 2017.

la realizzazione di una vera uguaglianza, perché si creassero le condizioni per rendere concreto il diritto al lavoro e così via. Gran parte di questi “appelli” è rimasta sulla carta, in questi anni, ed è ora che le cose cambino. Come presidente dell’ANPI, ho organizzato sei seminari, in altrettante città, per discutere proprio su questi aspetti e queste tematiche, sotto un titolo complessivo assai significativo e simbolico: «La Costituzione più inapplicata del mondo». I risultati sono stati eccellenti e soprattutto propositivi e ne daremo atto in una pubblicazione, cui stiamo lavorando.

#### **IV. Un lungo viaggio nella politica e nelle istituzioni**

*Dopo gli anni “eroici”, la Repubblica. Lei ne ha attraversato la storia. Nell’impossibilità di ripercorrerla mi limito ad alcuni flash. Cominciamo dal Sessantotto, che lei ha vissuto a Milano.*

Sul Sessantotto è stato scritto molto: sull’inedito protagonismo dei giovani, sulla sua dimensione internazionale, sul suo radicalismo, sulla spinta verso forme di partecipazione sconosciute. Non è facile parlarne ora, visto che siamo nella ricorrenza del suo cinquantésimo anniversario, in cui il dibattito si è riaperto con una vivacità e una intensità che ritengo utili e opportune, ma che certo non consentono di liquidare una vicenda così importante con poche battute. C’è una grande discussione in atto tra chi propende per il “così eravamo” con un pizzico di nostalgia e chi invece si limita a dichiarare fundamentalmente che, alla fine, il Sessantotto non ha lasciato nulla, al di là di qualche canzone e qualche film. Non intendo schierarmi fra posizioni contrapposte, anche perché, forse, la verità sta nel mezzo, come spesso accade. Di quelle attese e di quelle speranze non è rimasto molto, ma lo scossone c’è stato e credo che ne portiamo tutti addosso qualche traccia, più o meno consapevolmente. Io mi ero incuriosito e appassionato, a suo tempo, anche perché non ero molto soddisfatto della situazione complessiva, specialmente nella scuola, e pensavo che prima o poi fosse necessaria una rottura con un sistema veramente troppo statico.

In effetti fu una grande ventata di novità, non solo in Italia, ma in tutto il mondo. Sembrò per un momento che tutto dovesse cambiare, una volta tanto in meglio; si riscoprirono cose dimenticate, oppure mai realmente percepite; ci fu insieme una stagione di libertà, di sogno, di utopia che non poteva non suscitare speranze di progresso e rinnovamento. Io ero ancora abbastanza giovane e dunque sarebbe stato difficile sottrarmi a una spinta collettiva e diffusa, ma conservai la mia ragionevolezza e, in qualche modo, la mia “compostezza”, che mi rende contrario a ogni eccesso. In realtà, il Sessantotto, io l’ho vissuto soprattutto nell’Università, dove in molti casi rappresentavo – involontariamente – la “controparte”. Ci furono difficoltà, problemi e contrasti; ma il periodo, complessivamente, fu bellissimo e di grande interesse.

Tenevo un corso di Storia dei movimenti sindacali, che si prestava molto alla politicizzazione imperante. Cercai di approfittare del momento particolare per promuovere e tenere dei seminari molto vivaci e appassionatamente seguiti, anche se a volte sembravano sommersi da spinte e tentazioni eccessive. Comunque, frequenza e partecipazione erano altissime. Ancora oggi mi capita di incontrare, in giro per l'Italia, studenti di allora che ricordano con piacere quel corso, che tenni per due o tre anni. Ci furono anche contestazioni, ad esempio per il voto politico e per gli esami collettivi, ma io tenni duro e riuscii a conquistarmi anche un certo rispetto, proprio per la fermezza e la coerenza che cercavo di dimostrare.

Sembrò davvero che l'università potesse cambiare in meglio; ma devo dire che guardandola ora, dall'esterno, dopo tanti anni, non trovo grandi cambiamenti; e dunque dovrei parlare di una «rivoluzione fallita», ma non me la sento, perché, nonostante tutto, qualcosa è rimasto e sopravvive, non solo nei ricordi.

*Lei, quindi, non ricorda difficoltà o scontri significativi nel contesto universitario.*

Scontri importanti e gravi, no. Ci furono, certo, dei punti di frizione, dalla pretesa di fare i seminari autogestiti, senza i professori, a quella del riconoscimento generalizzato del diciotto politico. Su questo punto io fui sempre irremovibile e non accettai, come già detto, la pratica dell'esame collettivo. Ci furono frizioni e qualche contestazione, ma ho sempre tenuto le mie lezioni e le mie lauree senza particolari problemi. Ricordo una contestazione diretta mentre facevo lezione, da parte di un leader del Movimento studentesco che, per fatti accaduti non in Università ma in Consiglio regionale, durante una seduta da me presieduta, pretendeva che non si facesse la lezione con un professore "simile". Io sottoposi al voto degli studenti se continuare o meno; il voto fu massicciamente positivo e il leader fu costretto ad allontanarsi, lasciandomi proseguire.

Ci furono, dunque, delle difficoltà, ma nel complesso riuscii a dialogare con gli studenti senza venire meno ai miei principi. Altri professori subirono dure contestazioni e, ovviamente, ne fui dispiaciuto. Ne ricordo una, molto pesante, contro il professor Pietro Trimarchi, noto per la sua intransigenza, che, all'uscita dall'Università, fu accolto con schiamazzi e fortemente contestato. Ne seguì un processo penale nel quale io accettai di assumere la difesa di alcuni studenti insieme a Bianca Guidetti Serra, avvocatessa impegnata politicamente, e altri. Questa scelta mi costò cara dal punto di vista della carriera universitaria, perché ogni tanto mi veniva rinfacciato il "peccato originale" di aver difeso gli studenti contro un collega. Non era proprio così. In realtà non avevo tradito lo spirito e il senso di colleganza, ma avevo ritenuto che non fosse il caso di risolvere quelle discussioni e anche quelle contestazioni con lo strumento del processo penale. Sono sempre stato (e tale resterò) fautore del dialogo, ogni volta che sia veramente tale e non si risolva in un tentativo di sopraffazione. Ci fu un'altra

occasione delicata, quando un gruppo di studenti fece irruzione nella sala in cui si tenevano le lauree, perché intendevano porre il problema, cui ho già accennato, degli esami di gruppo. Ma il Preside (e io, con altri, lo appoggiai) con molta calma spiegò che l'orientamento della Facoltà era diverso e, in ogni caso, non si poteva sospendere una sessione di laurea, danneggiando anche chi voleva laurearsi. Ci fu un po' di dibattito, quindi prevalse il buon senso e potemmo proseguire.

*Che giudizio dà, complessivamente, di quegli anni?*

In realtà molte delle rivendicazioni del Sessantotto si rivelarono piuttosto utopiche a fronte della resistenza delle istituzioni e, in fondo, di una parte della società. Così i progressi ottenuti furono in parte assorbiti e i risultati di quella grande stagione furono, nel concreto, modesti. Anche l'università tornò ben presto a essere quella di prima, con cambiamenti, in genere, di limitata entità. Tuttavia, si è trattato di una grande pagina su cui la riflessione non è stata ancora sufficientemente approfondita. Poi, a Milano, ci fu – nel dicembre 1969 – la strage di piazza Fontana, con quello che ne seguì anche sul piano giudiziario, e lo scenario cambiò completamente, soprattutto sul piano politico.

*Negli anni successivi al Sessantotto lei (che già prima era stato consigliere comunale a Pisa dal 1947 al 1960) ebbe incarichi istituzionali di primo piano (consigliere alla Regione Lombardia dal 1970 al 1985, Vice-Presidente del Consiglio regionale lombardo, dal 1970 al 1977 e Presidente del Consiglio regionale dal 1978 al 1980, fu poi componente del Consiglio superiore della magistratura dal 1986 al 1990, senatore dal 1992 al 2001). Cominciamo dal Csm, di cui fu membro eletto dal Parlamento su indicazione del PCI.*

La mia esperienza al Consiglio superiore della magistratura iniziò in un modo inusuale e anche, posso dirlo, deludente. Il primo atto dell'organo appena costituito fu – come sempre con la presenza del Presidente della Repubblica – l'elezione del Vice-Presidente, che deve essere un componente di nomina parlamentare e che, di fatto, ne presiede i lavori, dato che il Capo dello Stato (presidente del CSM per indicazione costituzionale) partecipa alle sedute solo in rare occasioni. Ebbene, in prima battuta una parte notevole dei consiglieri si orientò, per la vicepresidenza, sulla mia persona e ci furono due votazioni in cui io e l'altro concorrente, Cesare Mirabelli, risultammo in perfetta parità. Il regolamento del Consiglio prevedeva che, dopo la terza votazione, in caso di permanenza della parità di voti, sarebbe stato eletto il più anziano d'età, che, in quel caso, ero io. Accadde allora una cosa unica nella storia consiliare: per scongiurare questa eventualità il Presidente, Francesco Cossiga, decise di votare, rompendo la tradizione secondo la quale il Presidente della Repubblica, in tali occasioni, si astiene. Il suo voto fu determinante in favore di Mirabelli,

che venne quindi eletto Vice-Presidente. Un po' di delusione, ma compensata poi dalla valutazione che, nel caso avessi vinto io, i rapporti con il Presidente Cossiga sarebbero stati tutt'altro che facili.

*Non fu un buon inizio... E poi?*

Ho diversi ricordi positivi di quel quadriennio. Uno su tutti: riuscii a far costituire un Comitato antimafia – non in concorrenza con la Commissione parlamentare – preposto a definire che cosa fare, all'interno della magistratura, per affrontare meglio il crimine organizzato. In quell'epoca c'erano ancora molti magistrati che negavano l'esistenza della mafia, perfino in Sicilia. Era, quindi, opportuno che ci fosse un indirizzo, un'indicazione da parte dell'organo di autogoverno per sensibilizzare al riguardo. Fui nominato presidente del Comitato e in questa veste visitai molti uffici giudiziari d'Italia: in alcuni, anche in Sicilia, mi sentii dire dal procuratore generale che stavamo perdendo tempo perché lì la mafia non c'era. Era il momento nel quale stava prendendo corpo l'impegno della magistratura contro la mafia, prima con Rocco Chinnici e poi con Giovanni Falcone. Chinnici costituì il primo pool di magistrati antimafia, dediti a un impegno specifico e coordinato; ciò provocò qualche resistenza all'interno della magistratura, ma soprattutto reazioni durissime da parte della mafia, fino all'uccisione dello stesso Chinnici, di Falcone, di Borsellino e anche di Antonio Saitta e di molti altri. Per descrivere il clima di quegli anni ricordo la vicenda, di cui ci occupammo in Consiglio, del cosiddetto Corvo, ossia di un personaggio che scriveva lettere anonime contro Falcone (che stava cominciando a emergere come il magistrato di maggior spicco nelle indagini contro la mafia), per screditarne l'operato e limitarne conseguentemente il ruolo.

*Ma la questione del Corvo fu solo la prima parte.*

Dopo la conclusione dell'eccellente periodo di Caponnetto si dovette procedere alla sua sostituzione come capo dell'Ufficio istruzione, punto nevralgico nell'azione di contrasto a Cosa nostra e all'interno del quale funzionava, appunto, il primo pool di magistrati antimafia. La nomina avvenne in una famosa seduta, ricostruita, ormai, anche in diversi libri, che durò un'intera notte (indimenticabile, per l'atmosfera complessiva e l'ansia), in cui si votò per scegliere tra Antonino Meli, anziano Presidente di sezione del Tribunale, e Giovanni Falcone. Io ero schierato per Falcone, che appariva la soluzione migliore perché in grado di mantenere e sviluppare ulteriormente l'idea di Chinnici. Prevalse invece, per un voto, il magistrato più anziano e accadde poi quel che temevo: il pool fu distrutto, si passò all'ordinaria amministrazione e ci vollero anni per recuperarne l'efficienza. La delusione di Falcone fu grande. Fu però sostenuto da molti di noi, che lo spinsero a non deprimersi e a non abbandonare tutto.

*Quella scelta divise anche la parte della magistratura che condivideva con lei molti ideali e che pure era favorevole a intensificare la lotta alla criminalità organizzata. Penso a Magistratura democratica che in quella consiliatura era rappresentata da esponenti di alto livello e che in parte non sostenne Falcone.*

Alcuni esponenti di MD (erano, in tutto, tre) votarono per Meli (mentre Caselli, anche lui noto esponente di MD, votò per Falcone) nella convinzione che il criterio da adottare dovesse essere quello dell'anzianità, per il timore che il suo superamento potesse provocare, nel tempo, discriminazioni da parte delle maggioranze contingenti. Molti di noi, invece, sostennero che il caso Falcone era unico e meritava di essere affrontato con criteri specifici e particolari, per l'impegno contro la mafia, sempre più aggressiva. Quella notte fu per me memorabile. La rivivo come fosse adesso. Ricordo ancora che la mattina alle otto e mezzo, finita la seduta, all'uscita della sala, c'erano i giornalisti che volevano intervistarci e riprenderci per il telegiornale. Chiesi di lasciarci almeno il tempo di fare la barba, ma ci risposero che era meglio di no, perché con la barba lunga e l'aria stanca la gente si sarebbe resa conto meglio, non solo che si era passata la notte a discutere, ma anche della durezza e della gravità della battaglia che era stata combattuta (e, purtroppo, persa). Noi eravamo sconvolti, anche dalla richiesta, ma ci arrendemmo: stava iniziando quella "cultura" dell'immagine, che poi si sarebbe diffusa.

*La questione delle nomine è sempre stata cruciale nell'esperienza del CSM.*

Certo, e mi ha insegnato molte cose, anche a guardare con occhio attento i membri laici e il loro ruolo. Nel Consiglio, i magistrati sono eletti dai colleghi ma indicati dalle correnti di riferimento, e non sempre riescono ad affrancarsi da tale appartenenza, per cui spesso accade che, nelle nomine, si ceda a logiche spartitorie. È, evidentemente, un malcostume, che deve essere affrontato e superato con un dibattito culturale interno all'associazionismo e non attraverso (difficili) modifiche legislative. Del problema si parla spesso e in maniera strumentale, ma non si parla mai delle carenze che riguardano i componenti di nomina parlamentare. Questi – i cosiddetti laici – devono essere eletti dal Parlamento con una maggioranza qualificata, quasi come i giudici costituzionali, allo scopo di evitare scelte politiche di parte: dunque, anche se indicati da uno o più partiti, per raggiungere il *quorum* devono raccogliere un consenso più ampio. Di questo dovrebbero ricordarsi, quando svolgono la loro funzione al CSM, decidendo in assoluta autonomia, in quanto non rappresentano più il partito che li ha designati, ma tutto il Parlamento. Ho notato invece in diverse occasioni, che essi si schieravano secondo indicazioni partitiche, ignorando il proprio ruolo costituzionale. Se c'è una crisi di autorevolezza del CSM, lo si deve anche

ai componenti laici e non è corretto darne tutta la responsabilità ai magistrati. Se si volesse operare una riforma sul punto, si dovrebbero rendere più severe e chiare le modalità di nomina dei membri laici, che spesso risultano determinanti anche a causa delle divisioni correntizie dei magistrati. Insomma, bisognerebbe eleggere persone indipendenti e autonome, di alto profilo, sul modello dei giudici costituzionali, e limitare gli eccessi di conflittualità tra le correnti dell'Associazione nazionale magistrati.

*Dopo il CSM, il Senato, dove è rimasto per quasi dieci anni, lungo tre legislature. Oggi – come si è già ricordato – molti dicono che in Italia è impossibile legiferare, che il bicameralismo è insensato e che il Senato è inutile. Lei ha già preso le distanze da questa posizione.*

Sì, e lo confermo. Le opzioni in politica sono tutte ammissibili. Ci sono Paesi che hanno un sistema monocamerale e altri in cui vige il bicameralismo. Questi ultimi sono più numerosi, anche se diversi dal modello italiano che ha un Senato del tutto simile alla Camera. Ciò premesso, non ho difficoltà a dire che la scelta dei legislatori costituenti è stata, secondo me, giusta. Si proveniva da un periodo di dittatura e più spazio si dava alla sovranità popolare, alla rappresentanza e al Parlamento, più ci si discostava dal passato. Tra l'altro, anche il sistema bicamerale, con due assemblee che discutono e votano in modo autonomo, consente di avere leggi migliori, soprattutto se la composizione delle Camere non è politicamente omogenea. Nella mia esperienza, la doppia lettura dei testi legislativi si è dimostrata utile, nel senso che spesso una Camera ha corretto un errore dell'altra.

Sono ben consapevole che un sistema troppo rigido può talvolta rallentare il procedimento legislativo, ma quando c'è una solida volontà politica tutto si supera, e dunque il problema è politico più che organizzativo. Sulla base della mia esperienza, io manterrei il Senato, ma lo differenzerei dalla Camera per alcuni ambiti di intervento e impegni legislativi. Attualmente la differenza consiste soltanto nell'età degli elettori e degli eletti, presumendosi che i senatori, essendo più anziani, siano più riflessivi e maturi. Occorrerebbe, invece, puntare di più sulla qualità e creare un Senato più ricco di esperienze e conoscenze, con provenienze assicurate non tanto da titoli specifici come una laurea, ma da competenze e professionalità peculiari.

L'obiettivo principale, in sintesi, deve essere quello di migliorare la qualità delle leggi elevando le competenze e le doti culturali dei legislatori. Ciò vale per entrambe le Camere, ma soprattutto per il Senato, che potrebbe diventare il luogo della massima riflessione, scongiurando un rimpallo troppo rigido tra le Camere e consentendo un approfondimento reale e una discussione aperta e documentata.

*Lei era in Parlamento negli anni della crisi della prima Repubblica. Un giudizio sintetico sul suo lavoro in Senato...*

Andai in Senato pieno di buona volontà e soprattutto con l'intenzione di seguire la strada che mi indicava la mia esperienza professionale. Venivo dall'insegnamento universitario di Diritto del lavoro e venni assegnato, su mia richiesta, alla Commissione lavoro di cui fui presidente per ben sette anni sui nove di mia presenza in Senato, nonostante il susseguirsi di vari governi (e anche nel periodo in cui il presidente del Consiglio era Silvio Berlusconi e il ministro del lavoro Clemente Mastella).

Nella Commissione creai un clima di attività intensa e proficua, attirandomi anche qualche critica di stakanovismo. Molti disegni di legge vennero discussi e approfonditi seriamente. Non ci furono particolari contrasti interni e il coinvolgimento del Ministro fu limitato all'indispensabile. Si proponeva e si deliberava quello che ritenevamo giusto, in modo del tutto autonomo anche dal partito di provenienza, almeno per quanto mi riguarda. Il bilancio non fu, peraltro, soddisfacente, almeno stando alle leggi approvate. Come Commissione proponemmo e discutemmo diversi disegni di legge, su vari temi, quasi tutti di forte attualità. La maggior parte venne approvata non solo in Commissione ma anche in Aula, ma si arenò poi alla Camera. E si arenò non per caso ma per una diversità di impostazione politica, anche nel mio partito. Un esempio per tutti è il primo progetto per la tutela nei lavori precari<sup>10(3)</sup>: approvato al Senato, subì forti rallentamenti alla Camera fino a che, in prossimità della scadenza della legislatura, venne calendarizzato, con il consenso di tutti i capigruppo, in una posizione tale da decretarne la fine. Questo atteggiamento caratterizzò anche altre proposte, come il disegno di legge sulle molestie nei luoghi di lavoro<sup>11(4)</sup> (approvato dal Senato, ma arenatosi alla Camera, sino a quando sopraggiunse una direttiva europea il cui testo era molto simile al nostro) o il Testo unico sulla sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro<sup>12(5)</sup> (anch'esso arenatosi perché, secondo alcuni, troppo impegnativo per i datori di lavoro). Ricordo invece con piacere, come frutto del mio lavoro, la legge sul lavoro dei detenuti, agevolato all'interno e all'esterno del carcere attraverso la riduzione degli oneri sociali e fiscali per le imprese disponibili ad assunzioni. Si prevedeva e garantiva una retribuzione

10 <sup>(3)</sup> [Ddl n. 2049, Norme di tutela dei lavoratori "atipici", comunicato alla Presidenza il 29 gennaio 1997, primo firmatario C. Smuraglia].

11 <sup>(4)</sup> [Ddl n. 38, Norme per la tutela della dignità e libertà della persona che lavora, contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro, comunicato alla Presidenza il 9 maggio 1996, primo firmatario C. Smuraglia].

12 <sup>(5)</sup> [Ddl n. 2389, Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione di un testo unico delle norme generali di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché per l'emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche, comunicato alla Presidenza il 29 aprile 1997, firmatario C. Smuraglia].

minima e altre tutele per i lavoratori detenuti. Un testo simile era fermo da molto tempo, in altra forma, alla Commissione giustizia. Con il presentatore di questo disegno di legge convenimmo di privilegiarlo in Commissione lavoro, quindi venne approvato dal Senato e poi anche dalla Camera, pur con un *budget* ridotto. La cosa era ed è sentita come molto importante nelle carceri e, addirittura, la legge ha preso – nella pratica – il mio nome. È stato un importante contributo al miglioramento delle condizioni carcerarie: gli effetti di una legge come questa non riguardavano soltanto la vita del detenuto ma anche, come è confermato dalle statistiche, la sicurezza della società. Infatti chi riesce a partecipare a questi progetti ha una recidiva bassissima, e a questo scopo era prevista una garanzia lavorativa anche per i primi sei mesi dopo l'uscita dal carcere.

*Oggi la credibilità della politica è ai minimi storici e molti considerano i politici una “casta” lontana dai bisogni e dalla sensibilità dei cittadini e l'attività politica un mestiere fatto più per convenienza che come servizio alla collettività. Lei ha sempre fatto politica, ma non è mai stato un politico di professione, continuando, contemporaneamente, un'intensa attività di avvocato, di professore, di pubblicista. Anche alla luce di questa esperienza, cos'è per lei la politica e quali le cause della sua “decadenza”?*

Premesso che la politica, anche se svolta professionalmente è un'attività legittima e rispettabilissima, sono convinto dell'importanza che in Parlamento, oltre a politici di professione, entrino cittadini di diversa provenienza. È infatti fisiologico che il politico di professione tenda a restare il più possibile in carica per non tornare a fare un lavoro magari meno qualificato e meno retribuito e sia, per questo, legato alle scelte del partito che lo ha candidato e da cui dipende la sua rielezione. Per la dignità della funzione parlamentare è, invece, fondamentale non chiedersi se un voto, favorevole o contrario a un provvedimento, giovi alla propria carriera o ai propri affari. Sta qui l'importanza che vengano elette persone che possano facilmente tornare a casa e al proprio lavoro, cioè che abbiano un'autonomia economica e operativa. Nel mio caso, quando sono giunto alla soglia dei dieci anni di appartenenza al Senato, ho mandato una lettera al mio partito in cui dicevo che avevo raggiunto un giusto limite di tempo e chiedevo di individuare una nuova candidatura al posto della mia. “Naturalmente”, nessuno ha insistito perché restassi e c'era già qualcuno pronto a sostituirmi, ma io ho potuto fare quel gesto perché avevo il mio studio legale, che aveva continuato l'attività. Bisogna, insomma, equilibrare nelle istituzioni la presenza di politici di professione e di cittadini prestati temporaneamente alla politica.

*Un altro argomento di attualità è quello dei costi della politica, dei vitalizi e dei privilegi. Cosa pensa delle proposte di “tagli” al riguardo?*

Prevedere un trattamento pensionistico per il parlamentare è – diciamo così – normale. Non si tratta di un privilegio, ma del riconoscimento dei diritti economici conseguenti a un'attività che deve essere regolamentata come ogni altra. Ciò diventa un privilegio solo quando il trattamento è troppo favorevole rispetto a quello riservato ai comuni cittadini, o quando ci sono benefici aggiuntivi ingiustificati (penso alla distribuzione, un tempo assai diffusa e ora abolita, di tessere gratuite per spettacoli, cinema, stadio, e così via), oppure quando si tollera che l'attività parlamentare sia una *sine cura*. Questo, tuttavia, dipende ancora una volta dalla politica, perché sono i partiti che devono vigilare sul fatto che chi è in Parlamento svolga veramente la sua attività e, in caso contrario, assumere provvedimenti adeguati. Se si hanno chiari questi principi è agevole smascherare il facile populismo.

Il cosiddetto vitalizio per come era costruito nel passato si prestava ad abusi, ma già negli ultimi anni essi sono stati in gran parte cancellati o limitati. Io stesso, per unire due legislature di breve durata (due anni ciascuna) ho dovuto operare una sorta di “riscatto” pagando una somma considerevole per poter raggiungere una legislatura completa. Se ci sono stati o ci sono ancora degli abusi, sarebbe opportuno indicarli con nome e cognome invece di mettere tutti sullo stesso piano. Attenzione ai populismi: la politica costa e riconoscere un compenso economico a chi la pratica non ha nulla di delittuoso, se il costo corrisponde al giusto e non si trasforma in un privilegio. Un compenso è necessario per consentire l'accesso alla politica anche a chi è privo di mezzi e altrettanto va detto per i vitalizi, se non vogliamo tornare ai parlamentari eletti *per censo*, come accadeva in un ormai lontano passato.

*C'è un altro tema politico che sembra diventato un luogo comune. Questa volta di contenuto. È l'affermazione secondo cui, dopo la caduta del muro di Berlino, è venuta meno la distinzione, tradizionale del Novecento, tra destra e sinistra.*

Penso che sia un'affermazione sbagliata. La contrapposizione destra-sinistra, se intesa correttamente, ha tuttora un senso. Ovviamente quando si dice destra e sinistra si fa una schematizzazione e una semplificazione: c'è la destra liberale e la destra fascista, c'è la sinistra parlamentare e quella extraparlamentare, ci sono tante forme e sfumature. E tuttavia alcuni concetti sono chiari. Semplificando molto, intendiamo per *destra* il richiamo a idee liberali, in qualche modo conservatrici e più vicine al capitale che al lavoro; e per *sinistra* l'attenzione particolare ai problemi sociali, al valore del lavoro consacrato nell'articolo 1 della Costituzione, all'uguaglianza unita alla libertà e alla difesa dei più deboli. Da questo punto di vista, abolire le distinzioni sarebbe sbagliato e pericoloso. Forse è un bene che si siano smussati alcuni estremi degli ideologismi del Novecento, ma nel contempo la caduta delle ideologie, intesa come caduta degli ideali e dei principi, ha provocato solo guasti. Direi, piuttosto, che oggi di ideologia ce n'è

troppo poca. Molti ragazzi di diciotto anni non sono mai stati a una manifestazione sui grandi temi della contesa politica. Ci sono, tuttavia, anche dei segnali positivi da evidenziare: se don Luigi Ciotti organizza una grande riunione popolare a Bologna, come è successo poco tempo fa, coinvolgendo duecentomila giovani, vuol dire che c'è voglia di partecipazione se si prospettano obiettivi comprensibili e carichi di valori.

*Anche la differenza tra conservatori e riformisti oggi è più sfumata. Sembra che tutti siano riformatori...*

Il termine riformista ha molti significati e può anche non averne nessuno. Dire che è riformista chi vuole delle riforme è ovvio, ma occorre sapere cosa intende per riforme. Esistono, infatti, anche le controriforme. Nel 2016, per esempio, è stata presentata come riforma epocale – come abbiamo visto – una modifica peggiorativa della Costituzione, che diminuiva la rappresentanza e la sovranità popolare: era una vera e propria controriforma e chi la sosteneva non aveva alcun titolo per dichiararsi riformista.

*Parlando del clima politico non possiamo sfuggire la questione della fuga dal voto. Nelle elezioni alla Camera del 2013 ha votato ancora il 75 per cento degli aventi diritto, ma tale percentuale è scesa al 58 per cento alle successive europee e al 49 per cento alle regionali. Ci avviciniamo a un modello in cui la democrazia da governo dei più rischia di diventare il governo dei meno?*

Senza partecipazione la democrazia non vive. L'attuale disaffezione alle urne è, dunque, negativa e pericolosa. Essere cittadini vuol dire anche partecipare al voto per contribuire a determinare le sorti del Paese e tale partecipazione è una specie di dovere morale, desumibile dalla Costituzione. Ma la partecipazione non è mai un dato acquisito e deve essere perseguita suscitando interesse e coinvolgimento. Si va a votare se si ha la sensazione di contare qualcosa, e non se si ha l'impressione che il voto serva solo a ratificare coalizioni preconfezionate e non illustrate agli elettori. Se io voto un parlamentare e poi questo non solo cambia casacca (come hanno fatto oltre trecento parlamentari nell'ultima legislatura) ma si schiera con la parte avversa, allora il voto appare come una inutile sceneggiata. Queste cose colpiscono il cittadino e lo spingono alla non partecipazione: la *cattiva* politica è la prima causa della mancanza di partecipazione. La *buona* politica invita i cittadini a contribuire alla gestione della cosa pubblica: lo dice l'articolo 49 della Costituzione quando afferma che i partiti sono necessari per concorrere alla gestione del bene comune. Se si convincono gli elettori che il loro voto è al centro della vita democratica e decisionale del Paese, allora li si riavvicina alle istituzioni e al Parlamento. Bisogna che la politica si assuma le sue responsabilità e, invece di deplorare i cittadini che non vanno a votare, smetta

di fornire cattivi esempi e li riconquisti all'impegno con pratiche virtuose e coerenza di comportamenti. Quando si avvicinano le elezioni si sente parlare solo di coalizioni e di alleanze, ben poco di programmi o di che cosa si deve fare per il lavoro o per la salvaguardia del territorio e così via. Ora, perché il cittadino dovrebbe concorrere, partecipando e votando, se ha la sensazione che ciò non serva a nulla, se non ad avallare scelte già fatte nelle stanze del potere? La vera sfida è la *valorizzazione della rappresentanza* dei cittadini. Ciò ha due precondizioni: da un lato, la preparazione alla cittadinanza attiva e, dall'altro, la buona politica.

## V. La giustizia. Esperienze professionali

*Dalla politica passiamo alla giustizia. Lei ha cominciato l'attività di avvocato alla fine degli anni Quaranta. Giovanissimo ha vissuto la stagione dei processi ai partigiani, insieme a figure storiche, come Umberto Terracini, Lelio Basso e Piero Calamandrei. Qual era, allora, il clima che si respirava nei tribunali?*

In effetti, la mia carriera professionale si è svolta nell'arco di un periodo piuttosto lungo, dal 1947 a pochi mesi fa, quando mi sono cancellato dall'Albo, essendo ormai dedito ad altre attività. Mi sono, quantomeno, guadagnato la medaglietta dei cinquant'anni di servizio, che ho anche largamente superato. È vero, comunque, che ho iniziato la mia carriera professionale da giovane inesperto e mi sono fatto le ossa attraverso esperienze molteplici e anche dure, tra cui quella dei processi ai partigiani, negli anni Cinquanta.

Nell'immediato dopoguerra il clima era di chiusura, specialmente sul tema della valutazione della Resistenza e del fascismo da parte della Magistratura. Si usarono, in un primo periodo, due pesi e due misure: per i fascisti, l'amnistia di Togliatti fu applicata in modo estensivo, tant'è che vi rientrarono anche fatti orripilanti, chiaramente esclusi dal provvedimento. Per i partigiani, invece, ci fu poca comprensione e pochissima tolleranza, tant'è vero che a pochi anni dalla Liberazione vi fu una vera ondata di processi per fatti commessi in connessione con le vicende della guerra, che furono considerati come delitti ordinari e quindi da punire severamente senza attenuanti. Tutto questo è da attribuirsi in parte al fatto che molti magistrati che avevano svolto le loro funzioni nel periodo fascista erano rimasti in carica, mantenendo una mentalità certamente non "aperta" verso l'evento straordinario della Resistenza. Ma in parte fu responsabilità anche della politica, perché dopo l'estromissione della sinistra dal Governo De Gasperi, il cosiddetto Vento del nord smise di spirare e i governi non si distinsero certo per chiare dimostrazioni di apertura e di disponibilità a valutare con animo sereno fatti ed eventi che erano frutto della guerra e mantenevano i loro effetti anche successivamente.

Lo dimostra la contemporaneità dei processi dello stesso tipo, negli anni Cinquanta, contro partigiani, in varie sedi giudiziarie. Una coincidenza spiegabile

solo con le citate ragioni e col mutato clima politico. Con questo non intendo ovviamente riferirmi ai casi di chi ritenne, dopo la fine della guerra, di farsi giustizia da sé, che non posso considerare se non come fatti delittuosi, altamente deprecabili. Mi riferisco, invece, ai casi in cui, per fatti a cavallo della Liberazione, le prove venivano valutate con un particolare rigore nei confronti degli imputati e inserendo quei fatti, con molta facilità, nell'ambito di vendette per ragioni, comunque, private, anziché come fatti connessi alla guerra.

*Un'ondata di processi ai partigiani si verificò, dunque, e lei in qualche modo ne fu protagonista, come avvocato.*

Ho nel merito un ricordo personale assai nitido riguardante un processo celebrato davanti alla Corte d'assise di Pisa contro sedici partigiani, accusati di otto omicidi volontari. Come ho già ricordato, ero alle mie prime armi e mi trovai in un nutrito collegio di difesa di cui faceva parte Lelio Basso, la cui presenza e il cui rilievo politico nazionale dovevano, come si usava allora, sottolineare l'importanza del processo. A differenza della prassi, che vedeva il difensore di fama venire da Roma solo per l'arringa finale, incentrata su argomentazioni essenzialmente politiche talvolta anche per la limitata conoscenza degli atti, Basso venne spesso durante la preparazione del processo, ragionando con noi sulle strategie difensive. Conservo una fotografia in cui entrambi – io giovanissimo e Basso con una storia di politico maturo – studiavamo insieme, in toga, un documento in tribunale.

Quell'esperienza contribuì molto alla mia formazione. Le imputazioni contestate erano tanto gravi quanto infondate. Eppure, dal tono degli interventi del presidente della Corte e del relatore, e dal modo di esprimersi e di interrogare gli imputati emergeva evidente il pregiudizio colpevolista. Al contrario, i componenti della giuria popolare sembravano molto attenti, interessati a capire e disposti a cercare seriamente la verità. Fu un processo che fece scalpore, seguito costantemente da un pubblico numeroso. Il dibattimento durò a lungo. Alla fine il pubblico ministero chiese l'ergastolo per tutti, ma l'esito fu una assoluzione generale. Dopo tre giorni e mezzo di camera di consiglio, la Corte uscì e il Presidente, visibilmente contrariato, lesse il dispositivo in un clima di tensione spasmodica. Quando concluse la lettura ci fu un'esplosione di gioia generale che coinvolse tutti: gli imputati, noi difensori, il pubblico e persino i carabinieri!

La maggior parte di quei processi si risolse positivamente, ma si trattava, comunque, di una sorta di vendetta contro i partigiani, che a molti – tra cui quei sedici imputati – era costata mesi di carcere e poi anche un processo d'appello. Anche in epoca successiva e in altre materie abbiamo, peraltro, assistito a iniziative azzardate, sintomo preoccupante di alcuni sbandamenti della Magistratura.

*Facciamo un salto di dieci anni. Nel luglio 1960 il Paese fu scosso da un moto di protesta per il sostegno del Movimento sociale italiano (erede del fascismo) al Governo guidato*

*da Fernando Tambroni. Genova insorse contro il progetto di tenere in città il congresso del Movimento sociale e le manifestazioni si susseguirono in tutt'Italia con morti e feriti. Tra i fatti più gravi ci furono quelli di Reggio Emilia dove morirono, colpiti dal fuoco della polizia, cinque operai. Nel conseguente processo contro un vicequestore e un agente di polizia, oltreché contro alcuni dimostranti, lei fu difensore di parte civile. Cosa ricorda di quel processo?*

Anche quella fu un'esperienza sconvolgente. Il processo non si tenne nella città emiliana ma venne trasferito, per *legittima suspicione*, a Milano ritenendosi, in modo del tutto infondato, che a Reggio Emilia non ci fossero le condizioni per celebrarlo in serenità. Noi difensori di parte civile raccomandammo ai familiari di essere presenti in aula in modo da non restare isolati in una città che non aveva vissuto gli scontri e che non conosceva i termini e il contesto in cui si erano svolti. Così, per tutto il dibattimento, ogni mattina i familiari, in particolare le donne perché gli uomini lavoravano, venivano a Milano con un pullman e assistevano all'udienza fino a sera. Poi tornavano a Reggio Emilia e il giorno dopo erano di nuovo in aula. Un grande esempio di civiltà e di solidarietà. Ci furono giorni in cui la Corte d'assise di Milano sembrava un accampamento perché i parenti e gli amici delle vittime e dei feriti arrivavano portandosi da mangiare. Una volta, uno di loro ci chiamò da parte, con aria misteriosa, e scoprimmo che le donne, tornate a Reggio la sera prima, avevano lavorato tutta la notte per fare i tortellini per gli avvocati: fu un gesto bellissimo e commovente, nella sua semplicità. L'esito del processo fu deludente, i due imputati di omicidio (appartenenti alla polizia) furono assolti; in compenso, la Corte si dimostrò mite nei confronti dei dimostranti. Giustizia non era stata fatta per i cinque morti, celebrati anche in canzoni popolari e presenti nel ricordo di tutti.

In quell'occasione l'ANPI si schierò e scese in piazza, secondo l'indicazione del presidente Arrigo Boldrini, per impedire che i fascisti arrivassero al Governo. La partecipazione diretta dell'ANPI alle vicende politiche è stata un fatto eccezionale. È accaduto solo poche altre volte nella nostra storia: nel 1953, contro la legge truffa, nel 2006 e nel 2016, nei referendum costituzionali, sempre per resistere a veri e propri attentati alla democrazia. Ma su questo punto mi soffermerò più avanti.

*Tra i processi importanti in cui lei è stato protagonista c'è quello per la morte di Giuseppe Pinelli, l'anarchico defenestrato, per usare le parole di Dario Fo, nel dicembre 1969.*

Quello per la morte di Giuseppe Pinelli fu un processo di grande delicatezza, anche per le sue implicazioni politiche. Lo seguii dall'inizio per conto della vedova e delle figlie, allora bambine. Pinelli era morto, tre giorni dopo la strage di piazza Fontana, precipitando da una finestra della questura dove era stato illegittimamente trattenuto e interrogato. Le prime indagini si conclusero rapidamente con un decreto di archiviazione: furono indagini frettolose e lacunose.

C'era una gran fretta di chiudere la vicenda perché, sul versante istituzionale, tornava comodo a molti sostenere che si era trattato di un suicidio, sia per confermare la matrice anarchica della strage e la responsabilità di Pietro Valpreda (allora in carcere) sia per salvaguardare l'operato della polizia. Il questore di Milano – dopo la morte di Pinelli – se ne uscì con una frase diventata famosa: «Apprezzavo molto Pinelli. Era un cavaliere dell'ideale e quando gli abbiamo detto che Valpreda aveva confessato, ha gridato: “Per l'anarchia è finita” e si è buttato dalla finestra». Una cosa davvero vergognosa. Ma in quel contesto anche una parte della magistratura non colse la gravità dell'accaduto, tant'è che le indagini si conclusero rapidamente.

A quel punto la vedova Pinelli, consigliata dagli amici che la sostenevano, si rivolse a me e ad alcuni altri avvocati per ottenere la riapertura dell'istruttoria e per costituirsi nel processo come parte civile. Decidemmo di rivolgerci alla procura generale di Milano, retta da un magistrato di grandissimo prestigio, Luigi Bianchi d'Espinosa, noto negli ambienti culturali e politici come democratico, liberale e grande giurista. La vedova Pinelli presentò una denuncia per omicidio nei confronti degli agenti e dei funzionari presenti nella stanza della questura durante l'interrogatorio del marito, o vicini, come il commissario Luigi Calabresi. Accadde allora una cosa grave e anomala: il difensore degli imputati mi denunciò per calunnia. La cosa era insidiosa e mirava a bloccare il processo. Peraltro, la vedova Pinelli – sentita dai magistrati – si assunse la responsabilità diretta del contenuto della denuncia, dichiarando che io mi ero limitato a fornirle consigli sul piano strettamente giuridico e confermando in pieno la sua volontà che i colpevoli fossero puniti. Ciononostante, rimasi, per ben due anni, nel processo come imputato, prima di uscirne totalmente prosciolto.

### *Qual era il clima fuori dall'aula del tribunale?*

Il clima era molto pesante. La vicenda di questo anarchico caduto da una finestra della questura suscitò subito interesse, passioni e aspre polemiche. Camilla Cederna, giornalista e inviata de *L'Espresso*, fu tra i primi, insieme a Corrado Stajano, ad accorrere in questura quando si diffuse la notizia della morte di Pinelli. Da allora, pur essendosi fino a quel giorno occupata di tutt'altro, si impegnò in prima persona, promosse e partecipò a eventi su quel tema di grande risonanza. Ci furono tantissimi dibattiti pubblici, ci fu lo spettacolo teatrale di Dario Fo, si impegnò gran parte del mondo della cultura: una parte della stampa capì, infine, che bisognava fare chiarezza.

### *Torniamo al processo.*

Titolare del processo era nel frattempo diventato il giudice istruttore Gerardo D'Ambrosio. Su nostra richiesta venne disposta la riesumazione del

cadavere di Pinelli ma, purtroppo, era ormai passato troppo tempo e non fu possibile acquisire elementi utili a chiarire la dinamica dei fatti. Si fecero anche molte prove per stabilire, in base alla traiettoria della caduta, se questa fosse propria di un corpo inerte oppure se si potesse ipotizzare una spinta. Purtroppo gli esperimenti non produssero risultati significativi, anche perché poco sotto la finestra c'era un cornicione e ciò rendeva possibile che il corpo di Pinelli non fosse caduto direttamente al suolo ma fosse rimbalzato dopo averlo urtato. Un esperto consulente costruì – su nostra richiesta – un manichino del peso e delle dimensioni di Pinelli, che fu gettato dalla finestra e rimbalzò sul cornicione prima di precipitare al suolo, rendendo impossibile una conclusione tecnicamente valida. Si fecero anche delle simulazioni con un tuffatore che cadeva da un trampolino in una piscina. Si compirono cioè, in questa seconda fase, molti sforzi per giungere alla verità, ma non ci si riuscì e il processo si concluse con un proscioglimento generale.

*Ma questo non fu l'unico processo.*

No. Parallelamente si celebrò il cosiddetto processo Calabresi, conseguente alla querela proposta dal commissario nei confronti del giornale *Lotta Continua* che lo accusava di essere responsabile della morte di Pinelli. In quel dibattimento, molto animato, accadde di tutto. Quando sembrava che il tribunale stesse per disporre nuovi accertamenti sul ruolo di coloro che erano presenti in questura la notte della morte dell'anarchico, il difensore di Calabresi – quello stesso che mi aveva denunciato per calunnia – ruscò il Presidente, che era tra l'altro un suo amico, per delle presunte anticipazioni del giudizio. Quest'ultimo decise di astenersi e il processo finì poi nel nulla perché nel 1972, come è noto, il commissario Calabresi venne ucciso in un agguato. Ci fu anche un processo civile, promosso dalla vedova Pinelli, assistita da me, per ottenere un risarcimento dallo Stato, trattandosi di una vicenda verificatasi in una sede pubblica, mentre Pinelli era illegalmente fermato. Nonostante l'evidenza e la semplicità della richiesta, il tribunale la respinse e condannò Licia Pinelli perfino al pagamento delle spese processuali. *No comment!*

*Dunque siamo ancora in attesa della verità.*

Nel 2009, in occasione dell'anniversario della morte del commissario Calabresi, il Presidente della Repubblica, Napolitano, decise di fare il gesto, giusto di per sé, di invitare al Quirinale le due vedove (di Pinelli e di Calabresi) per dire che il tempo degli odi e dei contrasti era finito. L'incontro avvenne e ci fu anche il momento della stretta di mano. In quell'occasione Napolitano fece un importante discorso, in cui disse, tra l'altro, che su tutto l'andamento della vicenda bisognava ancora riflettere e approfondire. In realtà riflettere si può

sempre, ma l'approfondimento diventa sempre più difficile, con l'inesorabile decorso del tempo.

*Quale il suo commento finale?*

La vicenda, mescolando fatti politici e giudiziari, ha dimostrato il comportamento di alcuni settori dello Stato, che falsarono e occultarono elementi essenziali. La cosa vale per la morte di Pinelli e per la strage di piazza Fontana il cui processo, come noto, venne sottratto dalla Corte di cassazione a Milano, non solo senza ragioni convincenti, ma trasferendolo addirittura a Catanzaro, cioè a mille chilometri di distanza, rendendo quasi impossibile una compiuta ricostruzione dei fatti e delle responsabilità. Quanto alla vicenda giudiziaria di Giuseppe Pinelli, resta l'amarrezza non solo perché non è accettabile che un uomo muoia in questura e non si riesca ad accertare la verità, ma anche perché ci sono voluti tanti anni per ottenerne la riabilitazione. Pinelli, infatti, è stato considerato sospetto ancora per molti anni e solo nell'ottobre 1975 la sentenza del giudice D'Ambrosio, che pure proscioglieva Calabresi e gli altri imputati, ha sancito la sua totale estraneità alla strage di piazza Fontana e, dunque, la mancanza di ogni ragione per essere fermato e per arrivare al preteso suicidio. Un suggello definitivo è venuto soltanto con le parole del Presidente della Repubblica, nell'occasione cui ho accennato.

*Abbiamo parlato, finora, di esperienze in processi di natura politica, ma la sua carriera professionale si è realizzata, come è noto, con molti processi di carattere, per così dire, sociale. Vuol parlare di qualche esperienza in questo senso?*

Se dovessi parlare delle mie esperienze professionali di un certo interesse, finiremmo come «de mille e una notte». Ho fatto tantissimi processi in tema di sicurezza del lavoro (infortuni e malattie), materia che mi ha sempre interessato moltissimo, tanto che me ne sono occupato altresì in Parlamento e scrivendo alcuni libri, divenuti piuttosto noti anche nelle aule giudiziarie. Ho difeso, per anni, macchinisti coinvolti in disastri ferroviari e molti ferrovieri in relazione a uno sciopero “a singhiozzo” che provocò l'avvio di processi in tutta Italia, costringendomi a pellegrinaggi fra diversi tribunali: sempre con successo, salvo un unico caso (proprio nella mia città e con la presenza, fra il pubblico, di mio padre), che si concluse con la condanna dei miei assistiti, che poi furono assolti in appello. Dovrei forse citare, per i suoi risvolti politico-sociali e culturali, il processo della *Zanzara* (un giornale degli studenti, del liceo Parini di Milano), in cui si “osò” trattare, a grandi linee, anche il tema della sessualità. Ne nacque uno scandalo, vi fu un seguitissimo processo, che interessò molto anche l'opinione pubblica e si concluse con l'assoluzione dei tre giovanissimi imputati. Ma, evidentemente, mi dilungherei troppo.

Possiamo invece soffermarci un momento sulla vicenda della fuga di diossina che si verificò in Brianza nel 1976, investendo un'ampia zona di Seveso. Fortunatamente, la fabbrica era chiusa, quel giorno, e non ci furono vittime fra gli operai; fu invece colpita tutta la zona, con danni gravi alla salute della popolazione. La nube di diossina, spinta dal vento, si estese su un'area molto vasta. Molte persone furono colpite da malattie specifiche, molte famiglie dovettero essere trasferite lontano dalla zona di Seveso. Fu, insomma, uno dei più grandi disastri ambientali della storia nazionale. Allo stato delle conoscenze scientifiche, non era ben chiaro cosa si potesse fare per eliminare la diossina che aveva contaminato case e terreni. Furono sollevati forti timori sulla possibilità di gravi danni ai nascituri per malformazioni dovute, appunto, a quella sostanza. Fu instaurato un processo davanti al Tribunale di Monza, particolarmente attento. La difesa dell'azienda (una delle più grandi società chimico-farmaceutiche svizzere) era agguerritissima anche sul piano tecnico. Noi difensori delle numerose parti civili incontrammo non poche difficoltà, ma fummo aiutati – per la parte tecnica – da Medicina democratica. Vincemmo il processo, dopo mesi di dibattimento; fu una grande soddisfazione e, naturalmente, ci furono anche consistenti risarcimenti dei danni, alle vittime e ai danneggiati.

*Ancora una domanda su un processo rilevante che l'ha vista protagonista come parte civile: quello per il sequestro e la morte di Cristina Mazzotti.*

Cristina Mazzotti, figlia diciottenne di una nota famiglia milanese, venne sequestrata in Brianza, una sera del 1975, mentre tornava a casa, in macchina con gli amici. I rapitori chiesero un riscatto, che fu pagato, ma la ragazza non venne rilasciata. Il suo cadavere fu ritrovato in fondo a una discarica su segnalazione di uno dei sequestratori, arrestato per essere stato trovato con banconote provenienti dal riscatto. Fu un caso clamoroso e terrificante, per la drammatica fine dell'ostaggio. In udienza vennero ascoltate le registrazioni delle atroci telefonate che i sequestratori avevano fatto al padre; i rapitori volevano molto denaro, più di quello che la famiglia potesse permettersi. Fu organizzata anche una raccolta tra gli amici e i colleghi del padre e la popolazione della zona. Il riscatto, come ho detto, fu pagato, ma la vittima non fu restituita. La ragazza fu tenuta per un mese in condizioni terribili, dentro una buca scavata sotto un garage. Secondo la sentenza, morì in mano ai sequestratori, che poi si sbarazzarono del corpo gettandolo in una discarica, dopo aver incassato il riscatto.

Il processo fu molto difficile e coinvolgente anche sul piano umano (la famiglia Mazzotti si comportò in modo esemplare, dimostrando una profonda dignità). Ne rimasi provato e segnato per sempre, tant'è che fui molto colpito e sorpreso quando seppi che uno dei co-difensori, dopo la conclusione del processo, aveva accettato di assumere la difesa di altri imputati di sequestro di persona, in un diverso processo. Dopo quell'esperienza, mi sembrava davvero

impossibile pensare di difendere imputati di quel terribile reato. A mio parere, un avvocato deve restare sempre fedele anche a regole non scritte di umanità e coerenza; e dunque io non avrei mai potuto – dico potuto – assumere una difesa simile dopo un processo che mi aveva coinvolto anche personalmente, oltre che come difensore.

Le condanne furono severe (diversi ergastoli e pene oscillanti tra i venticinque e i ventotto anni di reclusione). Il riscatto, peraltro, non fu mai recuperato perché era rapidamente “emigrato” in Calabria, dove risiedeva il capo dell’organizzazione criminale, che aveva ideato e condotto, da lontano, il sequestro.

*Le sue considerazioni mi suggeriscono due domande. La prima riguarda la riflessione politica provocata da quella vicenda.*

La cosa più rilevante sul piano generale è che il sequestro fu fatto da un gruppo di ’ndrangheta calabrese senza che i capi, che ne coordinarono tutte le fasi, si muovessero mai dalla Calabria, preoccupandosi di disporre di alibi sicuri. Il gruppo operativo era invece composto da delinquenti comuni assoldati nella zona, che si dimostrarono incapaci, presero il riscatto, subito portato in Calabria, e fecero morire l’ostaggio. Era una delle prime volte che emergeva una saldatura tra ’ndrangheta calabrese e criminalità organizzata del Nord. Sollevammo in varie sedi l’allarme per l’espansione delle mafie al Nord, ma per molti anni restammo inascoltati. Tempo dopo, quando tornai a Milano con il Comitato antimafia del CSM, chiesi al prefetto se aveva riscontri di fatti come quello, che avrebbero dovuto suscitare allarme e attenzione, ma ebbi la sorprendente risposta che a Milano la mafia non c’era. Invece, quello era il segnale iniziale di un fenomeno che poi sarebbe maturato sia a livello di metodi malavitosi sia, in forma ancor più grave ed estesa, a livello economico e finanziario. Ricordo anche un secondo preoccupante episodio di quel periodo: da una intercettazione su un traffico di droga internazionale emerse che, avendo valutato troppo pericoloso utilizzare ancora l’aeroporto di Palermo, l’organizzazione criminale ritenne che fosse preferibile far arrivare il carico a Malpensa. Era un altro segnale univoco, e per lungo tempo sottovalutato, che per le mafie non c’erano territori privilegiati e che le basi logistiche e le complicità si trovavano agevolmente sia al Sud che al Nord.

*La seconda domanda consegue alla sua affermazione che non difenderebbe mai un imputato di sequestro di persona. Si è dunque imposto dei limiti alle difese?*

Su questo punto io sono stato e sono rigidissimo e sostengo che non si può difendere bene un imputato se non si è convinti delle sue ragioni. Certo, si può anche difendere un omicida, ma solo a certe condizioni. Io l’ho fatto, ad esempio, nel caso di un giovane, imputato di avere ucciso la fidanzata rimasta incinta, ma solo dopo avere pattuito con il co-difensore e con l’imputato stesso,

che sarei intervenuto esclusivamente sull'opportunità di concedergli, in ragione della giovane età, le attenuanti generiche. Oltre, non mi sono mai spinto. Penso, infatti, che non si possa vendere la coscienza per una parcella. Ho rifiutato anche alcuni casi in cui la mia scelta come difensore era motivata dalla mia collocazione politica e dalla mia fama di rigore e onestà. Si trattava di incarichi che sarebbero stati lautamente retribuiti ma, anche in quei casi, ho rifiutato: ho fatto una scelta che ho mantenuto per tutta la vita e che ho cercato di insegnare ai giovani cresciuti nel nostro studio. Mia moglie e io pensiamo che avere una chiara e lineare impostazione deontologica faccia parte del mestiere dell'avvocato. Certo, tutti hanno diritto ad avere un difensore, ma siccome a Milano ci sono più di ventimila iscritti all'Albo, ci sarà sempre qualcuno disposto ad assumere una difesa.

*Visto che ha accennato al tema della difesa e delle garanzie, cosa pensa del rapporto tra queste ultime e la crisi della giustizia? È vero che la crisi dipende dalle troppe garanzie, a cominciare dai tre gradi di giudizio?*

La lentezza della giustizia è un fenomeno diventato endemico e al quale non si riesce a porre riparo. La cosa riguarda sia il processo penale che quello civile. E ciò, in molti casi, significa giustizia negata e si risolve in vera e propria ingiustizia. Sul punto, nel corso della mia vita professionale, ho partecipato a mille convegni e ho sentito proporre mille rimedi, anche condivisibili. Ma il problema è che non ne ho mai visto applicare nessuno.

Per rispondere alla domanda, non credo che la ragione della crisi della giustizia stia nelle garanzie e nella possibilità di controllo accurato delle decisioni. Certo, tre gradi di giudizio allungano i tempi. Forse, almeno per alcuni reati, si potrebbero ridurre a due o si potrebbero introdurre dei filtri più rigorosi per i ricorsi in Cassazione, ma si deve essere molto prudenti nell'incidere sulle garanzie. L'opinione pubblica rimane spesso colpita dal fatto che talvolta una sentenza venga ribaltata nei successivi gradi di giudizio. La cosa è del tutto fisiologica: abbiamo tre gradi di giudizio proprio per questo, perché l'errore umano o una diversa ricostruzione del fatto o valutazione delle prove sono sempre possibili. Sul punto ci vorrebbe, anche da parte della stampa, una maggior prudenza nell'assumere posizioni talora semplicistiche. La giustizia è lenta soprattutto per deficienze organizzative o per carenze di organici, per un sistema legislativo smisurato e contraddittorio, per un eccesso di litigiosità. È stata rilevata, talvolta, anche la tendenza a motivare le sentenze con eccessiva ampiezza, rispetto, per fare un esempio, alle sentenze francesi, che sono molto più sintetiche. Non sarà male lavorare, nella fase di formazione dei magistrati, anche su questo aspetto, ma si tratta di un problema molto minore e secondario. Tornando alle garanzie, è prudente e necessario salvaguardarle, sempre. Piuttosto, è bene sottolineare

che il problema della giustizia non si esaurisce nella lentezza, nelle garanzie e nella contraddittorietà delle sentenze.

*C'è qualcosa di più ampio e complesso da valutare, secondo il suo giudizio?*

I problemi sono molti. Prima di tutto, l'indipendenza della magistratura va considerata come un bene primario. Invece, c'è spesso una pressione eccessiva da parte di altri poteri e della stampa, e ci sono troppi attacchi ingiustificati. La giustizia deve essere posta in grado di non guardare in faccia a nessuno e di non avere timore di subire ritorsioni. Ricordo il caso di un giudice che aveva emesso una sentenza pur criticabile, come sempre sono le sentenze, ma significativa; un giornalista lo seguì nei suoi spostamenti, verificò le sue abitudini, descrisse perfino il colore dei suoi calzini. Questa non è né critica né cronaca, ma solo un modo subdolo di mettere in pericolo l'indipendenza del giudice. Allo stesso modo, gli attacchi da parte di altri poteri sono non solo pericolosi, ma dannosi. La giustizia – non è un paradosso – deve essere lasciata libera anche di sbagliare perché, per correggere eventuali errori, ci sono altri gradi di giudizio. La stessa critica non va condotta in modo violento e aggressivo, ma deve essere motivata e ispirata al rispetto. Insomma, abbiamo tutti l'interesse a che non vi siano contrasti impropri né con l'opinione pubblica, né con altri poteri. Fermo restando il diritto di critica, purché sia veramente tale e non si traduca in aprioristici attacchi.

Naturalmente, i magistrati, per parte loro, non devono prestare il fianco a critiche con sentenze aberranti (che sono cosa diversa rispetto all'errore, sempre possibile) e con comportamenti non consoni alla funzione giudiziaria; è anche un problema interiore, del giudice, sentirsi tale e avere consapevolezza del valore della giurisdizione, pur senza mai sopravvalutarlo. C'è poi il problema della cosiddetta supplenza: si accusano i giudici di occuparsi di troppe cose, invadendo il terreno della politica. Ma spesso queste "invasioni", non sono neppure tali e trovano la loro causa nella mancanza di tempestivi e adeguati interventi da parte della politica o di altre istituzioni. È difficile sostenere che il magistrato debba guardare dall'altra parte, se ci sono comportamenti devianti che da altri settori vengono tollerati o ignorati. Ancora una volta, è questione di misura.

Chiederei, in conclusione, maggior rispetto e maggiori garanzie per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura. Nel contempo, gli organismi competenti della magistratura dovrebbero adottare le misure necessarie per rinforzare e migliorare la formazione del giudice, dove per *formazione* intendo non solo l'incremento delle conoscenze giuridiche e lo scambio di esperienze e di confronti, ma anche un serio e costante irrobustimento della *cultura della giurisdizione*: strumento fra i più importanti perché un giudice possa essere e sentirsi indipendente e autonomo, senza sopravvalutare il proprio ruolo, che deve essere svolto, davvero e sempre, in nome della legge e del popolo.

Certamente – per tornare alla domanda iniziale – esistono seri problemi organizzativi. Al riguardo continuo a pensare alla necessità del cosiddetto Ufficio del giudice; occorrono adeguate dotazioni di personale preparato, ricorso quotidiano ai sistemi telematici più avanzati, e così via. Non sono favorevole a una concezione “aziendale” della giustizia, più volte proposta in mille convegni; penso, tuttavia, che un aggiornamento e un perfezionamento continuo, non solo delle leggi e delle procedure, ma anche delle modalità concrete di funzionamento, siano essenziali, accanto a controlli e interventi più efficaci e pronti da parte dell’organismo di autogoverno.

*Oltre alle molte difese lei ha svolto un incarico unico nella storia giudiziaria del Paese: quello di pubblico ministero nel processo, celebrato tra il 1977 e il 1979 davanti alla Corte costituzionale, contro gli ex ministri Luigi Gui e Mario Tanassi e altri imputati non parlamentari per i reati di corruzione connessi con uno dei più grandi scandali della Repubblica che indirettamente coinvolse anche la Presidenza della Repubblica. Mi riferisco alla vicenda dell’acquisto di alcuni aerei dalla società americana Lockheed.*

È vero. Ricordo bene come nacque il mio coinvolgimento in quel processo. Una sera ero a casa e stavo ascoltando tranquillamente della musica quando arrivò una telefonata da Roma. Era Alessandro Natta, capogruppo del Partito comunista alla Camera dei deputati. Mi disse che in Parlamento si stava procedendo alla integrazione della Corte costituzionale per il processo Lockheed, di cui certamente ero a conoscenza. Poiché presso la Corte non c’era un ufficio del pubblico ministero, su sollecitazione della stessa Corte, che voleva iniziare il processo al più presto, il Parlamento stava approvando la legge organizzativa e procedendo alla individuazione dei Commissari d’accusa, che erano di nomina parlamentare. Aggiunse che pensava che uno di questi avrei dovuto essere io. Rimasi imbarazzato perché avevo letto le notizie sul caso Lockheed (un clamoroso caso di corruzione che coinvolgeva anche dei Ministri), ma senza approfondirle. Non avevo idea di cosa comportasse fare il pubblico ministero, che libertà di azione ci fosse e quanto tempo occorresse per l’incarico (cosa non irrilevante perché all’epoca ero presidente del Consiglio regionale della Lombardia e mi sarei dovuto sobbarcare un doppio e non facile impegno). Così gli chiesi tempo per pensarci. Natta mi diede mezz’ora, aggiungendo che non avrebbe accettato un no... Ne discussi con mia moglie e cercai, con qualche telefonata, di capire il contesto del procedimento davanti alla Corte. Anche se con qualche perplessità, finii per accettare. Così mi misi a studiare il caso.

Si trattava dell’acquisto di aerei militari costruiti dalla società americana Lockheed con un contratto che, come poi ho scoperto, era non poco sospetto: prevedeva la consegna di aerei interamente costruiti in America, ma non la loro riparazione né la fornitura dei pezzi di ricambio. Infatti poi gli Hercules acquistati andarono a esaurimento: per le riparazioni si presero i ricambi da esemplari

non più utilizzabili, finché nessuno degli aerei fu più in grado di volare. Non si trattava, quindi, solo di corruzione ma forse anche di altri reati.

Già i primi passi come Commissari d'accusa non furono facili perché c'era da capire come muoversi. La Corte costituzionale si riuniva con una composizione particolare: ai quindici membri ordinari erano stati aggiunti sedici giudici aggregati, estratti a sorte da un elenco di quarantacinque, predisposto dal Parlamento. Era, dunque, un tribunale di trentuno membri: un numero davvero inusitato. Era prevista, inoltre, la presenza di tre pubblici ministeri: Marcello Gallo, professore di diritto penale dell'Università di Torino, Alberto Dall'Ora, notissimo avvocato, e io. Appena incominciammo il nostro lavoro si posero due problemi: quello della unitarietà dell'accusa, posto che – essendo in tre – avremmo potuto avere valutazioni diverse, e quello del margine di indipendenza dal Parlamento. Per scongiurare l'eventualità che dal banco dell'accusa arrivassero arringhe difensive (cosa possibile nel caso in cui uno di noi si fosse convinto, a differenza degli altri, dell'innocenza di uno o più imputati) decidemmo di stilare un regolamento scritto, che poi consegnammo alla Corte. Quest'ultima ne prese atto con molta perplessità, perché avevamo previsto anche la *dissenting opinion* a cui la Corte è da sempre contraria perché la considera la strada per l'ingresso della politica nelle decisioni. Con riferimento al secondo aspetto – la questione del mandato del Parlamento – non c'erano precedenti. Così chiedemmo un appuntamento al Presidente della Camera, allora Pietro Ingrao. Egli ci invitò a cena e, una volta ascoltato il nostro problema, ci rispose fermissimo che essendo noi pubblici ministeri dovevamo fare quello che ritenevamo, senza rendere conto a nessuno, né alla Corte costituzionale né al Parlamento, sia che avessimo chiesto la condanna sia che avessimo chiesto l'assoluzione. Avevamo capito che eravamo politicamente liberi, e tali restammo, tant'è che vi fu un caso di divergenze di opinioni e lo risolvemmo sulla base del regolamento di cui ho detto.

*E così arrivaste al processo.*

Il processo durò a lungo e non mancarono momenti delicati; come l'audizione della moglie del presidente della Repubblica (all'epoca, Giovanni Leone). Fu un'esperienza molto interessante. Procedemmo all'istruttoria, ci fu il rinvio a giudizio e alla fine la discussione in udienza pubblica con un grande stuolo di avvocati. Dall'Ora e io ci convincemmo della responsabilità di entrambi i Ministri, Tanassi e Gui, mentre Gallo era d'accordo sulla richiesta di condanna di Tanassi, ma non su quella di Gui. Fu, peraltro, assolutamente leale: espresse solo per scritto, e dopo averlo concordato con noi, il suo dissenso. Chiedemmo, quindi, per i Ministri, condanne che la Corte accolse soltanto per quanto riguardava Tanassi e altri imputati non ministri, mentre Gui fu assolto.

Dopo il processo, che è rimasto un *unicum* nella storia repubblicana, la Corte invitò il Parlamento a modificare la legge allora vigente, in quanto per due

anni la giustizia costituzionale era rimasta ferma, creando un enorme arretrato che non riusciva a smaltire. Per questo fu cambiata la legge e venne istituito il Tribunale dei ministri, lasciando la Corte costituzionale al suo “normale” lavoro di controllo di legittimità costituzionale sulle leggi.

## VI. Costituzione, diritto del lavoro e realtà

*Tra i settori del suo impegno professionale c'è il diritto del lavoro, campo a cui ha dedicato molti anni di studio, a partire dalla monografia La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro, pubblicato da Feltrinelli nell'ormai lontano 1958.*

Naturalmente, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, ci fu un gran fervore di studi e di riflessioni, anche a sinistra, dato l'interesse che suscitava questo “evento” di fondamentale importanza. Ci furono studiosi che scrissero belle pagine sulla nuova Costituzione e lavori di grande impegno per approfondirne e chiarirne i contenuti. Mi sembrò giusto – visto che mi stavo preparando per la libera docenza al fine di intraprendere la carriera universitaria – dedicare un lavoro a un aspetto che mi vedeva particolarmente sensibile, quale quello dei rapporti tra la Costituzione e il diritto del lavoro vigente (in realtà, sarebbe giusto dire *nascente* perché è in quegli anni che si formò il vero e autonomo diritto del lavoro, liberandosi dalle scorie del corporativismo e contemporaneamente conquistando in modo graduale un'autonomia piena rispetto al diritto civile).

Ero affascinato proprio dal rapporto tra una Carta costituzionale che ammiravo e un diritto in via di formazione, ma relevantissimo a tutti gli effetti, teorici e pratici. Pensai, quindi, a un libro su questa tematica e lo intitolai con esplicito riferimento all'incidenza delle norme costituzionali sul diritto del lavoro, concepito ancora, come ho accennato, in modo scarsamente sistematico, tant'è che nelle università la materia, quando c'era, veniva insegnata dai civilisti. Trovai qualche difficoltà anche per la pubblicazione, ma poi mi venne incontro l'editore Feltrinelli, che intendeva dar vita a una collana di studi di tipo universitario. Feci non poca fatica a redigerlo perché ero in una fase difficile della mia vita, anche sotto il profilo economico, e dovevo in qualche modo arrangiarmi. Ma alla fine ci riuscii, anche con l'aiuto di quel grande maestro che per me fu Ugo Natoli, che insegnava a Pisa diritto civile, dedicando particolare attenzione proprio alla nascente materia, oggetto del mio particolare interesse.

Delle vicende successive, come cioè il libro fu preso in considerazione (si fa per dire) nel concorso per la libera docenza, ho già detto e non aggiungerò altro. Osservo solo che quel libro fece parte di un complesso di studi e ricerche che procedevano in direzione analoga. Così l'orizzonte fu abbastanza arricchito con alcuni importanti contributi e saggi, e con l'impegno dell'Ufficio giuridico della CGIL e della *Rivista giuridica del lavoro* dallo stesso promossa, con la quale

collaborai intensamente e di cui in seguito fui anche direttore per una parte specifica, riservata al diritto penale del lavoro.

*Ma, nonostante le difficoltà, la battaglia, anche sul piano culturale e dottrinale, continuò...*

Certo. Ci furono battaglie di grande respiro condotte soprattutto dalla *Rivista giuridica del lavoro*, veramente molto combattiva. Negli anni Cinquanta si era soliti dire che la Costituzione non riusciva a varcare i confini delle fabbriche. Ed era così. Si praticava la più arbitraria libertà di licenziamento e la Costituzione era considerata solo un insieme di valori ideali, di belle parole e di nobili principi, dimenticando che la Carta fondamentale ha, in materia di lavoro, disposizioni esplicite e precise. Subito dopo l'articolo 1 (secondo cui «L'Italia è una Repubblica democratica *fondata sul lavoro*») c'è l'articolo 4 (*diritto al lavoro*), con la precisazione che bisogna promuovere le condizioni che rendano effettivo questo diritto. E poi ci sono gli articoli 35, 36 e 37 che entrano nello specifico. Così si precisa che la retribuzione non deve solo essere adeguata alla prestazione resa, ma deve anche essere sufficiente perché il lavoratore e la sua famiglia possano condurre un'esistenza libera e *dignitosa*: parole che, se applicate, erano e sono rivoluzionarie. Viene poi sancita la parità della retribuzione, a parità di condizioni di lavoro, tra uomo e donna e si specifica che il lavoratore ha diritto a ferie retribuite. Non era mai accaduto che una Costituzione entrasse così nel dettaglio. Il nostro principale impegno in quegli anni fu, dunque, quello di contrastare chi, come la Corte di cassazione, sosteneva che queste norme fossero delle semplici enunciazioni programmatiche.

Una delle battaglie più importanti fu quella per l'applicazione dell'articolo 36, sulla retribuzione adeguata e sufficiente. In mancanza di un contratto collettivo a tutela di un salario minimo, la libertà del datore di lavoro di fissare la retribuzione era totale. Noi giuristi democratici sostenemmo, peraltro, che in assenza di contrattazione spettava al giudice individuare una retribuzione minima adeguata, applicando come parametro di riferimento il contratto collettivo più vicino per materia. Ci furono aspri scontri nella dottrina giuridica. Poi intervennero alcune sentenze di pretori del lavoro, che usarono la Costituzione come strumento per intervenire su un complesso normativo che il Parlamento tardava a modificare.

Ci furono altre grandi battaglie, sul piano giuridico, per ottenere il riconoscimento dell'immediata effettività delle norme della Costituzione, per esempio in materia di diritto di sciopero e per il concreto esercizio di altri diritti fondamentali. Ci scontrammo con una dottrina molto rigida e ancorata al passato, con la tendenza ad assorbire il diritto del lavoro nell'ambito del diritto civile, con altre serie difficoltà per ciò che attiene al sistema sindacale, previsto in forma chiarissima dall'articolo 39 nel primo comma, che affronta la libertà

dell'organizzazione sindacale, ma in forma assai più ostica nei commi successivi, che a tutt'oggi non hanno trovato una sistemazione legislativa.

Un ultimo esempio riguarda l'articolo 4 della Costituzione, che tentammo di utilizzare anche come grimaldello contro la pratica del licenziamento *ad nutum*, cioè disposto dal datore di lavoro «con un semplice cenno del capo», senza obbligo di motivazione. Non c'era nessuna norma che vietasse questa prassi ma, in attesa dell'intervento del legislatore, sostenemmo che la previsione di un diritto al lavoro contenuta nell'articolo 4, imponeva la sua prevalenza sulla scelta immotivata del datore di lavoro e che una corretta interpretazione del testo costituzionale conteneva anche il diritto a conservare il posto di lavoro. L'importanza di quella battaglia è evidente se si considera che in quegli anni i licenziamenti motivati anche da attività sindacale o politica del lavoratore erano all'ordine del giorno e che in molte fabbriche (penso alla FIAT o all'ILVA) esistevano degli speciali reparti dove venivano confinati i lavoratori "scomodi" che, pur continuando a essere retribuiti, non potevano lavorare né avere contatti con altri lavoratori. Solo a metà degli anni Sessanta venne approvata una legge che poneva qualche limite al licenziamento introducendo il concetto di giustificato motivo e prevedendo, in caso di assenza o infondatezza della motivazione, un'indennità. Poi con le battaglie del 1968-69 si posero le basi per lo Statuto dei lavoratori del 1970, che trasformò radicalmente i rapporti nel mondo del lavoro.

Naturalmente, trovammo molta resistenza, non solo da parte della dottrina, ma anche da parte della magistratura. Per questo, i giudici di merito di primo grado, che decidevano tenendo presenti i principi fondamentali della Costituzione, furono definiti «pretori d'assalto». E tuttavia, gradualmente si impose una giurisprudenza più corrispondente al dettato costituzionale, attraverso un cammino che fu lungo e non facile, ma approdò anche a risultati positivi per la stessa costruzione di un moderno diritto del lavoro.

*Veniamo, dunque, allo Statuto dei lavoratori che ha fatto entrare i diritti e la Costituzione nelle fabbriche. Allora esso venne considerato da alcuni troppo moderato e da altri inadeguato, tanto che il Partito comunista si astenne al momento del voto. Cinquant'anni dopo quel testo sembra essere andato in soffitta. Cosa rimane dello Statuto e di quegli anni?*

Sulla bontà dello Statuto io non ho mai avuto dubbi, anche se ho sempre ravvisato la necessità di un Testo unico dell'intero settore lavoristico e sindacale, comprensivo di alcune norme di diretta applicazione della Costituzione. Altra cosa è la valutazione se il testo dello Statuto fosse sufficientemente corrispondente al livello raggiunto dalle lotte sociali del biennio 1968-69. Secondo me fu comunque importante essere giunti a un primo approdo, molto avanzato, in campi come quello del controllo dei lavoratori a distanza o quello della reintegrazione in caso di licenziamento ingiustificato. Sulla regolamentazione del sistema sindacale il testo non era molto innovativo anche perché non si è mai

trovata una piena sintonia tra sindacati, Confindustria e Parlamento e non si è riusciti a superare l'ostacolo di una norma (l'articolo 39 della Costituzione), mai attuata, ma pur sempre in vita. Personalmente considerai fin d'allora lo Statuto una grande conquista e non ho mai capito né condiviso l'astensione del Partito comunista: se fossi stato in Parlamento avrei votato a favore e sono tutt'ora convinto che esso abbia reso dei servizi preziosi al Paese e al rafforzamento del diritto del lavoro.

*Ma oggi è un testo superato o vale la pena difenderlo e riproporlo?*

La risposta corretta non può che essere la seconda. Le principali critiche allo Statuto sono, infatti, analoghe a quelle che vengono rivolte alla Costituzione. Quando un testo normativo dà fastidio si comincia a sostenere che è invecchiato. Ora, credo si debba essere chiari. Se si dice, per esempio, che la disciplina dei controlli a distanza dettata nell'articolo 4 va aggiornata perché gli strumenti utilizzabili sono oggi più raffinati di quanto fossero nel 1970, non posso che essere d'accordo. Ma il tema in discussione non è certo questo. È, piuttosto, la dignità dei lavoratori. E questa deve essere rispettata, oggi come allora. La reintegrazione nel posto di lavoro era uno strumento fondamentale per dare forza al lavoratore e consentirgli di far rispettare i propri diritti (pur con le frequenti difficoltà di attuazione in caso di indisponibilità del datore di lavoro) e tale resta. Per far valere i propri diritti, infatti, il lavoratore deve essere libero e non condizionato dalla minaccia di essere licenziato con facilità, o con un pretesto.

Fondamentalmente, l'articolo 18 dello Statuto pone un problema non tanto e solo di modalità di risoluzione del rapporto, quanto di libertà e dignità del lavoratore nel corso del rapporto stesso. È questo che mi pare non sia stato compreso quando si è posto mano, con tanta facilità, al testo per arrivare sostanzialmente a eliminarlo. Del resto, queste disposizioni dello Statuto accompagnano e precisano anche quelle del Codice civile (del 1942!) che partivano dal presupposto dell'«inferiorità» del lavoratore, per ragioni economiche, in un rapporto di lavoro che avrebbe dovuto essere, in teoria, paritario. Mi riferisco, in particolare, all'articolo 2103 del codice civile, che prevede che il lavoratore debba essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto e aggiunge che, in caso di demansionamento, ogni patto contrario è affetto da nullità<sup>13(6)</sup>. Anche in questo caso, si trattava di salvaguardare la libertà del lavoratore, non tanto perché considerato come un essere inferiore, quanto perché soggetto *più debole economicamente* in un rapporto in cui, come scrisse un grande giurista, il datore

13 <sup>(6)</sup> [C. Smuraglia si riferisce, nel testo, alla versione dell'art. 2103 c.c. risultante dalle modifiche ad essa apportate dall'art. 13, l. n. 300/70, c.d. Statuto dei lavoratori. La norma è stata in seguito di nuovo modificata dall'art. 3, d. lgs. n. 81/2015, parte del pacchetto di decreti legislativi noti come *Jobs Act* e a queste ultime modifiche Smuraglia si riferisce nell'ultima parte della risposta].

di lavoro impegna il suo *avere*, mentre il lavoratore impegna il suo *essere*. Anche questa tematica, in tempi recenti, è stata messa da parte, eliminando la nullità assoluta e consentendo, in definitiva, la possibilità di ridurre le mansioni pattuite. Un altro segno dei tempi, in contrasto, appunto, con quelle esigenze di libertà e dignità di cui ho già detto. Personalmente, sento fortissima l'esigenza che si torni, come si diceva un tempo, alla Costituzione e allo Statuto.

*Dobbiamo, dunque, tornare alle vecchie tutele o trovarne di nuove? E come? Con nuove lotte sindacali o con riforme illuminate dall'alto?*

È difficile immaginare miglioramenti o ripensamenti calati dall'alto, per benigna volontà del legislatore. Ci vuole, ovviamente, un forte impegno delle organizzazioni sindacali e degli stessi lavoratori, come, del resto, è avvenuto, non solo per la Costituzione (frutto del grande evento resistenziale), ma anche per la prima legge sui licenziamenti (per la quale ci furono scioperi, convegni, impegno della migliore dottrina lavoristica) e per lo Statuto (scaturito dalle lotte sindacali degli anni 1968-69). Secondo me, certi mutamenti sono passati un po' troppo sotto silenzio e ricordo con rimpianto le grandi mobilitazioni di alcuni anni fa in difesa dell'articolo 18, che al momento risultarono vittoriose, quantomeno su un piano difensivo.

C'è stata un po' di rassegnazione e forse qualche debolezza, ma ora siamo sulla via di un rinnovato impegno, per ottenere non solo la correzione degli "errori" più gravi, commessi in questi anni da Governo e Parlamento, ma anche per costruire un diritto del lavoro più adeguato ai tempi e, nel contempo, solido nella difesa del valore del lavoro e dei principi costituzionali di fondo.

La CGIL ha varato una Carta dei diritti, un testo completo che unisce proposte di riforma e norme dello Statuto, del codice civile e della legislazione corrente. Questa Carta, diventata una proposta di legge d'iniziativa popolare, è ora in Parlamento<sup>14(7)</sup> e sarebbe un'ottima occasione per affrontare in maniera approfondita tutta la complessa tematica dei diritti sui luoghi di lavoro, in un'epoca in cui molte cose sono cambiate sul piano economico anche con la cosiddetta globalizzazione. Non è detto che quella proposta costituisca – per tutti – la miglior soluzione possibile, ma è importante discuterne, mentre il *Job's Act* non è stato discusso seriamente nelle sedi proprie (nei luoghi di lavoro, in ambito sindacale) e perfino in sede parlamentare, ma imposto e basta. Io sostengo che un diritto del lavoro nuovo e innovativo deve nascere da una grande discussione a cui partecipino il Parlamento, le organizzazioni sindacali e gli imprenditori. Aggiungo che alla sua adozione non possono essere di ostacolo le carenze occupazionali. Lo dico in linea di principio, ma anche perché sono convinto che,

14 <sup>(7)</sup> [PdI di iniziativa popolare Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo Statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori, n. 543 dell'8 marzo 2017, A.C. n. 4064].

in concreto, qualche soluzione esaustiva si potrebbe trovare, se ci si decidesse a intervenire non con provvedimenti singoli e limitati, ma sulla base di una seria programmazione.

Faccio un esempio: questo Paese è fragile, per i terremoti, per le frequenti alluvioni, per la disastrosa opera dell'uomo. Altrettanta fragilità si riscontra per i beni culturali e artistici, di cui l'Italia è ricchissima, ma che sono troppo spesso abbandonati o trascurati in modo vergognoso. Così, basta un evento naturale e non solo si verifica una catastrofe, ma si affrontano spese enormi di riparazione dei guasti provocati. Non sarebbe possibile fare un grande piano per mettere in sicurezza territorio e beni culturali, impegnando in questa impresa una quantità di lavoratori, specializzati e non? So bene che questo comporterebbe costi rilevanti, ma quanto costa, oggi, riparare i danni (quelli prevedibili, ovviamente) di un terremoto o di un'alluvione, oppure le perdite in termini turistico-culturali, lasciando esposte al rischio le nostre opere d'arte e intere località e aree artistiche, in continuo disfacimento? E quanto costano la cassa integrazione e le altre forme di sussidio alla disoccupazione? Programmando, si potrebbe dare attuazione, contemporaneamente, all'articolo 4 e all'articolo 9 della Costituzione, che oggi rimangono solo sulla carta. Di questo vorrei si discutesse.

*C'è un settore del diritto del lavoro che riguarda le condizioni di sicurezza dell'attività lavorativa. Già negli anni Sessanta, mentre il procuratore generale della Cassazione definiva gli omicidi sul lavoro «una tragica fatalità» lei scrisse un testo monografico dal significativo titolo La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale.*

Quando scrissi quel libro – eravamo nel 1967 – il quadro legislativo in materia di sicurezza del lavoro era imperniato su poche norme, tra cui l'articolo 2087 del codice civile secondo cui «l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro». Negli anni successivi c'è stata una grande discussione sull'applicabilità di questa disposizione in alcune situazioni nelle quali appare meno evidente il collegamento tra l'omissione delle misure di tutela e la salute dei lavoratori. Prendiamo il caso dell'amianto. Per lungo tempo la sua nocività era nota quasi soltanto in ambito scientifico e i datori di lavoro si ritenevano esentati dal dovere di assumere provvedimenti di prevenzione specifici. Fin dall'inizio degli anni Sessanta-Settanta, la dottrina scientifica ha iniziato a segnalare che l'amianto poteva produrre effetti mortali anche decenni dopo l'esposizione. Ciò nonostante molti dei processi che si stanno svolgendo oggi si concludono con sentenze assolutorie fondate sull'affermazione che in passato ciò non era sufficientemente noto e che al datore di lavoro non poteva essere chiesto l'inesigibile. È una giurisprudenza inaccettabile perché quando la scienza arriva a un punto avanzato di conoscenza l'imprenditore, almeno nel

suo specifico settore, deve tenerne conto, considerare la situazione di rischio e prendere idonee misure protettive. È questo ciò che vuole e impone l'articolo 2087 del codice civile, una norma che viene da lontano ed è fondamentale per l'intero sistema.

Con il passar del tempo la legislazione sull'igiene e sicurezza del lavoro si è evoluta, ma è stata quasi sempre ignorata o, sostanzialmente, disapplicata. Il tutto nella convinzione radicata e diffusa che gli infortuni avvengano, soprattutto, a causa della negligenza del lavoratore, oppure per pura fatalità. Non si vuole capire che, anche quando il lavoratore commette un'imprudenza, l'infortunio ha – spesso – come causa prima la mancata adozione delle misure di prevenzione da parte del datore di lavoro e dei controlli di competenza da parte delle strutture pubbliche nonché, ancora più spesso, l'assenza della doverosa sorveglianza aziendale (imposta anche dal fatto che l'abitudine ai lavori ripetitivi porta talvolta a sottovalutare il rischio). Tale “incomprensione”, è frutto della comoda teoria della fatalità secondo cui, durante il lavoro, ci si ritrova spesso in situazioni imprevedibili, che possono provocare infortuni anche mortali, e che hanno come unico rimedio l'attenzione dei lavoratori. È una teoria che ha imperversato per molto tempo e ha cominciato a essere superata solo grazie alla magistratura di merito, in particolare di primo grado, e a un consistente impegno dottrinale.

Sin dalla metà degli anni Novanta, anche per uniformarsi alle direttive europee, si sentì l'esigenza di una legislazione più puntuale e specifica. Quando sono stato al Senato, ho presentato un disegno di legge<sup>15(8)</sup>, elaborato con il contributo del mondo universitario e di esperti del settore, che conteneva un Testo unico sulla sicurezza, ma non se ne è fatto nulla data l'opposizione insuperabile da parte dell'imprenditoria e anche di una parte del Parlamento. Solo molti anni dopo, sulla spinta anche delle direttive europee, si è deciso di procedere a un complessivo riordino della materia. Con la legge 3 agosto 2007, n. 123, il Governo conferì una delega per la stesura di un Testo unico, che riordinasse, eventualmente anche innovando, la legislazione precedente. Fu emanato, di conseguenza, il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, prontamente modificato da altro decreto legislativo del 3 agosto 2009 (n. 106) a cui hanno fatto seguito molti provvedimenti correttivi, non sempre in senso migliorativo. Finalmente, la materia veniva disciplinata in (relativa) armonia con le direttive europee; dunque avrebbe dovuto cambiare tutto. Ma ancora una volta, come spesso accade in Italia, invece di cooperare tutti, per attuare il Testo unico e introdurne soprattutto lo *spirito* anche nel sistema organizzativo, si è agito con molti ritardi e con

---

15 <sup>(8)</sup> [Ddl n. 2389, Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione di un testo unico delle norme generali di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché per l'emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche, presentato il 29 aprile 1997].

discontinuità. In alcuni casi non si è agito affatto. Così, non si sono realizzati gli effetti positivi attesi da tempo.

*Qual è il suo giudizio su questi testi?*

Il Testo unico non è, ancora, quello che avrei voluto, ma tiene conto del lavoro fatto e delle indicazioni europee. È un passo avanti perché mette ordine in una legislazione disgregata, la unifica e in qualche modo la uniforma alle indicazioni comunitarie. Spetta però a noi, oggi, il difficile compito di applicarlo e di vincere la battaglia contro chi si impegna a rallentarne l'attuazione o addirittura a svuotarlo dei suoi contenuti innovativi. A oggi non si sono prodotti – come ho accennato – gli effetti positivi che sarebbe stato giusto attendersi. Così, il quadro oggettivo degli infortuni e delle malattie da lavoro non ha subito miglioramenti significativi. Poi, è sopraggiunta la crisi economica che ha peggiorato la situazione, aggravando i problemi e le difficoltà, da un lato perché l'occupazione è diventata ancora più precaria e dall'altro perché il tema del contrasto tra l'esigenza dell'occupazione e quella della salute (non solo dei lavoratori, ma in molti casi anche dei cittadini) è balzato agli onori della cronaca, ma senza risultati apprezzabili. Valga per tutti l'esempio dell'ILVA di Taranto che, come noto, è pericolosa per la salute dei dipendenti e per quella di interi quartieri al confine con la fabbrica. Il conflitto tra le opposte esigenze non ha ancora trovato soluzione e il dibattito è ancora vivo, anche in questi giorni. Insomma, il Testo unico non ha risolto i problemi di fondo (le misure di prevenzione, l'adozione, in concreto, delle misure di sicurezza *necessarie*, la sorveglianza prevenzionale e così via). Di lavoro si continua a morire; e questo è veramente inconcepibile, perché io credo poco alla fatalità e sono convinto che i casi in cui essa è la causa esclusiva di un infortunio sono rarissimi. In più, sta avvenendo un fenomeno singolare. Essendoci meno lavoro, a causa della crisi, dovrebbero esserci meno infortuni. Invece i dati di cui disponiamo dimostrano che essi stanno aumentando. Segno evidente che ci si concentra di più sull'occupazione, mentre si riduce l'impegno sui problemi della sicurezza e della salute. Quest'ultima è la più trascurata, perché se ne parla sempre meno, mentre sopravvengono malattie "nuove", su cui bisognerebbe porre attenzione, approfondire gli studi e realizzare un'effettiva prevenzione con la tempestività necessaria.

*Oltre a studiare le questioni della sicurezza sul lavoro lei – come già ricordato – si è anche impegnato sul punto come avvocato nelle aule di giustizia. Alla luce di questa esperienza pensa che la sicurezza del lavoro richieda grandi riforme o una puntuale applicazione di leggi che già esistono?*

La questione della sicurezza del lavoro dipende non solo dalle leggi, ma anche e soprattutto da come esse vengono applicate.

Prima di tutto è importante il rispetto delle regole da parte dei datori di lavoro. Essi hanno l'obbligo, sancito già nell'articolo 2087 del codice civile del 1942, di adottare nell'esercizio dell'impresa le misure *necessarie* a tutelare l'integrità fisica dei lavoratori. La norma sarebbe di per sé sufficiente per una reale tutela dei lavoratori, ma molto spesso non è rispettata. Così come vengono trascurati e non osservati i precetti più specifici. Qui entra in gioco il problema dei controlli. Il fatto è che l'intervento postumo, cioè dopo che l'infortunio si è verificato, non serve a nulla. Occorre un sistema preventivo, che accompagni i responsabili verso l'adempimento e verso l'eliminazione dei fattori di infortunio o di malattia: un sistema di "sorveglianza prevenzionale", comprensivo dell'esercizio dei doverosi controlli, ma anche di un aiuto per tutti (datori di lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori) a predisporre e rispettare le regole necessarie. Il Testo unico della sicurezza del lavoro avrebbe dovuto seguire questa impostazione, ma non si è fatto nulla per renderlo attuabile, né predisponendo sistemi di prevenzione e controllo adeguati, né prevedendo sanzioni per le situazioni di concreto pericolo. Insomma – lo ripeto – il problema non è correre ai ripari dopo l'evento, ma prevenirlo, creando condizioni di lavoro sicure e imponendo cautele adeguate.

In realtà il Testo unico del 2008 non è riuscito a introdurre e mettere in pratica quelle concezioni *nuove e culturali* della sicurezza e della prevenzione, che pure sarebbero state negli auspici. Negli anni Novanta, allorché presiedevo – come ho già ricordato – la Commissione lavoro di Palazzo Madama abbiamo fatto un viaggio di studio nei Paesi scandinavi per capire come mai avessero, naturalmente in proporzione, molti meno infortuni che da noi. Abbiamo accertato che, ad esempio, il sistema finlandese è fatto di pochissime leggi, sostenute da un grande impegno sociale e culturale. E, interrogando i nostri interlocutori sulle conseguenze per l'azienda del verificarsi di infortuni sul lavoro, abbiamo avuto una risposta fulminante: l'azienda che mette in pericolo i propri lavoratori è oggetto di "esecrazione" sociale collettiva. Allora, abbiamo capito che il modello finlandese in Italia sarebbe applicabile solo cambiando la nostra mentalità, purtroppo assai diffusa, poco incline al rispetto spontaneo e convinto delle regole imposte non solo dalla legge, ma anche dal rispetto della salute e della vita dei lavoratori.

La mia conclusione è che le leggi ci sono ma mancano l'impegno e la cultura della prevenzione. Il problema *reale* è convincersi che la questione della sicurezza del lavoro è *inderogabile* perché lo impongono più norme della Costituzione, compresa quella relativa al diritto alla salute sancita dall'articolo 32 non solo come «fondamentale diritto dell'individuo», ma anche come «interesse della collettività». Questa coscienza sociale manca ancora, purtroppo. Ci si allarma per un grave incidente, per un paio di giorni ne parla perfino la stampa e poi tutto torna come prima, con l'inosservanza delle norme più elementari e con le ben note carenze degli organismi ispettivi e prevenzionali. Un caso per tutti.

Grande è stata l'emozione quando, a Torino, alcuni operai sono morti bruciati in un rogo nella fabbrica Thyssen. Alla televisione ho sentito dire da politici e imprenditori, che «nulla sarebbe stato più come prima»; invece non è cambiato proprio niente. Dopo un momento di dolore e di buone intenzioni, si è ricominciato a non osservare le regole più elementari e, quindi, i lavoratori hanno ripreso a morire. Bisogna, dunque, promuovere una *consapevolezza* diffusa (come esiste in certi Paesi scandinavi) della inconcepibilità stessa di un lavoro che non sia sicuro. La lacrimuccia postuma non serve, neppure a salvarsi l'anima. Ciò che occorre è un'applicazione convinta e sistematica, da parte di tutti, di quelle disposizioni di principio della Costituzione, che ho già richiamato e che hanno un immenso valore, non solo sul piano normativo, ma anche sul piano morale e sociale.

*La proposta, formulata da più parti, di costituire una Procura nazionale per gli infortuni sul lavoro può aiutare la sicurezza al riguardo?*

Non è certo questa la questione prioritaria! Prima di tutto deve essere riordinato e rafforzato il sistema della cosiddetta vigilanza prevenzionale: un sistema che impegna, in parte, gli ispettorati del lavoro e, in parte maggiore, i dipartimenti [di] prevenzione del Sistema sanitario. La vigilanza non va affidata solo a organismi di repressione, ma deve essere effettuata da organi in grado anche di indicare le misure di prevenzione da adottare nel caso specifico. Occorre, cioè, un sistema complessivo di sorveglianza in grado anzitutto di *prevenire*. Poiché gli organici non sono adeguati e i rapporti tra i vari organi non sono sempre ben definiti, spesso si arriva sul posto dopo che l'incidente si è verificato, mentre sarebbe stata sufficiente una modesta misura preventiva per evitarlo. Analogo è il problema con riferimento alle malattie professionali sulle quali, non potendo soffermarmi in modo analitico, mi limito a dire che le carenze nei controlli sono assai numerose, specialmente quando si tratta di malattie a lungo decorso o addirittura che insorgono dopo anni e anni di latenza. Senza dimenticare che il progresso tecnologico consente di individuare malattie del tutto nuove, che bisogna studiare e approfondire. Da ciò l'urgenza di predisporre un sistema che sia in grado di intervenire per tempo anche "aiutando" le imprese a mettersi in regola, quando è il caso, e di predisporre ricerche e studi che intravedano per tempo gli effetti di certe sostanze, anche a lungo termine. Anche questo fa parte di quella *sensibilità* diffusa cui ho fatto riferimento in precedenza e rimanda a responsabilità dello Stato e delle Regioni (e, alla fine, degli stessi imprenditori, come da articolo 2087 del codice civile).

Arrivo, a questo punto, al sistema giudiziario, anch'esso non sempre adeguato alla complessità del problema. La sicurezza del lavoro è una materia che richiede tempo, conoscenze tecniche, raccolta tempestiva di testimonianze. I processi in materia seguono invece un *iter* simile a tutti gli altri, con le abituali

lentezze e difficoltà. Bisognerebbe, invece, definire delle priorità e costituire uffici specializzati, particolarmente nell'ambito delle procure. Ci sono stati tentativi ed esperimenti in questo senso; ma adesso mi sembra che tutto sia rientrato.

E vengo alla domanda se sia necessario un altro super organismo giudiziario che si occupi di infortuni e di malattie professionali, sul modello della Procura nazionale antimafia. Il riferimento non mi sembra calzante. Quell'organismo, infatti, è stato imposto dalla circostanza che molte vicende di criminalità organizzata si intrecciano territorialmente e non possono essere affidate a giudici diversi, senza un coordinamento. Nel caso della sicurezza del lavoro l'esigenza è diversa e si potrebbe, semmai, ipotizzare un organismo che coordini le iniziative, le ricerche e la formazione, piuttosto che i processi. Un organismo che fornisca alle procure periferiche materiali di approfondimento anche sul piano delle acquisizioni tecniche e scientifiche e diffonda alle associazioni sindacali e a quelle imprenditoriali, oltretutto ai servizi competenti in materia, le conoscenze dei principali orientamenti che vanno via via maturando in campo scientifico e giuridico. Tutto questo senza sovrapporsi all'attività degli organismi giudiziari, perché questo metterebbe in discussione la loro indipendenza e la loro autonomia. Dunque un organo di *coordinamento* di iniziative di formazione e di acquisizioni scientifiche, finalizzate soprattutto alla prevenzione, utile anche per la magistratura e per il legislatore. Su questo sarei d'accordo e assai favorevole. Probabilmente sarebbe l'unico modo per evitare conflitti e migliorare complessivamente quel quadro generale e diffuso che è il presupposto essenziale, anche di conoscenze, per realizzare una vera ed efficace prevenzione.

## VII. L'Anpi: le radici e le prospettive

*La più recente esperienza che lei ha fatto è quella della presidenza dell'ANPI, assunta nel 2011. Cosa hanno significato questi sei anni?*

Quando, all'inizio del 2011, mi è stata fatta la proposta di candidarmi alla presidenza dell'ANPI, in occasione dell'imminente congresso, ho voluto rifletterci a lungo. Non certo per mancanza di interesse o di passione ma perché ero in quel periodo della vita in cui si comincia a pensare di tirare i remi in barca e di dedicarsi al riposo, anche in considerazione dell'età. Avevo vissuto intensamente, in campo universitario, politico e professionale, e ormai potevo permettermi di dosare gli impegni e di scegliere cosa e quanto fare. Ero quindi in una fase di pausa, come suol dirsi, ed ero ben consapevole che l'incarico propositomi sarebbe stato molto impegnativo anche perché io non so fare le cose a metà: o mi ci impegno fino in fondo o lascio perdere. La proposta mi tentava perché mi dava la possibilità di concludere il mio impegno di vita ritornando alle origini, ai miei vent'anni, al settembre del 1943 quando – come ho già ricordato – c'è stato, per me, il momento delle scelte, delle decisioni, della formazione

culturale e politica. L'idea di concludere la fase attiva della mia vita tornando a occuparmi di Resistenza, quasi fosse un cerchio che si chiudeva, mi sembrava molto allettante. Ne ho dunque parlato con mia moglie – in tutta la nostra vita abbiamo sempre affrontato le scelte importanti insieme e ne abbiamo discusso a lungo, magari facendo lunghe passeggiate – pur cosciente che si trattava solo di una candidatura. Alla fine l'ho convinta e mi sono reso conto, io stesso, che la tentazione era più forte del desiderio di riposarmi. Pensavo che sarebbe stata un'esperienza faticosa, ma interessante, e alla fine ho accettato di candidarmi. Sono stato eletto e ho iniziato quest'attività trovandomi di fronte a un'ANPI matura, ma anche in fase di cambiamento.

### *Quale cambiamento?*

L'ANPI è stata fino al 2006 un'associazione riservata ai combattenti della libertà, cioè ai partigiani e/o ai deportati. Nel 2006 è stata introdotta nello Statuto una modifica, assai saggia, che ha introdotto la possibilità di iscrizione all'ANPI per tutti gli *antifascisti* che ne sottoscrivono e accettano i valori e lo Statuto. È stata una scelta provvidenziale non solo perché ha consentito di mantenere viva e solida una struttura che, per motivi biologici, sarebbe stata altrimenti destinata a estinguersi, ma anche perché ha portato una ventata nuova, che ha reso l'ANPI più flessibile, più vivace e più disponibile a nuove proposte, anche se il nuovo assetto comportava problemi inediti. L'eterogeneità degli iscritti ha reso l'associazione più “pluralista” che mai, e spesso ho dovuto impegnarmi a fondo, come presidente, per tenerla unita e consapevole.

L'impegno di guidare un'associazione con oltre centoventimila iscritti, non più esclusivamente di partigiani e reduci, e dedita non solo alla memoria ma anche alla promozione dei valori della Costituzione, non è stato facile. Con il passare del tempo, i partigiani vengono meno e con loro se ne va quella sorta di “paternità” spirituale che per anni ha caratterizzato l'ANPI. Rimangono, positivamente, i giovani, che, però, non hanno maturato l'esperienza diretta della Resistenza, che spesso arrivano delusi da esperienze partitiche e si aspettano dall'ANPI impossibili azioni in ambito prettamente politico. Ho dedicato moltissime energie a fare dell'ANPI un'associazione coesa, impegnata e culturalmente proiettata a costruire una memoria della Resistenza che non sia soltanto il ricordo dei caduti e dei combattenti, ma che sia la memoria storica e consapevole dei molteplici aspetti e valori che abbiamo chiamato unitariamente Resistenza: la Resistenza armata, articolata in formazioni politicamente tutt'altro che omogenee, la Resistenza non armata, la Resistenza delle donne, la Resistenza del Sud e così via. Abbiamo pubblicato libri, organizzato convegni, seminari, incontri pubblici nelle scuole, riscuotendo un largo consenso anche all'interno dell'ANPI stessa: si è capito che o si cambiava e ci si apriva al mondo esterno, oppure

L'associazione sarebbe stata destinata, come altre, a [non] “sopravvivere” a se stessa.

*In genere con l'avanzare dell'età si tende a essere meno favorevoli al cambiamento. Il fatto che i veterani della Resistenza abbiano accettato questa modifica è un fatto non banale. Immagino che qualche difficoltà interna ci sia stata...*

Ci sono state alcune difficoltà di comprensione ma le abbiamo superate. Più difficile è stato tenere l'ANPI distinta e autonoma dai tentativi di coinvolgerla in altre esperienze. Faccio un esempio per tutti. Alcuni anni fa c'è stata, a Roma, una manifestazione promossa da Maurizio Landini, segretario della FIOM, che ci aveva proposto di entrare a far parte di un movimento chiamato «Coalizione sociale». Ho sentito il sapore di un'operazione squisitamente politica e quindi abbiamo deciso di non partecipare: apprezzamento e rispetto per l'iniziativa, ma non partecipazione perché essa andava al di là delle nostre finalità storiche e istituzionali. Una parte dei nostri aderenti non ha condiviso la decisione e alcuni sono andati alla manifestazione a Roma: ne abbiamo preso atto senza scandalo, ma mantenendo ferma la nostra scelta. Il tempo ci ha dato ragione: le tentazioni di trasformarci in una formazione politica o in qualcosa di simile non ci possono, né ci devono, riguardare.

*Ma qualche volta, nella sua storia, l'ANPI si è impegnata direttamente nella battaglia politica.*

Solo in circostanze eccezionali, che ho già ricordato: l'opposizione alla legge truffa del 1953 e la discesa in piazza, in tante parti d'Italia, contro il Governo Tambroni, sostenuto dai fascisti (ricordo in particolare il grande sciopero e le manifestazioni di Genova, Palermo e altre città e la “rivolta” di Reggio Emilia, tragicamente conclusasi con cinque morti).

*E poi l'ANPI si è schierata nel referendum costituzionale del 2016.*

Certo, perché si trattava, anche in questo caso, di contrastare la negazione dei valori fondamentali della Costituzione, patrimonio fondativo della nostra associazione. L'ho ripetuto molte volte nella campagna referendaria. Mi dicevano che se l'ANPI si schierava per la difesa della Costituzione e contro la sua riforma faceva politica e diventava un partito. Io ho sempre replicato che l'ANPI ha fatto politica (in senso specifico, perché anche tutto l'impegno per la Costituzione, a ben guardare, è *politica*, almeno nel senso aristotelico della parola) schierandosi nel 1953 e nel 1960. Erano atti politici e nessuno ha mai obiettato nulla, ma non per questo l'ANPI era diventata un partito. E non lo diventerà. Aveva preso posizione contro una situazione che andava al di là della normale gestione delle

vicende politiche e toccava i cardini della democrazia: la libertà di voto e la sovranità popolare nel primo caso; l'alleanza governativa con i fascisti, premonitrice di quanto vediamo oggi, nel secondo.

*Ci spiega come è maturata la posizione dell'ANPI nel referendum costituzionale del 2016?*

L'ho già, almeno in parte, chiarito. Mi sono sempre preoccupato che la Carta costituzionale fosse ciò che tutti gli iscritti all'ANPI hanno nella mente, in tasca e nel cuore, perché è il solo riferimento ideale che ci consente di ancorarci a valori solidi, condivisi e condivisibili anche quando, intorno, tutto barcolla paurosamente. Questo orientamento ha ottenuto un largo consenso e così, quando abbiamo discusso sull'opportunità di schierarci direttamente per il No al referendum, il dibattito è stato serio e profondo, ma sereno. Sentivo impellente la necessità di schierarci, ma non volevo creare una spaccatura, in quanto non pochi erano iscritti anche al Partito democratico, massimo fautore del Sì. Ho agito per gradi, iniziando con incontri di discussione e con confronti interni, tanto che poi, quando siamo arrivati al congresso, non solo sono stato rieletto, pur essendo ben nota la mia posizione in materia, ma abbiamo presentato e approvato un documento che si schierava in modo netto ed esplicito per il No. A quel punto ho detto al congresso che, pur essendo in qualche misura artefice di quella linea, mi pareva giusto che si eleggesse un nuovo presidente più giovane, per una ovvia esigenza di ricambio generazionale, ma tutto il congresso si è alzato con una *standing ovation*, che rappresentava un invito formale e fermo a restare. Non ho potuto far altro che prendere atto di quella diffusa volontà e del fatto che, almeno per quella battaglia, dovevo ancora guidare l'ANPI. Il documento finale del congresso ha ricevuto una maggioranza strabocchevole, con solo tre astenuti. Naturalmente abbiamo tentato di recuperare i dissidenti e in parte ci siamo riusciti nel senso che, passato il momento più acuto, e dopo la vittoria del 4 dicembre, abbiamo ripreso la normale attività senza scossoni di particolare rilievo. Anche se qualcuno ha deciso di andarsene, nel 2017 abbiamo avuto novemila nuovi iscritti, a dimostrazione del fatto che la nostra immagine nella battaglia referendaria era stata quella di un'associazione seria che si batteva per ragioni profonde. Del resto, la nostra – come ho dichiarato anche nel confronto con Renzi, a Bologna – non è stata una battaglia per “mandare a casa” il Presidente del Consiglio o il Governo. Il permanere di quel Governo o di quel Presidente, dopo il voto referendario, non era un nostro problema: il nostro compito, dichiarato e perseguito, era stato quello di evitare lo stravolgimento della Costituzione; ed eravamo paghi di essere stati seguiti da tanti cittadini.

*L'ultimo grande strappo che lei ha fatto è la proposta di una donna per la presidenza dell'ANPI. Come ci è arrivato?*

Ho lasciato la presidenza dell'ANPI a una donna realizzando contemporaneamente un buon passaggio generazionale. Anche se il presidente dell'ANPI è sempre stato un partigiano, non era ragionevole pensare che si potesse eleggerne un altro con la mia età o con pochi anni di meno. Alcuni temevano che uno “strappo” alla tradizione potesse essere pericoloso per la saldezza dell'associazione, ma una volta che è iniziato a circolare il nome di Carla Nespolo, si è cominciato anche a valutare – nell'apprezzamento delle sue indiscusse doti e qualità – l'opportunità di rompere la tradizione compiendo un passo in avanti, cioè scegliendo, per la prima volta, una donna per il vertice dell'associazione. Un fatto senza precedenti, che assumeva anche il sapore di un riconoscimento alla partecipazione delle donne alla Resistenza e al contributo da loro dato alla vita politica nazionale, dalla Costituente in poi. Io ho pienamente concordato con questo indirizzo che andava crescendo e ho concluso – nel Comitato nazionale che doveva procedere all'elezione del presidente – invitando tutti a convergere su quella che era la soluzione più valida e significativa. Il voto è stato unanime, con mia grande soddisfazione. Adesso abbiamo una presidente che ha una lunga storia di partecipazione alla vita dell'ANPI, che è stata per anni Vice-Presidente nazionale e presidente dell'Istituto storico di Alessandria, che ha partecipato a diverse legislature in Parlamento. Insomma, una presidente che ci dà affidamento e serenità, pensando ai tempi non facili che ci aspettano.

*Un salto in avanti quindi ma non un salto nel vuoto...*

Assolutamente non un salto nel vuoto, per tutte le ragioni che ho già esposto. Aggiungo che Carla Nespolo, prima dell'elezione, ha posto una condizione per accettare la nomina: quella che non venisse meno il mio contributo, proponendo che continuassi a lavorare con e per l'ANPI, se non nella quotidianità, quantomeno nel Comitato nazionale e su alcune materie di cui mi sono occupato con particolare impegno. A questo fine mi è stato attribuito il titolo di presidente emerito proprio per dimostrare quella continuità che molti (direi tutti) hanno auspicato, per il bene dell'ANPI. Questa soluzione mi ha consentito di lasciare la presidenza dell'ANPI con tranquillità, perché dopo sei anni di impegno al suo vertice, la sento un po' mia e mi sarebbe dispiaciuto lasciarla in una situazione di incertezza con la mia completa estraniamento. In questo contesto, mi sto impegnando nella conduzione di un gruppo di lavoro che ha il compito di studiare e individuare le misure più concrete, anche sul piano giuridico, per contrastare l'*escalation* dei fascismi di ogni tipo e di ogni tempo<sup>16(9)</sup>; nell'approfondimento del tema dell'attuazione della Costituzione, che abbiamo affrontato con sei seminari e di cui ora stiamo raccogliendo i materiali in vista della

---

16 <sup>(9)</sup> [Si v. il volume a cura di C. SMURAGLIA, *Antifascismo quotidiano. Strumenti istituzionali per il contrasto a neofascismi e razzismi*, Roma, ed. Bordeaux, 2020].

pubblicazione<sup>17(10)</sup>; e infine nel consolidamento dei rapporti col Ministro dell'istruzione per l'attuazione del protocollo ANPI-MIUR, di recente rinnovato per altri tre anni. Insomma, sono ancora attivo e impegnato, come sempre nella mia vita.

*Come presidente dell'ANPI lei è stato in molte scuole e ha incontrato molti giovani. Come vede il mondo che cambia e le generazioni che si affacciano sui temi di cui stiamo parlando?*

Io parto da un presupposto: nei confronti dei giovani abbiamo un debito enorme perché consegniamo loro un «Paese smarrito», secondo la definizione, ancora benevola, dello scrittore Corrado Stajano. Un Paese nel quale non c'è lavoro, che ha scarse prospettive, da cui lo scorso anno trentacinquemila giovani sono partiti per trasferirsi all'estero. La cosiddetta fuga dei giovani non sarebbe di per sé negativa se fosse fatta per provare nuove esperienze, per conoscere il mondo, ma non stiamo parlando di questo. Quella che stiamo vivendo è una vera e propria, nuova, grande emigrazione. Rischiamo di tornare agli anni Venti. È un errore accettare la stereotipizzazione dei giovani descritta in molti articoli e in qualche libro di successo con un'immagine di esseri amorfi. Non è così! È vero che ci sono molti ragazzi distratti e indifferenti, ma la colpa è loro o è nostra? Io sono del parere che sia soprattutto nostra. E comunque ce ne sono molti che si interessano e si impegnano anche nel sociale.

Il primo luogo di formazione dei giovani è la famiglia, dove mi sembra si parli poco e si tenda a dare pochi modelli e non sempre positivi. Il secondo luogo è la scuola, che dovrebbe essere la sede in cui si acquisiscono conoscenze, e dove, nel contempo, si dovrebbe imparare a praticare il pensiero critico. Il compito dell'istruzione pubblica dovrebbe essere quello di formare cittadini, cioè persone consapevoli e pensanti in grado di portare avanti i valori che noi lasciamo loro in eredità: la solidarietà, il rispetto degli altri, l'amore per la giustizia e la libertà. Essere cittadini è il primo passo per divenire soggetti attivi della società che – cito ancora una volta la Costituzione – esercitano i diritti, ma anche, come previsto dall'articolo 2, adempiono i doveri imprescindibili di solidarietà politica, economica e sociale. A ciò dovrebbero essere formati i giovani, ma non mi sembra che nella scuola questo avvenga in modo adeguato. Certo, esistono giovani abilissimi nell'uso di strumenti che la mia generazione non aveva (i computer, gli smartphone e tutte le tecnologie di accesso alle informazioni), ma non basta.

Noi, come ANPI, organizziamo, insieme al MIUR, dei concorsi nelle scuole su temi di attualità. Nel 2017 abbiamo proposto il tema «Dalla Resistenza alla Costituzione». Il primo premio, consistente in una targa e in una visita guidata al Quirinale, è stato vinto da un ragazzino di tredici anni, bravissimo a

17 <sup>(10)</sup> [Si v. il volume a cura di C. SMURAGLIA, *La Costituzione, 70 anni dopo*, Roma, Viella, 2019].

suonare la chitarra, che ha messo in musica l'articolo 3 della Carta fondamentale. Dobbiamo avvicinarci ai giovani non facendo i giovanilisti, ma considerandoli per quello che sono, cercando di capire cosa pensano, qual è il loro "immaginario". E dobbiamo proporre un'altra possibile interpretazione della società in cui viviamo rinunciando a una certa aria di superiorità, di chi la sa più lunga. Bisogna agire con saggezza e con umiltà, perché se assumiamo atteggiamenti di malcelata sufficienza o, peggio, di fastidioso paternalismo, non otteniamo niente: l'obiettivo è formare dei cittadini attivi e di incoraggiare la partecipazione. Non occorre scomodare i grandi pensatori: molti anni fa, nel 1972, Giorgio Gaber cantava: «La libertà non è star sopra un albero, libertà è partecipazione».

La Costituzione, all'articolo 1, attribuisce la sovranità al popolo, ma se il popolo non la esercita o non la sa esercitare, si mette in pericolo la democrazia. Sono contrario a ogni retorica celebrativa. Dunque non dirò mai che la nostra Costituzione è «la più bella del mondo», ma continuo a considerare stupefacente che i Legislatori costituenti, appena usciti da una guerra, che in larga parte non avevano mai incontrato la democrazia, siano riusciti a fare un testo così intenso e lungimirante. Dunque è doveroso praticarne e trasmetterne i valori alle nuove generazioni, incitandole a partecipare, a prendere in mano il proprio destino, a fare le scelte che gli eventi ci impongono, se vogliamo sentirci persone. Solo operando così potremo confidare, per i giovani, in un futuro migliore.

*L'Europa è in crisi, i nazionalismi e i localismi minano l'idea stessa di Stati uniti d'Europa. Nel mondo vengono costruiti muri, barriere di filo spinato e si effettuano respingimenti per contenere il fenomeno migratorio. In lei prevale la delusione o la speranza? Il pessimismo della ragione o l'ottimismo della volontà?*

Siamo in una fase molto difficile per l'Europa e per l'intero mondo. C'è una contraddizione enorme tra il progresso tecnologico che ha avuto uno sviluppo intensissimo in molte aree del globo (Occidente, Estremo oriente, Stati Uniti, Australia) e il regresso, apparentemente irrimediabile, dei Paesi più poveri. Ciò, com'era prevedibile, ha fomentato e fomenta risentimenti, odi, egoismi, guerre e terrorismo. Limitandoci all'Europa, assistiamo a una deriva pericolosissima: il vecchio continente, cinquant'anni dopo essere uscito da una guerra devastante e da due dittature, non è riuscito a costruire un'unità politica reale e sociale, come era nell'auspicio di Altiero Spinelli<sup>18</sup>, e sembra voler tornare addirittura indietro. L'Unione europea è stata "dichiarata", ma non ancora completamente attuata: non c'è una posizione su cui l'Europa sia veramente unanime, non un

---

18 Altiero Spinelli è considerato uno dei padri dell'Europa unita per l'attività svolta nel secondo dopoguerra al fine di dare attuazione al cosiddetto Manifesto di Ventotene, un documento fondamentale sul federalismo europeo, da lui scritto nel 1941, insieme a Ernesto Rossi e a Eugenio Colorni, mentre si trovava al confino, impostogli dal fascismo, appunto sull'isola di Ventotene.

programma che sia davvero condiviso. A conferma di ciò basta analizzare la gestione del fenomeno migratorio, la cui inadeguatezza lascia spazio agli egoismi nazionalistici e alle chiusure culturali e razziste. Se non si fa capire ai cittadini che il fenomeno migratorio è inarrestabile e destinato a durare e che le barricate e i muri, oltre che disumani, sono inutili, è inevitabile che aumentino le paure e l'insicurezza, anche perché ciò che non si conosce si teme. Il tutto alimentato e ingigantito dagli appelli "elettorali" di chi cerca facili consensi e da una parte della stampa che dà alla pubblica opinione un'informazione distorta. In Italia sul fronte migratorio si sono fatte anche delle cose positive, ci sono esempi importanti di solidarietà e sono state salvate in mare molte vite. Ma poi – anche per il mancato coinvolgimento dell'Europa – abbiamo cominciato a pensare che si potessero fermare i migranti in Libia utilizzando centri di raccolta che si sono rivelati veri campi di concentramento. Dobbiamo invece creare condizioni di riscatto rispetto alla situazione attuale sia per quanto riguarda l'Italia sia per quanto riguarda l'Europa. È necessario, insomma, prendere atto dell'irreversibilità di un fenomeno migratorio dovuto a cause gravi e reali (guerre, carestie, dittature) e della necessità di regolarlo in modo civile e umano, con la partecipazione e il concorso di tutte le nazioni dell'Europa *unita*. Dobbiamo migliorare le modalità di accoglienza e pensare anche seriamente all'inclusione dei tanti che restano, crescono nel nostro Paese e non è giusto che aspettino anni per ottenere la cittadinanza. Nello stesso tempo dobbiamo essere fermi con quelli che meritano di essere respinti e con i «commercianti della morte», che speculano sul fenomeno, del tutto incuranti dell'esigenza di rispetto della dignità e della vita stessa delle persone. Bisogna contrastare efficacemente le spinte egoistiche di molti Paesi e la stessa avanzata di un razzismo più o meno consapevole e dichiarato. I muri, i fili spinati, gli egoismi nazionalistici, sono nemici della libertà e del progresso e aprono la strada a nuove forme di fascismo, che bisogna combattere prima che si rafforzino.

C'è una destra che avanza in tutta Europa, e non è una destra liberale, ma spesso una destra "nera"; ci sono nuovi autoritarismi in diversi Paesi del Centro e dell'Est Europa, con negazione dei diritti di libertà, minacce all'indipendenza della magistratura, attentati alla libertà di stampa e di pensiero. Pochi mesi fa si è svolta in Polonia una manifestazione contro gli stranieri che faceva paura, perché si accompagnava a forme, appunto, di autoritarismo. L'unica buona notizia è che proprio in quei Paesi, in Polonia come in Iran, sono le donne che si organizzano e resistono. È, almeno questo, un segnale positivo, ma non basta. O l'Europa diventa davvero unita, sociale, fondata sulla libertà e sui diritti, oppure ci aspettano tempi bui, tanto più pericolosi perché la storia ci insegna che in quel clima e in quell'*humus* hanno affondato le proprie radici il fascismo e il nazismo.

*Eppure, nonostante questo quadro, lei è ottimista e vede la possibilità di un futuro migliore...*

Io mi rifaccio al settembre-ottobre del 1943. Come ho già detto, se qualcuno, analizzando realisticamente la situazione, avesse detto a noi giovani: «Ma cosa credete di poter fare? Vi volete mettere contro l'esercito più forte del mondo? Lasciate perdere, non avete nessuna prospettiva», sarebbe stato difficile dargli torto. Ma ha prevalso, giustamente, l'idea di libertà e di democrazia a qualunque costo. Perché oggi non possiamo fare altrettanto?

*In altri termini, se siete riusciti allora ad andare avanti e a cambiare il Paese, oggi lo si può fare ancora.*

Proprio così. Il futuro è in gran parte nelle nostre mani. Se diciamo che non ci sono alternative e ci arrendiamo, non ci sarà avvenire. Ma se riflettiamo sul fatto che l'Italia durante e dopo la guerra ha visto e vissuto di tutto ed è comunque sopravvissuta e risorta, possiamo ritrovare la speranza. Abbiamo avuto tentativi di colpi di Stato, stragi politiche e stragi mafiose, spesso tra loro intrecciate, gli anni di piombo e del terrorismo, e li abbiamo superati. Perché non dovremmo riuscire a fare altrettanto con le difficoltà attuali? Bisogna mantenere ferma la capacità di indignarsi. Io mi indigno spessissimo e moltissimo quando vedo i telegiornali o ascolto la radio la mattina; ma poi rifletto e ritrovo le ragioni di un impegno non visionario ma fondato sulla ragionevolezza, sulla fiducia e, magari, su una piccola dose di utopia. Non sono un ingenuo o un illuso, ma voglio richiamare le parole e il pensiero dell'ex Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, che aveva partecipato alla Resistenza e aveva sognato, come tutti noi partigiani, un Paese diverso. Ebbene, Ciampi, coerentemente con questa linea, ha intitolato un suo libro *Non è il paese che sognavo*<sup>19</sup>, ma in esso, rivolgendosi ai giovani, ha citato come esempio i fratelli Rosselli, che diedero a un foglio clandestino, in periodo fascista, il titolo *Non mollare*. Non è il mondo che ci aspettavamo ma continuiamo a combattere perché diventi il mondo che avevamo sognato; e sono convinto che se ci impegniamo seriamente, e con fermezza, tutto è possibile. Ho concluso la mia esperienza di presidente dell'ANPI con un messaggio finale che contiene la mia filosofia e il fondamento del mio «ottimismo della volontà», traendo spunto da una bellissima frase del poeta Ovidio («Il Creatore ha creato gli animali con la faccia prona, ma agli uomini comandò di guardare eretti il cielo e volgere lo sguardo verso le stelle»): dunque «schiena dritta, sguardo verso le stelle, con dignità e speranza; e il futuro sarà vostro». Un messaggio che spero vivamente venga raccolto. Può sembrare retorico, ma è davvero quello che penso e in cui credo, ancora nel solco di una frase del presidente Ciampi, rivolta a dei ragazzi: «Sta in voi di volgere in positivo le difficoltà di questi tempi».

19 C.A. CIAMPI, *Non è il paese che sognavo. Taccuino laico per i 150 anni dell'Unità d'Italia*, il Saggiatore, Milano, 2010.

## «Non scoraggiatevi mai!»\* *di Carlo Smuraglia*

Mi sia consentito di lasciarvi un messaggio per il futuro, dettato dall'esperienza che ho fatto con voi e anche, in qualche modo, dagli insegnamenti di una lunga vita di impegno e di passioni.

Cercate di essere l'Anpi di sempre, con i suoi valori, le sue tradizioni, la sua complessa e meravigliosa realtà.

Cercate di resistere alle lusinghe ed alle tentazioni e conservate, rigorosamente e pervicacemente, l'autonomia che è – insieme all'identità – il bene più prezioso di cui disponiamo.

Cercate di mescolare le generazioni e i generi, perché l'Anpi deve essere un tutto unico anche se fatto di persone di esperienze diverse, in ogni caso, restando al di fuori da ogni disuguaglianza di genere.

Assicurate la continuità, prima di ogni altra cosa: il futuro ci presenta prospettive e problemi diversi e spesso nuovi; ma per affrontarli bisogna saper restare ancorati al nostro grande passato, alle nostre esperienze del dopoguerra, ai maestri di vita, come Arrigo Boldrini, che questa associazione ha presieduto per tanti anni dopo il periodo della Resistenza.

Se i tempi sono difficili e se i problemi aumentano o diventano più complessi, ricordatevi sempre che all'origine della nostra storia c'è stato il coraggio delle scelte e la forza di volontà di chi è sicuro di avere la ragione dalla sua parte.

In un'epoca in cui sembrano scomparsi, oltre alle ideologie, anche gli ideali, pensate sempre che, senza ciò che è scritto nei primi articoli del nostro Statuto, insomma, senza il richiamo ai valori della Resistenza e della Costituzione, non ci sarebbe davanti a noi alcuna seria prospettiva.

Ai tempi duri ed ai problemi nuovi e più complessi reagite con la volontà, la ragione e gli ideali che ci contraddistinguono e sono il nostro fondamento. E dove non arriva la ragione, scatenate la fantasia; dove la prospettiva sembra chiusa dentro confini ristretti, scavalcatela con un pizzico di utopia, che è poi quella che ci ha aiutato a combattere nella Resistenza, a resistere alle deportazioni e alla violenza. Non arrendetevi mai, di fronte a nessun ostacolo; non lo hanno fatto coloro a cui ci richiamiamo sempre con affetto, e non dovete farlo neanche voi, perché la rassegnazione, la passività, lo scoramento non appartengono, per definizione all'Anpi.

Coltivate i giovani, non con l'alterigia di chi sa già tutto e non ha nulla da imparare ma con la modestia di chi pensa che ognuno merita rispetto ed attenzione, perché da ognuno – quale che sia l'età o il genere – c'è sempre qualcosa di nuovo da imparare e da scoprire.

---

\* Parte conclusiva della relazione di Carlo Smuraglia al Consiglio nazionale Anpi del 4 novembre 2017 a Chianciano in occasione del quale termina la sua Presidenza in <https://www.patriaindipendente.it/primo-piano/non-scoraggiatevi-mai/>.

Aiutate i giovani a formarsi ed a crescere, non con la bacchetta del maestro ma con la mano ferma, dolce del padre o del fratello.

È con questo spirito che dovete affrontare un futuro denso di nuvole, senza scoraggiarvi mai, senza rinunciare a nulla della nostra tradizione e dei nostri valori, ma adeguandoli in modo che ci mettano in grado di superare ogni ostacolo.

Qualunque cosa accada, siate orgogliosi di essere membri dell'Associazione Nazionale Partigiani d'Italia, eredi di chi ha sofferto e combattuto per la libertà; e ricordatevi sempre che di questa gloriosa eredità bisogna essere degni, non solo e non tanto per il bene della nostra Associazione, ma per il bene e il futuro del nostro Paese.

In un suo bel libro, intitolato, non a caso, «Non è il Paese che sognavo», il Presidente Ciampi (che era stato partigiano), faceva considerazioni molto sconsigliate (ma davvero ancora oggi assai attuali), su un Paese «confuso e smarrito», «imbarbarito nella vita pubblica e nel vivere civile», «proteso troppo spesso verso l'interesse personale anziché verso l'interesse comune».

Pur di fronte ad un quadro simile, Ciampi non si arrendeva e preferiva richiamarsi ad una famosa frase dei fratelli Rosselli «non mollare», spiegando «sta in voi volgere in positivo le difficoltà di questi tempi».

Un insegnamento prezioso, arricchito col richiamo ad una bellissima frase di un poeta antico (Ovidio) che diceva così: «il creatore ha creato gli animali con la faccia prona, ma agli uomini comandò di guardare eretti il cielo e di volgere lo sguardo verso le stelle».

Ne traggo spunto per dirvi: schiena dritta, sguardo verso le stelle, con dignità e speranza, e conquisterete, come tanti anni fa i nostri combattenti per la libertà, un futuro democratico e antifascista.



## SEZIONE II

### RICORDI



# Dichiarazione del Presidente Mattarella per la scomparsa di Carlo Smuraglia\*

Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha rilasciato la seguente dichiarazione:

«Con Carlo Smuraglia scompare una delle ultime figure del movimento partigiano che concorse alla fondazione della Repubblica e a vivificarne la democrazia. Desidero anzitutto esprimere vicinanza ai familiari e partecipo al cordoglio dell'Anpi – di cui era presidente emerito – e di quanti lo hanno conosciuto e apprezzato; di quanti con lui hanno condiviso passione civile e impegno politico, rivolto, negli ultimi anni, a trasmettere ai giovani i valori frutto della lotta di Liberazione. La sua azione rimane nel ricordo della Repubblica».

Roma, 31/05/2022 (II mandato)

---

\* Pubblicato in <https://www.quirinale.it/elementi/68805>.



# Carlo Smuraglia e la CGIL\*

un ricordo di Amos Andreoni

1. Non è facile ricordare Carlo Smuraglia perché il suo percorso di vita si espande in parallelo a ottant'anni di storia italiana. Le metamorfosi di questa segnano anche i percorsi del Nostro.

Molti anni fa Gino Giugni confidò di non sapere se definirsi come giurista prestato alla politica o come politico prestato al diritto. Quanto a Carlo Smuraglia non avrei dubbi a definirlo come un politico prestato al diritto.

Ne è riprova già la sua scelta partigiana in un contesto segnato dalla temperie del Cln e poi della Costituente, e dal successivo trauma della democrazia dimidiata.

Ne è ulteriore riprova il Suo approccio alle tematiche giuridiche, molto attento al variabile contesto storico e dunque al tema della effettività dei diritti, di volta in volta, secondo i casi, affidati alla diretta azione sindacale ovvero alla partecipazione istituzionale delle organizzazioni e dei loro rappresentanti.

In questa chiave va interpretato il sodalizio con Ugo Natoli e la collaborazione alla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* fondata dal Maestro e dall'avvocato Aurelio Becca su indicazione del Segretario Generale della Cgil Giuseppe Di Vittorio allo scopo di realizzare una saldatura tra lotte del movimento, dottrina di sostegno e prassi giudiziaria di attuazione. Da questa collaborazione con la *Rivista* nasce il rapporto di Smuraglia con la Cgil.

I suoi primi scritti sulla *precettività dell'art. 36 della Costituzione* si muovono nel solco aperto da Natoli, Pugliatti e Nicolò, a corredo delle battaglie giudiziarie degli avvocati vicini alla Cgil, avviate fin dal 1950; una precettività costituzionale accompagnata ad una rilettura del codice civile, estrapolato dal contesto corporativo e riproposto in funzione promozionale di una retribuzione effettivamente proporzionata e sufficiente.

Un tema molto caro alla Cgil, divenuto cruciale a seguito della scissione di Cisl e Uil e della impossibile attuazione dell'art. 39 della Costituzione.

Il secondo tema da lui prescelto – *i limiti al potere di recesso* – intreccia nuovamente i percorsi sindacali – negli accordi interconfederali del '47 e del '50 – con il valore precettivo dell'art. 4 della Costituzione e con la normativa civilistica

---

\* Ricordo presentato al Convegno «*L'attualità del pensiero di Carlo Smuraglia*», svoltosi a Milano il 12 giugno 2023.

sulla nullità del negozio per assenza di causa: un felice abbinamento tra teoria e prassi sindacale.

Quest'ultima viene poi riproposta nel delicatissimo *tema dello sciopero* nelle sue diverse declinazioni. Qui il talento penalistico del Nostro e l'esperienza maturata nell'agone giudiziario si dispiegano pienamente sia nella valorizzazione delle diverse modalità di esercizio sia nella inoperatività delle norme penali – gli artt. 328, 340 e 592 – che ne precludevano l'effettività.

In questo terzo filone di impegno, dottrinale e giudiziario, colpisce l'uso sinergico dell'art. 40 Cost. – ad un tempo precettivo nell'*agere licere* ed incompiuto nella indicazione dei limiti, necessariamente affidati al legislatore futuro – con le categorie penalistiche della causa di liceità e delle esimenti; un impegno dottrinale di assoluta centralità per l'azione sindacale.

\*\*\*

2. Gli anni '60 registrano un cambio di scenario: la svolta del centro-sinistra, il boom economico, le nuove tecnologie aziendali, la risorgenza sindacale in fabbrica.

Si arricchisce di pari passo la produzione scientifica di Smuraglia ed il suo impegno professionale a fianco del sindacato CGIL.

Di qui i suoi studi anticipatori, già a metà anni '60, sui limiti ai controlli a distanza, sulla tutela della salute di fronte ai nuovi rischi da lavoro, sull'introduzione di uno Statuto dei lavoratori a tutela della loro dignità in azienda, sulla promozione delle Commissioni interne mediante una legislazione di sostegno; temi poi recepiti dalla legge n. 300 del 20 maggio 1970.

Il primo tema nasce nel 1960 con un importante saggio pubblicato sulla *Rivista giuridica del lavoro* a seguito dell'installazione di impianti audiovisivi per l'osservazione diretta dei reparti di lavorazione in alcune fabbriche milanesi<sup>2</sup>.

Anche qui Smuraglia ricava le soluzioni del caso a partire da una lettura costituzionalizzata dei poteri del datore di lavoro: l'art. 41, co. 2, Cost., laddove pone il limite del rispetto della dignità umana e ancora prima l'art. 2 Cost. ove garantisce i diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Dalla nozione giuridica della dignità, contestualizzata nell'ambiente di lavoro, si fa derivare la legittimità solo degli impianti necessari per il controllo dell'attività produttiva, donde l'illiceità degli impianti ad esclusivo controllo lavorativo ed il necessario *placet* sindacale per gli impianti a funzionalità mista. Esattamente quanto poi normato dall'art. 4 dello Statuto dei lavoratori.

In un saggio del 1962 dedicato ad una auspicata legge promozionale delle Commissioni interne e ancor meglio in un altro lavoro del 1966, entrambi sulla

---

2 *Progresso tecnico e tutela della personalità del lavoratore*, *Riv. giur. lav.*, 1960, 303 ss.

*Rivista giuridica del lavoro*, il Nostro anticipa egualmente altre materie successivamente disciplinate dalla legge n. 300/1970.

Compare soprattutto l'impianto trilatero dello Statuto: la protezione della libertà e della personalità del lavoratore, la garanzia della libertà sindacale, la promozione dell'attività sindacale.

Di nuovo i paradigmi vengono mutuati dalla Costituzione: la dignità e la sicurezza *ex art. 41, co. 2 Cost.*, l'esistenza dignitosa *ex art. 36 Cost.*; il principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.* Principi declinati sia in chiave individuale, a protezione del singolo, sia in chiave collettiva, in favore delle organizzazioni sindacali in azienda a garanzia del loro operato quale miglior viatico anche per l'effettività dei diritti individuali.

Il saggio del 1966 si conclude con un lungo decalogo di istituti da disciplinare<sup>3</sup>.

---

3 L'A. infatti precisa quanto segue (*Un problema ormai maturo: lo Statuto dei diritti dei lavoratori*, *Riv. giur. lav.*, 1966, 280-282): «Per la tutela della libertà, sembrano di particolare rilievo i seguenti provvedimenti:

- a) riconoscimento di particolari funzioni dei sindacati nella disciplina del collocamento;
- b) obbligo di concessione di permessi retribuiti agli attivisti sindacali ed a tutti coloro che ricoprono cariche elettive per lo svolgimento delle loro attività;
- c) obbligo di mettere a disposizione, in ogni azienda, degli albi per le affissioni e le comunicazioni di natura sindacale;
- d) obbligo di consentire riunioni sindacali, fuori delle ore di lavoro, in ambienti posti a disposizione da parte dell'azienda;
- e) riconoscimento legislativo delle Commissioni interne e delimitazione esatta delle loro funzioni, particolarmente rispetto a quelle riservate ai sindacati, con esplicita riserva a favore di questi ultimi di ogni forma di contrattazione collettiva;
- f) disciplina particolare dei trasferimenti e degli spostamenti dei lavoratori, con obbligo di consultazione della Commissione interna e con previsione a carico del datore di lavoro dell'onere della prova del fondamento obiettivo del provvedimento;
- g) disciplina della materia dei versamenti dei contributi alle proprie organizzazioni sindacali, da parte dei lavoratori; in particolare, dovrebbe essere previsto l'obbligo per il datore di lavoro di consentire che tali versamenti vengano effettuati mediante ritenute sulla retribuzione;
- h) nuova disciplina della materia dei licenziamenti per riduzione, di personale (omissis).

Per quanto riguarda la tutela della *libertà morale e della dignità*, riteniamo particolarmente utili i seguenti provvedimenti:

- a) limitazione delle funzioni delle guardie private alla tutela dei beni patrimoniali dell'azienda;
- b) divieto di installazione di apparati di controllo sull'attività del personale dipendente (ad es. impianti televisivi), ogni volta che sul punto non sia stato raggiunto un preciso accordo con le Commissioni interne;
- c) riconoscimento esplicito del principio della parità di trattamento;

Colpisce la simiglianza con quanto poi normato dal legislatore statutario grazie ad una sinergia tra quanto proposto dal Gabinetto del Ministro Brodolini e quanto integrato dal Senato, con una felice simbiosi tra la linea costituzionalistica promossa negli anni '50 dalla Cgil e dalla *Rivista giuridica del lavoro* – e dunque anche da Smuraglia – con la linea promozionale avanzata dal Governo dell'epoca e dal prof. Gino Giugni, consulente del Ministro del Lavoro.

\*\*\*

3. D'altra parte le sconfitte subite avanti la Corte Costituzionale – nel 1965 sulla riaffermata libertà di licenziamento e nel 1969 sullo sciopero economico, ritenuto lecito penalmente ma con molti limiti – confrontate con la dinamica dell'autunno caldo e della vicenda statutaria, convincono il Nostro nel corso degli anni '70 circa la necessità di un'azione sinergica tra lotte sindacali, battaglie giudiziarie, presenza istituzionale e iniziativa politica. E così la complessità del reale induce Smuraglia a dispiegarsi a vari livelli, ivi compreso quello istituzionale perché – per dirla con Lui – «non esiste un movimento così forte ed autonomo che possa prescindere dagli assetti politici ed affermarsi al di là delle forme con cui essi vengono realizzati e composti»<sup>4</sup>.

La svolta istituzionale del Suo pensiero si colloca a metà degli anni '70: l'emancipazione del nuovo processo del lavoro e della riforma sanitaria a valle dello Statuto dei lavoratori, la saldatura tra lotte operaie e politica delle riforme, la sua partecipazione al Consiglio della Regione Lombardia, la stagione della strategia della tensione e poi dei governi di solidarietà nazionale; tutto ciò converge nella teorizzazione da parte di Smuraglia di un nuovo ruolo del sindacato capace di impostare «tematiche sempre meno settoriali, sempre più lontane dal corporativismo di un tempo, tentando di battere in breccia – al tempo stesso – le resistenze di chi detiene ( ... ) quei poteri (tradizionali) ma anche l'infantilismo di chi

---

d) obbligo – per le aziende di maggiori dimensioni – di adottare misure concrete (d'intesa con le Commissioni interne) per lo svago, il riposo e la formazione culturale dei dipendenti (omissis).

Per quanto riguarda, infine, la tutela della *sicurezza* tre sono le misure che appaiono di particolare significato:

- a) previsione di nullità di tutte le clausole di decadenza, previste da contratti individuali e da contratti collettivi;
- b) disciplina della riqualificazione professionale dei lavoratori licenziati per ragioni tecnologiche;
- c) attribuzione di specifiche (e distinte) funzioni, in materia di prevenzione degli infortuni, delle malattie professionali e delle malattie da lavoro, affaticamento e usura, rispettivamente alle Sezioni sindacali aziendali, alle Commissioni interne, agli Istituti di patronato.

4 Cit. da *Introduzione a La democrazia industriale. Il caso italiano*, Roma, Editori Riuniti, 1980, 3.

pensa di poter trasformare l'intera società con lo strumento della lotta sindacale. Si è imposto così il problema delle riforme, della trasformazione graduale della società, della realizzazione di un sistema di uguaglianza sostanziale, quale è quello delineato dalla stessa Carta Costituzionale»; di qui l'importanza della forza di pressione delle organizzazioni sindacali che diventa cruciale quando non è disgiunta «dalla spinta ideale e costituzionale che è presente ( . . . ) in quasi tutti i partiti dell'arco costituzionale, fino al contributo dei giuristi e dei Magistrati che hanno respinto la tradizionale funzione di “Consiglieri del Principe”»<sup>5</sup>.

La drammatica crisi economica e sociale avviata dal duplice shock petrolifero e dalla conseguente ristrutturazione e delocalizzazione della grande impresa portano Smuraglia a riscoprire e reinventare la programmazione economica all'interno della quale collocare il ruolo sindacale. Una riflessione che trova una completa maturazione nel 1980:

«Certo, quando si pensa alla programmazione, non si può prescindere dalle esperienze negative del passato e dallo scetticismo che esse hanno determinato. Ma quelle esperienze forniscono lo spunto per una nuova meditazione e per una “rifondazione” del concetto di programmazione, che oggi vediamo come un sistema “concertato”, flessibile, partecipato e definito specificamente a livello territoriale... Una programmazione dunque che coinvolga sindacati, lavoratori e imprese, ma coinvolga anche interlocutori pubblici e tra di essi principalmente le regioni e lo stesso Parlamento...

Ho scritto altrove che è soprattutto nella regione che è individuabile questo elemento di sintesi, in un processo di decentramento della politica di piano che, senza nulla togliere alle scelte di fondo, faciliti e determini il rapporto e il confronto costruttivo, a livello territorialmente definito, tra tutte le forze in campo, comprese le istituzioni...

Ma va anche chiarito che è proprio su questo terreno che occorre procedere ad una rivalutazione delle funzioni e dei compiti delle assemblee elettive, titolari di quei poteri di indirizzo generale che costituiscono poi il presupposto per un corretto sviluppo dei processi economico politici...

Tra le varie soluzioni fin qui emerse c'è quella di procedere a dibattiti generali nelle assemblee, previa consultazione degli organismi sociali, creando così il quadro di riferimento per le successive negoziazioni e per i confronti con gli esecutivi. (omissis)

Il problema della divaricazione fra iniziative nelle aziende e strategia delle riforme si risolve solo col riconoscimento della funzione dei pubblici poteri nel governo dell'economia e con l'inserimento del sindacato e delle forze sociali nel contesto di una riforma delle istituzioni, che veda ricomporsi e ricollegarsi l'economia e la politica, lo sviluppo economico e quello dell'intera società...

---

5 Le citazioni sono tratte da *Interventi legislativi nel settore del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1973, I, 336.

Anzitutto, per ciò che attiene al sindacato, appare evidente che l'assunzione di un ruolo come quello che si è delineato pone anche problemi di struttura, di coordinamento, di attrezzatura culturale. Le informazioni, se si riesce ad ottenerle, hanno bisogno di una elaborazione complessiva, se si vuole finalizzarle ad obiettivi di controllo, ma anche a proposizioni originali di politica economica e di programmazione.

Si tratta di un problema non tecnico, ma culturale e politico, che impone un salto di qualità di tutta l'azione sindacale, nel fermo convincimento che anche in questo risiede uno dei presupposti dell'autonomia (la subalternità culturale non è mai fine a se stessa).

Ma poi, proporre e indicare soluzioni, presuppone una qualità diversa del lavoro ed uno sforzo di elaborazione davvero rilevante.

Il che significa non solo strutturarsi meglio sul piano culturale, ma anche istituire rapporti diversi e più profondi con i lavoratori, superando le secche del settorialismo, del corporativismo, delle rivendicazioni immediate, per coinvolgere tutti in una azione collettiva di impulso e di pressione verso scelte nuove di politica economica, di investimenti, di modelli diversi di sviluppo»<sup>6</sup>.

\*\*\*

4. L'ultima stagione riformatrice, sul finire degli anni '80, trova Smuraglia in una posizione dialogante con la Consulta giuridica della Cgil e dunque con Trentin, Lettieri e Grandi, da un lato; e dall'altro con Alleva, D'Antona e Gianni Garofalo. Una posizione per lo più concorde ma anche distinta su alcuni temi: di qui la Sua idea di estendere l'art. 18 dello Statuto alle piccole imprese; di disciplinare per legge e non per accordi sindacali l'esercizio dello sciopero nei servizi essenziali ed i criteri di scelta nei licenziamenti collettivi; le Sue perplessità sulla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e sulla quota di riserva nelle RSU; la Sua insistenza nella attuazione dell'art. 39 Cost. onde raggiungere l'effetto *erga omnes* del contratto collettivo.

La visione legalista ed istituzionale coglieva bene i nuovi sintomi del declino sindacale e del sistema di relazioni sindacali, oltre l'enfasi del Protocollo Giugni del 1993, poiché in una fase di tal genere solo l'interazione tra garantismo legislativo e contrattazione collettiva poteva, nel pensiero del Nostro, porre un argine al riflusso, e, al contempo, creare le premesse per una futura inversione di tendenza.

\*\*\*

5. Il governo D'Alema vede Carlo Smuraglia in posizione dialettica, nella Sua qualità di Presidente della Commissione lavoro del Senato. In un saggio del

---

6 Le lunghe citazioni sono tratte da *Introduzione...*, op. cit., pagg. 21-25.

1998<sup>7</sup> le tematiche proprie della Bicamerale vengono così da lui implementate nella direzione di un nuovo regionalismo in materia lavoristica (collocamento, formazione professionale, servizi sociali, salute) e soprattutto di un auspicato allargamento delle tutele a favore dei lavoratori atipici.

La stabilizzazione del modello di relazioni sindacali nelle p.a. porta l'Autore ad auspicarne l'espansione anche nel settore privato così da realizzare compiutamente l'attuazione dell'art. 39 Cost.

Le tensioni neoliberali che muovono il Governo D'Alema e poi il Governo Amato vengono colte e contrastate dal Nostro nella direzione di un nuovo Statuto dei lavori, in felice simbiosi con lo Statuto di prima emanazione.

L'opera riformatrice da Lui avviata in Senato viene solo parzialmente coronata da successo: il lavoro carcerario, il socio d'opera nelle cooperative di produzione e lavoro, l'ampliamento delle tutele Inail, la riforma dei patronati.

Riesce altresì a bloccare i primi tentativi di deregolamentazione della disciplina vincolistica in materia di lavoro. Non riesce invece a portare a compimento una normativa a tutela dei lavoratori atipici, così come numerose altre iniziative.

La polemica con la svolta clintoniana del Governo D'Alema e del successivo Governo Amato, convalidata dal suo stesso Partito di appartenenza, lo porta alla esclusione dal Parlamento nel 2001.

Tornerà quindi a riscoprire l'antico ruolo di lotta e resistenza nella società civile, da lui percorso negli anni '50; in questo quadro stringerà un rapporto stretto con la Cgil di Cofferati, contro l'abolizione dell'art. 18 dello Statuto, contro il libro bianco e i decreti Biagi/Tiraboschi del Governo Berlusconi.

In termini propositivi, riuscirà finalmente a mettere a frutto le indagini conoscitive effettuate nella XIII legislatura ed il Suo conseguente disegno di legge, cui ha fatto seguito, con il secondo governo Prodi nel 2008, la promulgazione di un nuovo Testo Unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Grazie anche a quello stretto rapporto con la Cgil riuscirà poi a rintuzzare il successivo tentativo di destrutturazione portato avanti nel 2009 dal ministro Sacconi in tema di responsabilità datoriale, di presunzioni liberatorie, di interpellato e di sospensione dei lavori, di limitazione dei poteri di intervento del Rls, di sanzioni e di riduzione delle tutele negli appalti<sup>8</sup>.

Il ritorno all'antico, alle lotte di resistenza degli anni '50 e alla promozione dei fondamentali di tutela – lavoro sicuro, lavoro dignitoso – certamente sono un segno di continuità del Nostro nella difesa dei valori primigeni; sono anche il segno di una supplenza rispetto ad una dirigenza politica di sinistra dispersa nei meandri del globalismo, delle privatizzazioni, del neo-liberismo.

7 *Il diritto sindacale e del lavoro nella transizione*, Riv. giur. lav., 1998, 186.

8 V. nota SMURAGLIA, BONARDI e MASERA (Consulta Giuridica del Lavoro) del 7 maggio 2009 [pubblicata in *Note sullo schema di decreto "correttivo e integrativo" del d. lgs. 9/04/08, n. 81: provvedimento "correttivo" o controriforma?* in Riv. giur. lav., 2009, I, pag. 371].

L'opera meritoria di Carlo Smuraglia, in un settantennio di attività, marca la storia della nostra Repubblica e sollecita una profonda revisione dell'apparato concettuale e valoriale improvvidamente fatto proprio dalla sinistra italiana nell'ultimo trentennio.

D'altra parte permane anche una importante riflessione sul sindacato, ritenuto ad un tempo risorsa essenziale ma anche un limite per la piena esplicazione della libertà del lavoratore. In tal senso il Nostro si era già pronunciato nel 1966: «Vi sono diverse associazioni sindacali le quali appaiono molto gelose delle loro prerogative ed insistono nella tesi secondo la quale non è opportuno che lo Stato intervenga ed è decisamente preferibile rimettere anche questa materia [dello Statuto dei lavoratori] alla dinamica contrattuale.

Un'opinione rispettabile, alla quale si contrappongono diversi argomenti da parte di altre organizzazioni, nel merito dei quali non è qui il caso di entrare. Ci limiteremo dunque ad osservare che vi sono settori molto delicati che non possono essere devoluti soltanto alla contrattazione collettiva. In materia di diritti fondamentali e di garanzia degli stessi, sembra evidente che lo Stato è il primo soggetto a cui si rivolge l'indirizzo programmatico della Costituzione. E in certo modo può dirsi che uno stato sociale verrebbe meno alle sue funzioni ove lasciasse una materia di tanta importanza al libero gioco delle forze sindacali, spesso influenzate dai fattori più disparati ed ispirate talvolta anche a ragioni di delicato equilibrio, quando addirittura non dominato da compromessi più o meno necessari.

D'altronde le organizzazioni sindacali non rappresentano l'intero mondo del lavoro e bisogna pur porsi il problema relativo ai non iscritti».

Anche per Smuraglia vale dunque quanto affermava Vittorio Foa secondo cui «non vi è contraddizione fra la crescita della contestazione e la crescita dell'organizzazione ( ... ) si è sempre verificato che l'espansione delle lotte e della coscienza delle lotte ( ... ) produce insieme la critica della organizzazione e il suo potenziamento»<sup>9</sup>; anche perché «il sindacato è un insieme di strati e livelli diversi, ciascuno con visuali e logiche proprie e spesso con più logiche e visuali dentro lo stesso livello» anche in ragione della «diversificazione e stratificazione della classe operaia»<sup>10</sup>; «il soggetto operaio si identificava e non si identificava con la sua istituzione, specie col sindacato, ma anche quando la contestava la considerava come casa sua»<sup>11</sup>.

Ed infatti anche ora in Italia, emerge la «bipolarità del sindacato come espressione di diritti di autotutela personali in una sfera di diritto privato e del

---

9 *La Gerusalemme rimandata*, Torino, Rosenberg e Sellier, 1985, 325.

10 *Ivi*, 152.

11 *Ivi*, 166.

sindacato come collegato a una funzione pubblica»<sup>12</sup>; «il sindacato ( ... ) coalizione a livello territoriale o categoriale e quindi esterna ai luoghi di lavoro» ma ancor prima «espressione diretta dei lavoratori nel luogo di lavoro»<sup>13</sup>.

Tanto che «il solo meccanismo della democrazia politica, elettiva, non è sufficiente nel sindacato e così pure non è praticabile il solo sistema della democrazia dei delegati vincolati dai loro rappresentanti»<sup>14</sup>.

In definitiva anche negli scritti di Smuraglia emerge il paradosso di un sindacato «che è uno strumento di avanzamento e di tutela dei lavoratori ed è anche (e forse anche per quello) uno strumento di stabilizzazione sociale» tanto che nelle stagioni alte del movimento sindacale – 1959/63 e fine anni '60 – «la fase più acuta dello scontro sociale ha coinciso con una sostanziale collaborazione fra lavoratori e capitalisti industriali (...) [sicché] la collaborazione si realizzava proprio perché c'era un conflitto duro»<sup>15</sup>.

Ed ancora va rimarcata «la tendenza alla istituzionalizzazione e alla monopolizzazione del sindacato» e all'opposto «la tendenza...alla frammentazione della rappresentanza come effetto anche della frammentazione o della diversificazione profonda delle condizioni di lavoro»<sup>16</sup>.

D'altronde anche la istituzionalizzazione è ambigua: «quando il sindacato è forte ha bisogno di uscire nella sfera della politica ( ... ) per realizzare ( ... ) il rapporto tra tutela e trasformazione; ( ... ) ma avviene un fenomeno analogo anche per ragioni opposte: quando si diventa deboli si chiede di istituzionalizzarsi illudendosi di recuperare attraverso le istituzioni la propria forza»<sup>17</sup>.

Ancora più complesso è il tema della frammentazione degli interessi; tema apparentemente insolubile fin tanto che non si affronta «il tema più generale dei rapporti con l'altro, di vedere cosa siamo noi, cosa sono gli altri...».

E così, per un verso il sindacato oggi «è debole perché organizza soltanto un pezzo (pur rilevante) del settore storico della classe operaia, la parte centrale, l'operaio maschio adulto col lavoro stabile, e questo in una società nella quale questa composizione dominante si sta dissolvendo, la pluralità dei lavori nel corso della vita, la ricerca di una flessibilità da tutte le parti, dalla parte delle imprese come da parte dei lavoratori, sta dissolvendo quella omogeneità storica».

D'altra parte «la ricerca di un contatto con gli altri richiede una visione diversa di se stessi. Sono convinto che soltanto se noi cerchiamo di capire gli altri, e di capirli non per dominarli né per assimilarli, ma di capirli per farli esprimere e attraverso la loro espressione confrontarci con loro, solo allora possiamo

12 V. FOA, *Il sindacato nella Costituzione*, in *Le autonomie e il lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, cit., 56.

13 *Ivi*, pag. 59.

14 *La Gerusalemme*, cit., 152.

15 V. FOA, *Il Cavallo e la Torre*, Torino, Einaudi, 1991, 238.

16 V. FOA, *Il sindacato nella Costituzione*, cit., pag. 60.

17 *Ivi*, 61.

conoscere anche noi stessi. E sono convinto che noi possiamo arrivare anche agli altri se conosciamo noi stessi»<sup>18</sup>.

Dunque una corretta analisi del reale ed una strategia adeguata per il cambiamento sono frenate dal «nostro modo di funzionare che ci impedisce di andare oltre i confini del nostro spazio storico. Questo è un tema che va proposto, il tema delle macchine politiche, cioè di sindacati, di organizzazioni che si autoreferenziano cioè pensano di darsi come obiettivo fondamentale la crescita della propria forza»<sup>19</sup>.

Queste riflessioni di Vittorio Foa, coniugate al lascito di Carlo Smuraglia, consentono i necessari ripensamenti per tutti noi nel difficile compito di rifondare i percorsi della politica e della attività sindacale, nel segno di entrambi.

---

18 V. FOA, *Il sindacato nella Costituzione*, cit., 66.

19 *Ivi*, 66.

# Carlo Smuraglia, un uomo di parte\*

di Gaetano Azzariti

Carlo Smuraglia era un uomo di parte: dalla parte della Costituzione repubblicana ed antifascista. Sempre. Era un partigiano, che odiava gli indifferenti, anche se la pacatezza dei suoi interventi e la capacità di ascolto delle opinioni altrui, anche le più distanti, lo rendevano sempre amabile. Ma non bisognava farsi ingannare: egli non rinunciava mai al rigore delle sue idee e spesso era proprio grazie ai suoi toni garbati che riusciva a convincere delle tesi più radicali o conseguenti rispetto ai principi della Costituzione che aveva nel cuore.

«Con la Costituzione nel cuore» è infatti il titolo di un suo fulminante libro-intervista che non so se definire un'appassionata autobiografia umana e professionale, una fredda analisi politica, una calorosa denuncia della crisi e dei mali del tempo, un coraggioso invito all'impegno intellettuale e morale. Ma forse, semplicemente, quel libretto è tutto questo assieme.

In fondo di questa sua “pacata fermezza” l'associazione che lui ha diretto per tanti anni ne è ben a conoscenza. Un esempio – quello che a me appare il più significativo – valga per tutti. Nel 2016, quando la lotta per la difesa e l'attuazione della Costituzione si fece difficile anche perché a proporre il suo stravolgimento era il partito che aveva i più forti legami con l'Anpi, Smuraglia non ebbe dubbi. Prima di ogni interesse di parte o di partito viene il bene supremo della Costituzione. Guidò con ferma determinazione, anzitutto la sua organizzazione: la convinse a prendere decisamente una posizione critica, a schierarsi dalla parte della Costituzione. Posizione che non era per nulla scontata, né era facile da tenere in presenza di pur sempre legittimi dissensi interni e di qualche volgare e strumentale polemica proveniente dall'esterno. Ma fu così che l'Anpi – tutta l'associazione dei partigiani italiani – nonostante tutto, anche grazie alla coraggiosa intraprendenza del suo presidente, fu tra i maggiori protagonisti della lotta per la difesa della nostra Costituzione repubblicana ed antifascista, contro una riforma del testo che ne avrebbe stravolto i principi ed eroso le fondamenta.

Smuraglia fu tra i massimi protagonisti di quella vittoriosa battaglia per evitare il peggio: si è impedito in quell'occasione l'abbandono dei principi fondamentali che riducono la nostra Costituzione ad un feticcio, quel feticcio che

---

\* Intervento svolto al seminario organizzato dall'ANPI «Carlo Smuraglia, una vita di resistenza e Costituzione», Roma, 12 ottobre 2022 [e pubblicato in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2022, pag. 10, <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/2-2022-R1.-Azzariti.pdf>].

porta a ripetere – con insopportabile retorica – che la nostra è “la Costituzione più bella del mondo”, per poi tradirla nel suo spirito e rimuoverla nei suoi principi. In caso bisognerebbe evidenziare – come ebbe a dire Carlo Smuraglia – che la nostra è la Costituzione più inattuata al mondo.

La nostra Costituzione presa sul serio rappresenta, in realtà, il più avanzato progetto di liberazione e di emancipazione sociale che il nostro Paese abbia conosciuto, ma – e questo è il punto critico – essa non trova i suoi *Träger* (i suoi “portatori” come dicono i tedeschi), ovvero i soggetti storici reali – partiti, movimenti, quelle che Mortati chiama le forze politiche dominanti – in grado di tradurre i principi costituzionali in regole di comportamento, in un indirizzo politico maggioritario, in leggi di attuazione conseguenti, in politiche “costituzionalmente orientate”.

Inutile che elenchi ora le sempre più profonde inadempienze, gli ostruzionismi, i tradimenti che hanno contrassegnato le dinamiche politiche degli ultimi anni, o meglio degli ultimi decenni. Quel che vorrei invece evidenziare è che questa distanza non è frutto del fato o del vento incontenibile della modernità; non è la dimostrazione che la nostra Costituzione è “vecchia” e che è essa che deve adeguarsi alle esigenze del tempo, del mercato, del dominio, dei poteri globali ormai incontenibili. Lo iato tra Costituzione e realtà è il frutto della volontà della politica di operare fuori dai valori che la nostra Costituzione impone. Di questo Carlo Smuraglia era ben consapevole, quando insisteva sull’inattuazione della Costituzione come frutto del venir meno dello «spirito della Costituzione»<sup>2(1)</sup>.

È questo il filo conduttore di molte delle riflessioni di Smuraglia, quando ad esempio per ricordare il 70° anniversario della Costituzione, scrive con piglio severo, ma guardando ad un futuro tutt’altro che rassegnato: «la parola “tradimento” ha un che di sinistro e definitivo. Non mi piace». Significativamente poi aggiunge – probabilmente pensando alle straordinarie vittorie referendarie del 2016, ma anche a quella precedente del 2006, che hanno dimostrato da che parte sta il cuore, ma anche la ragione, della maggior parte delle persone che vivono nel nostro Paese – la Costituzione non è stata tradita *almeno nello spirito*, «che vive e aspetta solo di essere rivalutato e che se ne colga finalmente la linfa essenziale per trasformarla in azioni politiche».

Questo è ciò che bisogna fare oggi in un Paese smarrito. «Abbiamo il dovere imprescindibile – concludeva allora Carlo Smuraglia – di far trionfare lo spirito della Costituzione, di farlo capire, apprezzare ed amare da tutti specialmente ai giovani; ai quali dobbiamo insegnare che non bisogna arrendersi mai».

Non bisogna arrendersi mai, e bisogna saper parlare ai giovani, poiché sono questi i meno compromessi o appesantiti dalle colpe del passato, dai fallimenti

2 <sup>(1)</sup> [Il riferimento e le citazioni successive sono riprese dallo scritto di C. SMURAGLIA, *Lo spirito della Costituzione*, pubblicato in *La Costituzione, 70 anni dopo*, Roma, Viella, 2019, pag. 287].

delle generazioni precedenti. Ed è dunque ai giovani che viene rivolto l'invito di dare forza e vigore alle ragioni della Costituzione, di credere e impegnarsi affinché si possa realizzare il suo disegno.

Un disegno caratterizzato dai seguenti aspetti: da una profonda socialità che pervade tutta la Carta; da una grande carica etica e un fortissimo rilievo attribuito alla democrazia, intesa non come forma, ma come sostanza del vivere assieme; da una precisa concordanza tra diritti e doveri, affiancata dalla ricerca estrema dell'effettività di questi diritti; da una configurazione del sistema di poteri limitato, che pone al centro – com'è scritto nella nostra Costituzione – l'organo della rappresentanza politica democratica e pluralista, ovvero un Parlamento composto da rappresentanti della nazione [in] cui si riconoscono le persone e non invece espressione di forze politiche autoreferenziali; da un Governo in grado non tanto di durare (la mistica della governabilità non ha mai fatto breccia nel cuore di Smuraglia), quanto di realizzare politiche che operano nel solco della Costituzione. Tutto questo non può dirsi sia stato ancora realizzato, ma proprio per questo appare ancora oggi un dovere da perseguire e per cui lottare.

Infine, ma non certo per ultimo, l'antifascismo come carattere della nostra democrazia: non solo una disposizione costituzionale, non solo un divieto espresso in una *inattuata* disposizione finale della nostra Carta, quanto e ancor più come espressione di un legame con la democrazia, come unico modo d'esistenza della democrazia. Scriverà: «la Costituzione è tutta antifascista, nel senso più ampio della parola, perché tutte le sue disposizioni, da quelle generali come l'articolo 1 a quelle più specifiche ( ... ) rappresentano esattamente il contrario di quel che è stato il fascismo nostrano, ma anche tutti i fascismi che in varie forme si stanno delineando in Italia e nel mondo». È per questo che «democrazia e pari dignità sociale sono inconciliabili con ogni forma di razzismo», fascismo, autoritarismo dei poteri. Il fascismo non è solo quello dichiarato, ma anche – soprattutto – quello praticato. Una lezione per orientarsi nel panorama di oggi.

Questo l'invito di Carlo Smuraglia, che egli ha saputo interpretare sempre, soprattutto quando oltre allo spirito si è voluto attentare anche al corpo della Costituzione. Nella stagione delle grandi e sciagurate riforme costituzionali. Tornando allora allo scontro del 2016, vorrei ricordare un noto episodio che vide per protagonista Smuraglia e che mi sembra dimostri – anche sul piano simbolico, mi viene da dire – la forza delle sue idee, e la ragione del suo indomito “ottimismo critico”.

Mi riferisco al confronto che il presidente dell'Anpi, il vecchio e pacato partigiano, ebbe con il giovane e intraprendente leader della forza più determinata ad abbandonare non solo lo spirito, ma anche parti fondamentali del testo della nostra Costituzione. Un dibattito che si svolse in condizioni del tutto sfavorevoli per il nostro partigiano: ospite ad una festa organizzata dal partito del leader, esposto ai ritmi concitati della ripresa televisiva, tempi poco consoni alla

più pacata riflessione, con il rischio di rimanere esposto alle battute *tranchant* e accattivanti del suo noto interlocutore. Tutto era contro di lui.

Al termine del dibattito fu invece del tutto chiaro – non solo alla sua parte, ma a chiunque avesse ascoltato – chi rappresentasse il futuro e chi il passato: da un lato il vecchio partigiano che indicava il futuro della Costituzione inattuata, dall'altro chi si attendeva alla ricerca di una legittimazione senza valori, rivolto a sostenere le ragioni del potere. Le ragioni di un passato che avanza.

Lo stesso pubblico di parte o almeno di quella parte, non si è rivelato alla fine ostile. E ciò a dimostrazione di come le buone idee, alla fine, possono prevalere. In fondo basta crederci ed avere la forza per dirle. Ma fu il paese che alla fine – anche grazie a quel confronto – si schierò dalla parte giusta, quella della Costituzione repubblicana e antifascista, respingendo le sirene della modernità del leader.

Ancora una parola a proposito di conservazione e progresso. Poiché è vero che l'accusa che ci è sempre rivolta – a Smuraglia, ma a tutti noi che crediamo nei principi della nostra Costituzione inattuata – è quella di essere “biechi” (se va bene “nobili”) conservatori, paladini di un mondo ormai finito. Sempre in difesa della Costituzione, mai in grado di prospettare un cambiamento costituzionale. Lo stesso continuare a parlare di inattuazione della Costituzione – ci viene rimproverato – è solo uno slogan, un modo per non voler ammettere il fallimento della costituzione formale e la necessità di giungere a definire una nuova costituzione che si adatti ai tempi.

E proprio per rispondere a quest'accusa, per dimostrare che l'attuazione non è uno slogan, ma un preciso programma di politica costituzionale di portata rivoluzionaria e di radicale cambiamento a disposizione delle forze politiche (se mai ce ne fossero che volessero riappropriarsi della Costituzione come strumento di cambiamento), Carlo Smuraglia organizzò, subito dopo la vittoria referendaria del 2016, subito dopo aver evitato il peggio che sarebbe scaturito dalla vittoria del sì, un ciclo di seminari, coinvolgendo una quantità di studiosi e personalità della società civile, sui principi di fondo della nostra Costituzione: libertà ed eguaglianza, solidarietà, lavoro, ambiente, legalità. Si voleva evitare – si scrive nella presentazione – di ridurre i principi a semplici enunciazioni (la retorica costituzionale, appunto; la riduzione dei principi a slogan), per «aprire un confronto su questioni specifiche, rispetto alle quali delineare possibili modi e contenuti di un percorso [concreto] di attuazione costituzionale».

Chi scorre le pagine che riproducono quegli incontri si rende conto immediatamente che si trova di fronte ad un manuale per l'attuazione della Costituzione e rimarrà colpito dal grado di innovazione che una politica costituzionalmente orientata riuscirebbe a produrre ove fosse seriamente considerata. Anzitutto, proposte concrete, che, ove fossero volute, sarebbero di facile realizzazione; poi, questioni sistemiche le quali, sempre che si volesse, richiederebbero una più complessa azione politica; infine, direzioni di rotta e principi etici

che definiscono le regole di una convivenza orientata ai valori dell'antifascismo come modello di democrazia e che si dovrebbe porre alla base dei processi di integrazione (quel che Smuraglia chiama lo spirito della Costituzione).

Sono solo proposte, certo. Il compito che esplicitamente venne assegnato a quei seminari e ai gruppi di lavoro che li affiancarono fu quello di elaborazione di materiali: «estrarre il succo e ottenere alla fine il materiale che ci consenta di affermare con forza in quale direzione la Costituzione deve essere attuata e applicata». Un insieme di proposte, però, che rappresentano anche un concreto programma di cambiamento ed esprimono la fiducia nel progresso in nome della Costituzione. Le parole conclusive di Smuraglia a quei seminari sono le più esplicite nell'indicare la condizione essenziale perché tutto ciò si realizzi. Scrive: «Sarà poi compito della politica farlo. Finalmente».

Mi chiedo, ma quando sarà che “finalmente” la politica darà ascolto alle ragioni della Costituzione, così come Smuraglia auspicava?

La lezione di Carlo Smuraglia, il suo fermo ottimismo della volontà, ci impone di continuare a pensare che la Costituzione sia un'arma di lotta per il progresso e nessuno – soprattutto i più giovani – possono rinunciare al futuro. A noi spetta proseguire.

Vorrei concludere raccontando un fatto personale, che credo illustri bene l'uomo, la sua personalità, il suo carisma e, se posso aggiungere, anche il mio personale affetto nei suoi confronti. Carlo Smuraglia è stato tra i fondatori e tra i maggiori protagonisti dell'Associazione Salviamo la Costituzione. Fondata nel 2006 da Oscar Luigi Scalfaro e Leopoldo Elia per opporsi alla riforma del centrodestra. Dopo il referendum del 2016 il presidente di allora, Alessandro Pace, dovette abbandonare per ragioni personali la presidenza. Si usciva da un periodo complesso della vita dell'Associazione: non era più il 2006 e le divisioni politiche del secondo referendum costituzionale (quello del centrosinistra) avevano lacerato gli equilibri interni. In molti mi chiesero di assumere la responsabilità della presidenza, io facevo resistenza perché pensavo sarebbe stato meglio terminare quell'esperienza, lasciando il posto ad altre associazioni che nel frattempo si erano costituite. Espresi pubblicamente (al direttivo dell'associazione) questa mia opinione. Mi chiamò il giorno dopo Carlo e in una lunga e persuasiva chiacchierata mi convinse che avevo torto e che nessuno poteva sottrarsi alla responsabilità di salvaguardare la Costituzione.

Questo era Carlo un pacato e gentile Signore, ma ostinato nelle sue convinzioni. Un partigiano della Costituzione.



# Un ricordo di Carlo Smuraglia, mio professore\*

di Franca Borgogelli

La cattedra di Diritto del lavoro nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Milano “nasce” nel 1975: a ricoprirla fu chiamato Carlo Smuraglia, professore straordinario dal 1973. È il momento in cui si chiude, con il trasferimento nella sede di via Conservatorio, la tormentata fase pionieristica della trasformazione in Facoltà, nel 1971, del Corso di laurea in Scienze politiche della Facoltà di Giurisprudenza. Un percorso reso accidentato dal tentativo del Ministro della Pubblica istruzione Misasi di ostacolare l'autonomia universitaria per quanto riguardava le “chiamate” dei docenti; un conflitto che provocò le dimissioni del Preside di Giurisprudenza Grassetti. Percorso che vide Smuraglia protagonista come componente del “nucleo storico” di docenti incaricati e della «loro autocostituita Assemblea (una sorta di Consiglio di Facoltà alternativo)»<sup>1</sup>: soprattutto grazie al loro impegno la nuova Facoltà si consolidò, caratterizzandosi per un clima molto stimolante e vivace.

Da studentessa che si era iscritta a Scienze politiche nell'anno accademico 1970/71, ricordo di quella fase i disagi sul piano organizzativo<sup>2</sup>, ma soprattutto il grande interesse suscitato dalle lezioni dei docenti di eccellenza appartenenti a quel “nucleo storico”, che hanno segnato profondamente la mia formazione: i sociologi Martinelli, Martinotti, Rositi, l'internazionalista Pocar, l'economista Longhini, gli storici Castronovo e Rochat, il linguista Carofiglio... Soprattutto il fascino delle lezioni di Smuraglia, incaricato di Storia dei movimenti sindacali, che mi portarono a inserire nel mio piano di studi l'esame di Diritto del lavoro, allora ancora mutuato dalla Facoltà di Giurisprudenza e ricoperto, nel suo ultimo anno di insegnamento, dalla Professoressa Luisa Riva Sanseverino, con cui Smuraglia collaborava.

---

\* Questo ricordo è stato scritto appositamente per questo volume.

1 Rinvio alla puntuale ricostruzione di quelle vicende contenuta nello scritto di D. CHECCHI, A. MARTINELLI, M. REGINI, *La Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Milano, oggi Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e sociali (SPES)*, in <http://checchi.economia.unimi.it/pdf/105.pdf>.

2 Ad esempio, per la mancanza di aule (solo due erano destinate alla nuova Facoltà nella sede di Via Festa del Perdono), sovente si incontravano nei corridoi studenti “in processione” al seguito del professore alla ricerca di un luogo per la lezione.

Quando poi fu istituita la cattedra di Diritto del lavoro nella nuova Facoltà, l'impronta data all'insegnamento da Smuraglia, che dirigeva l'Istituto di Diritto del lavoro e politica sociale, rispondeva pienamente all'atmosfera culturale della Facoltà, caratterizzandosi in modo particolare per l'innovazione dei metodi didattici<sup>3</sup>, per la ricchezza delle attività e delle iniziative promosse, per l'attenzione ai profili interdisciplinari.

Si trattava di novità significative rispetto alle prassi accademiche di quegli anni, che anticipavano modelli e criteri che mantengono tuttora la loro validità.

L'attività didattica del Professor Smuraglia si distingueva infatti per l'attenzione verso gli studenti lavoratori, in una logica di valorizzazione della formazione continua di accompagnamento all'attività lavorativa per i suoi contenuti specifici; tenendo conto inoltre delle loro esigenze nelle modalità organizzative. Di rilievo è anche il fervore di iniziative seminariali con l'intervento di avvocati, magistrati, esponenti sindacali, che portavano l'attenzione sull'implementazione delle norme e degli istituti giuridici. L'approfondimento delle questioni interpretative era utile agli studenti e agli stessi relatori per il confronto reciproco, in anni in cui il diritto del lavoro vive la sua più intensa, seppur breve, stagione di determinanti novità positive, ma poi deve affrontare un difficile adattamento alle conseguenze di crisi esterne ed interne. Sono gli anni in cui, dopo lo Statuto dei lavoratori, il processo del lavoro, la nuova disciplina della maternità e poi la legge di parità uomo-donna, le novità del diritto sindacale con le classificazioni uniche e "l'esplosione" della contrattazione aziendale, ci si deve confrontare con gli effetti della crisi petrolifera e con le modifiche dell'organizzazione del lavoro conseguenti al superamento del modello taylorista, con le espulsioni di massa dalle fabbriche, la cassa integrazione che sostituisce di fatto i licenziamenti collettivi, l'affacciarsi delle deroghe *in pejus*, l'avvio della diffusione delle varie forme di contratti di lavoro atipici.

Smuraglia trasferiva nell'attività svolta nell'Istituto la sua rilevante e molteplice esperienza: scientifica, di professore a Pisa e poi a Milano, di autore di importanti saggi e monografie, professionale, di avvocato lavorista e penalista in processi che hanno segnato la storia della Repubblica, istituzionale, di Vice-Presidente e poi Presidente del Consiglio della Regione Lombardia, *lato sensu* politica, che lo vede protagonista in rilevanti vicende di quegli anni<sup>4</sup>. L'Istituto diventa così un laboratorio di ricerca, in cui competenze ed esperienze diverse si confrontano nella riflessione comune e sovente si traducono in proposte anche proiettate all'esterno. Mi riferisco, in particolare, alle riflessioni e alle iniziative relative alla costituzione nel Tribunale di Milano della Sezione penale del lavoro,

3 Come evidenzia O. BONARDI nel suo *Ricordo di Carlo Smuraglia*, in *Le tecniche di tutela nel diritto del lavoro*, Atti Giornate di Studio Aidlass, Torino, 16-17 giugno 2022, *La Tribuna*, Piacenza, 2023, 343 ss., sul punto 344.

4 Per la ricostruzione puntuale rinvio a O. BONARDI, op. cit.

che è stata la prima Sezione specializzata in tale materia operante negli uffici pretorili italiani, alla cui creazione e organizzazione hanno contribuito attivamente anche magistrati che partecipavano agli incontri e ai seminari promossi da Smuraglia (ricordo Michele Di Lecce).

Sono stata per sedici anni testimone e partecipe di queste attività, ad iniziare da quello stesso anno 1975 – quando sono stata la sua (prima, se non ricordo male) laureata nella nuova Facoltà di Scienze politiche – sino al 1991 quando Smuraglia, dopo l'esperienza al Consiglio Superiore della Magistratura, durante la quale aveva, pur da lontano, continuato a seguire le attività dell'Istituto, si avviava a diventare Senatore.

Pochi giorni prima della discussione della tesi<sup>5</sup> Smuraglia mi aveva proposto di collaborare alla Cattedra e immediatamente dopo la discussione, un sabato, mi aveva invitato ad assistere alla sessione di esami il lunedì successivo. Una richiesta inattesa, formulata con il suo stile asciutto, che accettai con entusiasmo e che ha cambiato il corso della mia vita, portandolo dall'obiettivo della magistratura a quello dell'insegnamento universitario. È iniziata così la mia collaborazione, come addetta alle esercitazioni, poi borsista e quindi nel 1983, dopo aver conseguito la laurea in giurisprudenza per approfondire le competenze giuridiche, come ricercatrice a tempo indeterminato, vincendo il primo concorso indetto nella Facoltà dopo la riforma avviata con il d.P.R. n. 382 del 1980.

È stata una formazione determinante, che ha influenzato il mio modo di insegnare. Ho imparato assistendo alle sue lezioni, di forte impatto e coinvolgimento, sempre affollatissime nell'aula magna (anche quelle del sabato mattina alle 8.45); collaborando alle sedute di esami, nelle quali la domanda finale, a lui riservata, non era mai nozionistica, ma sempre di carattere problematico; prendendo parte ai seminari settimanali, accuratamente organizzati con la partecipazione degli "esterni" che Smuraglia coinvolgeva nelle attività della Cattedra. Erano avvocati giuslavoristi come Nello Venanzi, Jacopo Mulagugini, Laura Hoesh, Mario Fezzi, Nerio Diodà, magistrati della Pretura e del Tribunale del lavoro come Ezio Siniscalchi, Antonio Ianniello, Alba Chiavassa, Nello Rossi, Fabrizio Amato.

In quegli anni l'Istituto si caratterizzava anche per l'interdisciplinarietà: ne facevano parte, oltre ai giuslavoristi Pietro Ichino (poi parlamentare dal 1979), Luisella Isenburg, giunta da Giurisprudenza a metà degli anni '80 per insegnare Legislazione sociale, e Carla D'Inzeo, gli storici Alceo Riosa, e Maurizio Antonioli (Storia dei movimenti sindacali) e la sociologa Bianca Beccalli (Sociologia del lavoro), il penalista Domenico Pulitanò, chiamato a ricoprire la nuova cattedra di Diritto penale del lavoro, fortemente voluta da Smuraglia.

---

5 Che aveva ad oggetto la disciplina di tutela delle lavoratrici madri, un tema che mi era stato suggerito dalla Professoressa Riva Sanseverino e che Smuraglia aveva accolto con interesse, guidandomi nella sua elaborazione.

Come è ben noto, le tematiche a cui Smuraglia ha sempre dedicato particolare attenzione sono state le regole in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per le quali le sue analisi e proposte sono state di grande rilievo, anche sul piano dell'effettività applicativa, e la disciplina dello sciopero; per questa, oltre agli scritti, ricordo alla fine degli anni '80 un importante convegno da lui organizzato sulla disciplina legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, allora in fase di elaborazione, al quale parteciparono come relatori Giorgio Ghezzi e Giuseppe Pera.

Voglio anche richiamare, durante la sua Presidenza della Regione Lombardia, la promozione di ricerche sulla legislazione regionale, a cui partecipai insieme a giovani studiose di altre discipline.

Carlo Smuraglia dunque mi ha offerto la possibilità di una formazione ricca di esperienze su vari piani e livelli, portandomi anche, giovane proveniente dalla provincia marchigiana, a vivere esperienze culturali della grande e complessa Milano di quegli anni, con la presenza amichevolmente protettiva, che ricordo con forte gratitudine, della moglie Avvocata Enrica Domeneghetti, per noi tutti Chicca.

Non è mai stato 'direttivo', lasciandomi ampia libertà di scelte autonome. Così è stato anche per le mie pubblicazioni: non so quanto abbia condiviso la mia scelta, non ortodossa sul piano accademico, di far seguire alla pubblicazione della tesi sulle lavoratrici madri un libro sulla disciplina del lavoro femminile tra legge e contrattazione, tratto da una mia ricerca sui contratti collettivi aziendali, resa possibile dalla collaborazione, per suo tramite, della Camera del lavoro di Milano<sup>6(2)</sup>. Era un volume che conteneva anche diverse tabelle (a Scienze politiche avevo studiato statistica) e per questo fu criticato da Giuseppe Pera, ma Smuraglia lo apprezzò e ne scrisse la presentazione. È stato poi lui ad ispirarmi, per quanto indirettamente, la monografia sullo sciopero.

Una ricchezza di insegnamenti ed esperienze che si sono rivelati preziosi quando nel 1991 mi sono trasferita nella Facoltà di Economia dell'Università di Siena.

---

6 <sup>(2)</sup> [*Il lavoro femminile tra legge e contrattazione collettiva*, Milano, FrancoAngeli, 1987].

# In ricordo di Carlo Smuraglia. L'indimenticabile insegnamento di un maestro, che aveva il pregio di non atteggiarsi mai a tale\*

di Francesco Campobello

Ho avuto la fortuna di avere Carlo Smuraglia come maestro. Per cinque anni, un tempo molto breve in una lunga vita durata quasi un secolo.

Il mio primo ricordo del Prof. Avv. Carlo Smuraglia è legato a una targa d'ottone del suo studio di Milano e a una fugace ricerca su Wikipedia per rinfrescarmi la memoria sui suoi dati biografici principali prima di intervistarlo. Il dono di conoscerlo mi è stato fatto da Livio Pepino, che ha ideato il volume *Con la Costituzione nel cuore. Conversazioni su storia, memoria e politica*. La non autobiografia di Carlo Smuraglia, come ci teneva a precisare in tutte le presentazioni pubbliche del volume. Perché ciò che contava per lui non era l'uomo in sé, ma le idee che incarnava e le azioni che aveva posto in essere.

Per molto tempo ho passato i pomeriggi ad ascoltare la storia d'Italia attraverso i suoi ricordi, gli aneddoti, le battute sagaci. Sin da subito si è confrontato con una persona di 60 anni più giovane da pari a pari, aperto alle critiche, ai dubbi, ma fermo nei propri convincimenti. Siamo passati dal Lei al Tu e poi all'“amico” in maniera veloce, semplice, naturale e intensa, ma non per questo per me meno stupefacente. Mi ha accolto nella sua famiglia e, attraverso la realizzazione del libro, nella sua vita. Ha smentito tutti i miei pregiudizi sulla sua figura di uomo austero; nelle nostre conversazioni mi sono infatti trovato spesso ad essere il più pessimista dei due e ad ammirare la sua capacità di continuare a immaginare e progettare un Paese e un futuro diversi. Mi spronava, pur non sottovalutando le difficoltà dell'oggi, a un “ottimismo della volontà”: se a vent'anni avevano sognato un mondo libero e sconfitto il nazifascismo, ogni sfida – per quanto ardua – può essere vinta, mi diceva.

Fiero e orgoglioso delle scelte fatte durante la Resistenza, dall'8 settembre 1943 alla fine della guerra, a volte quasi minimizzava una vita di battaglie civili, con la toga e dalla cattedra, oltre che nelle istituzioni di democrazia rappresentativa.

---

\* Ricordo pubblicato su *Questione giustizia* il 2 giugno 2022, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/in-ricordo-di-carlo-smuraglia>.

Mi fa piacere ricordarlo un po' imbarazzato, ma in fondo orgoglioso, quando era stato riconosciuto in metropolitana da un vecchio operaio suo elettore che gli aveva urlato «compagno Smuraglia!». Era orgoglioso perché sapeva che non si riferiva a lui come persona, ma alle battaglie che per una vita aveva portato avanti.

O quando, ridacchiando, rammentava il timore reverenziale, in un'accademia ancora lontana dai rinnovamenti del 1968, dei vecchi professori della Statale, che vedevano dietro al giovane assistente universitario «le baionette di un milione di iscritti al partito comunista» pronti a dare l'assalto alla stantia università di Giurisprudenza.

Per quasi due anni abbiamo girato l'Italia da Nord a Sud in teatri, palazzetti, circoli Anpi, accademie e tribunali per presentare quello che lui definiva il “nostro” libro. Ma i ricordi più preziosi rimangono le serate in albergo, dopo cena, sorseggiando un buon bicchiere, discutendo del presente e del futuro.

Nulla di quello finora detto gli sarebbe piaciuto: rifuggiva i complimenti, la retorica e le parole di rito, ma da tutti, sempre e comunque, riceveva affetto, gratitudine, riconoscenza.

# Memorie di un CSM speciale\*

di Gian Carlo Caselli

Altri – in questa rivista – trattano diffusamente delle molteplici attività che hanno fatto di Carlo Smuraglia un italiano fra i più illustri. Giuslavorista, avvocato, professore universitario, scrittore, parlamentare, uomo della società civile: sempre pronto a girare l'Italia e le scuole per spiegare il significato e il valore della democrazia con le armi del diritto e della cultura (dopo aver usato le armi “vere”, come partigiano, contro fascisti e nazisti). Io mi limiterò ad alcuni flash che mi riportano a lui.

Ho conosciuto Smuraglia e lavorato con lui nel quadriennio 1986-90, quando eravamo ambedue componenti del Consiglio Superiore della Magistratura: lui “laico” eletto dal Parlamento in quota Pci; io “togato” eletto nella lista di Md (Magistratura Democratica). Presiedeva il Consiglio, in quanto Capo dello Stato, Francesco Cossiga. Proprio quel Cossiga che con il precedente Consiglio, organo costituzionale di autogoverno della magistratura, aveva ingaggiato un braccio di ferro istituzionale con futili pretesti, arrivando al punto di ordinare ad un Generale di brigata dei Carabinieri di tenersi pronto con uno speciale reparto antisommossa per “espugnare” palazzo dei Marescialli, sede del Csm. Di questa sua forte tendenza al “decisionismo” (per usare un blando eufemismo...) Cossiga diede prova significativa anche nel nuovo Consiglio fin dal primo suo atto, l'elezione del Vice-Presidente. Nessun Capo dello Stato lo aveva mai fatto; Cossiga invece dichiarò in pubblica seduta che avrebbe votato per Cesare Mirabelli, laico Dc (come in effetti avvenne), contro l'altro candidato che era Carlo Smuraglia. Conteggio dei voti alla mano, senza il voto di Cossiga ad essere eletto – ne aveva tutti i titoli – sarebbe stato proprio Smuraglia, “punito” da Cossiga per un evidente perverso riflesso del cosiddetto “fattore K”. Ebbene, Smuraglia dimostrò in ogni occasione un leale attaccamento alle Istituzioni, servendole senza mai recriminare per le singolari modalità della sua mancata nomina; prestando anzi a Mirabelli ogni collaborazione possibile nel rispetto del ruolo di ciascuno.

Smuraglia si fece promotore (raccogliendo un larghissimo consenso) di uno dei primi atti dell'attività consiliare, ossia l'istituzione di una “Commissione antimafia”, inserendo nella relativa delibera (15 maggio 1986) una specifica

---

\* Il ricordo di GIANCARLO CASELLI è stato pubblicato sulla *Rivista di ricerche sulla criminalità organizzata*, 2022, n. 1, <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/issue/view/1875>.

direttiva riguardante la nomina dei capi degli uffici giudiziari operanti in zone di “frontiera”, nel senso che si doveva tenere in debito conto la professionalità, cioè la competenza, non solo l’anzianità. Ho spesso pensato che Smuraglia sapesse vedere in anticipo e più lontano degli altri, perché in quel Consiglio si susseguirono poi, in tema di antimafia, varie questioni, una più drammatica dell’altra, proprio e soprattutto in tema di nomina dei ruoli dirigenti.

All’inizio fu la nomina del procuratore capo di Marsala, alla quale Paolo Borsellino aveva deciso di concorrere dopo l’avvio avanti alla Corte d’assise di Palermo del dibattimento del “maxiprocesso”, alla cui realizzazione egli aveva contribuito – insieme a Giovanni Falcone – in maniera decisiva. L’altro concorrente era un magistrato praticamente digiuno di mafia ma più anziano di Borsellino. La discussione nel Csm fu molto accesa. Smuraglia si pronunciò a favore di Borsellino. Ecco il resoconto ufficiale del suo intervento:

*«Il professor Carlo Smuraglia ribadisce che le scelte e le opinioni che esprimerà costituiranno legittima manifestazione di un potere di rappresentanza di tutti i cittadini che la Costituzione assegna ai componenti laici del Csm. Nel caso di Marsala la questione appare di grande importanza, in quanto si tratta di coprire un ufficio giudiziario assai rilevante, una zona caratterizzata da terribili forme di criminalità organizzata (...). Il rispetto delle regole va fatto “cum grano salis” in vista dell’obiettivo primario costituito dalla scelta dell’uomo giusto al posto giusto che evidentemente non può basarsi esclusivamente sul criterio dell’anzianità».*

La nomina di Borsellino fu approvata, il 19.12.86, con 17 voti a favore (tra cui quello di Smuraglia e il mio), 11 contrari e 4 astenuti. Il caso sembrava chiuso. Ma nella vicenda irruppe a piedi giunti Leonardo Sciascia, che sul Corriere della Sera, in un editoriale intitolato dalla redazione «I professionisti dell’Antimafia», se la prendeva anche con Borsellino: accusato, se pure in maniera indiretta, di essere un carrierista, uno che in nome dell’antimafia dava gomitate e calci per scavalcare colleghi più anziani e meritevoli. Cosa assurda e falsa. Lo stesso Sciascia, qualche anno dopo, incontrando Borsellino avrebbe ammesso di essere stato male informato. Il danno provocato fu comunque enorme. Il siluro di Sciascia avrebbe affondato un bersaglio grosso che non era nel suo mirino, Giovanni Falcone.

Nel 1987 Nino Caponnetto, conseguito lo straordinario risultato del maxiprocesso, lascia Palermo convinto (come tutti) che il testimone di Capo dell’Ufficio istruzione passerà a Falcone. Ma non va così, e l’articolo di Sciascia – strumentalizzato in modo spregevole – ha in questo senso un peso decisivo. Così nel Csm è scontro tra i sostenitori della candidatura di Falcone e quelli che invece gli contrappongono Antonino Meli, col solito refrain della maggiore anzianità che tutto legittima, anche il fatto di non sapere nulla di mafia pur aspirando ad un ufficio che la deve combattere.

La maggioranza che aveva votato Borsellino perde alcuni pezzi. Per saltare disinvoltamente da una posizione al suo contrario (pur essendo la questione sempre la stessa) ci vogliono buone doti acrobatiche. Commentando poi la

funesta vicenda, Borsellino parlerà – senza mezzi termini – di “Giuda”. Sta di fatto che l’11 gennaio 1988, con 14 voti a favore, 10 contrari e 5 astenuti, Meli viene nominato capo dell’Ufficio Istruzione di Palermo. Risultato a dir poco sconcertante: il più bravo nell’antimafia, il grande protagonista del maxiprocesso, viene scavalcato da un magistrato che di processi di mafia non capisce, ma può vantare un titolo che fa tremare i mafiosi di paura: quello di essere un signore molto avanti negli anni.

La scelta fra Meli e Falcone fu una vera bagarre. Smuraglia ovviamente sostenne Falcone e lo votò (io con lui). Partecipò allo scontro spendendosi senza risparmio, ma senza mai venir meno alla signorilità e alla compostezza che lo caratterizzavano, pur nella durezza delle argomentazioni sostenute. Il resoconto della seduta decisiva ci consegna un suo forte intervento, di cui trascrivo alcuni passaggi: (nominando Meli ci si affiderebbe) *«ad una sorta di sperimentazione mentre tutti dovrebbero essere consapevoli che non c’è assolutamente tempo da perdere... Si debbono scegliere uomini che abbiano anche una particolare conoscenza del fenomeno mafioso, perché istruire un processo di mafia non è la stessa cosa che istruire un processo per furto... Se il maxiprocesso si è potuto celebrare, lo si deve anche a chi ha saputo condurre l’istruttoria nel rispetto delle regole e adottando tecniche d’indagine estremamente sofisticate: ed è stato fatto in particolare dal dott. Falcone... »*.

C’era poi un motivo di riflessione generale, trattandosi di nominare il Capo di un Ufficio (l’Ufficio istruzione), ormai in via di estinzione con l’entrata in vigore – di lì a poco, nel 1989 – del nuovo codice di Procedura penale, che difatti avrebbe cancellato la figura dei Giudici istruttori. L’imminente estinzione dell’Ufficio rendeva evidente che il punto del contendere non era tanto la scelta fra due nomi. In ballo c’era il giudizio sul metodo di lavoro del pool, che aveva portato alla clamorosa vittoria del maxiprocesso. Al di là della persona, la scelta di Meli ebbe quindi un chiaro significato politico: lo Stato, anziché proseguire sulla strada del pool di Falcone che stava portando alla sconfitta della mafia, decise di arrestarsi.

Smuraglia ebbe poi un ruolo di assoluto rilievo nella lotta ingaggiata contro l’ipocrisia della maggioranza del Consiglio che aveva preferito Meli a Falcone. Va ricordato infatti che tutti coloro che avevano votato Meli si erano solennemente impegnati a difendere il metodo di lavoro del pool contro ogni tentativo di depotenziarlo o peggio smantellarlo. Ma gli unici che tennero fede a questo impegno furono Pino Borrè ed Elena Paciotti di Md, tutti gli altri se ne dimenticarono bellamente. E con la nomina di Meli le inchieste vennero subito spezzettate e distribuite a pioggia. Si rinunciava così alle caratteristiche principali e vincenti del metodo del pool: la specializzazione e la centralizzazione dei dati. Ormai il pool era morto. E con esso il ruolo di Falcone...

Da notare che il Presidente Cossiga, solerte nel prendere posizione contro Smuraglia per negargli la vicepresidenza, non risulta che sia mai intervenuto al Csm con qualche esternazione pubblica per sostenere Falcone e il pool. Del

resto, i “laici” eletti in quota Dc erano cinque: uno votò Meli, un altro Falcone, gli altri (compreso il Vice-Presidente) si astennero.

Di Carlo Smuraglia voglio ricordare anche un’iniziativa di cui ho potuto misurare “in presa diretta” l’eccezionale importanza perché all’epoca dirigevo il Dap (Dipartimento amministrazione penitenziaria). Mi riferisco alla legge che porta il suo nome, la n. 193 del 22 giugno 2000 (Norme per favorire l’attività lavorativa dei detenuti), che si innesta sulla legge n. 381 dell’8 novembre 1991 (Disciplina delle cooperative sociali). Le due leggi prevedono, rispettivamente, agevolazioni fiscali in favore di imprese pubbliche e private e agevolazioni contributive in favore di cooperative sociali, per le assunzioni di lavoratori detenuti (ammessi al lavoro interno o esterno e alla semilibertà) o per attività formative.

Ogni legge, si sa, ha bisogno di gambe su cui camminare, vale a dire di stanziamenti adeguati. Che per la legge Smuraglia sono stati erogati con il contagocce, sicché le enormi potenzialità della legge non sono state sviluppate. Viceversa si sarebbe potuto migliorare di molto la complessa e disperata situazione delle nostre carceri. Per cui sono pienamente d’accordo con chi sostiene (come l’Associazione Antigone) che il miglior modo per onorare la memoria di Smuraglia sarebbe quello di dotare finalmente la sua legge dei fondi necessari per consentirne il funzionamento.

Infine voglio ricordare Carlo Smuraglia come mio avvocato difensore (di parte civile) in molte occasioni che ancora mi amareggiano ma che proprio grazie a lui e al suo studio milanese ho potuto superare al meglio.

Quando, dopo le stragi di Capaci e di via D’Amelio del 1992, decisi di chiedere al Csm di essere trasferito da Torino a Palermo a capo di quella Procura, constatai – con i miei colleghi – l’esistenza di una regola non scritta ma ben funzionante nei processi di mafia. Vale a dire che chi tocca i fili (in particolare i rapporti fra mafia e politica) deve mettere in conto che sarà colpito da fulmini e saette, cioè attacchi e calunnie.

È successo per il pool di Falcone e Borsellino, visto con favore finché prendeva di mira solo i “malacarne” (ossia i mafiosi di strada), ma duramente contestato quando iniziò ad occuparsi anche di Ciancimino padre, dei cugini Salvo, dei cavalieri del lavoro di Catania e del Golpe Borghese. È successo al pool di Palermo del dopo stragi: finché si arrestavano Riina, Brusca, Bagarella, Aglieri, i fratelli Graviano, Vito Vitale, Gaspare Spatuzza e altri pezzi da 90, mafiosi doc, bene... ma quando, nel doveroso adempimento dei propri doveri, si sono fatte inchieste anche su Musotto, Mannino, Andreotti, dell’Utri, Contrada, Carnevale... è successo il finimondo.

Come nel caso del pool di Falcone-Borsellino, anche nel caso del pool del dopo stragi ecco una campagna organizzata di aggressione e delegittimazione (professionisti dell’antimafia; uso spregiudicato dei pentiti; giustizia piegata agli interessi di una fazione politica; pool trasformato in centro di potere e via inventando), fino al conseguimento del risultato voluto: l’indebolimento e/o

l'arretramento delle attività investigativo-giudiziarie antimafia, grazie alle polemiche calunniose scatenate ad arte non appena ci si doveva occupare – ripeto – non solo di mafiosi “punciuti”, ma anche di mafia-politica-affari. Così i “nemici” non sono più stati i mafiosi e i loro complici, ma sono diventati i magistrati e i pentiti...

Sia io che vari colleghi della Procura di Palermo tutte le volte che venivamo calunniati ci rimettevamo all'avvocato Smuraglia perché valutasse se fosse il caso o meno di presentare querela. Direi che aveva il... freno a mano piuttosto tirato, nel senso che su 10 querele che secondo noi ci potevano stare, lui ne “promuoveva” meno della metà. Poi però le vinceva tutte, non solo per la sua altissima capacità professionale (lo stesso eloquio misurato, stringato ma mordente, sempre “sul pezzo” senza trascurare alcun risvolto, che avevo già apprezzato al Csm), ma soprattutto per la genuina passione che metteva nel difendere le ragioni di chi facendo il suo dovere aveva dato fastidio a qualcuno che manifestava insofferenza verso ogni controllo di legalità che lo sfiorasse. Senza esagerazione, le arringhe di Smuraglia in nostra difesa erano pezzi sofisticati di eccellente tecnica argomentativa, rafforzata dalla convinzione, che dalle sue parole chiaramente traspariva, di fare cosa utile alla difesa dei valori costituzionali e di libertà.

L'elenco delle cause per diffamazione contro il pool di Palermo del dopo stragi sarebbe un catalogo interminabile, a volte surreale, di invenzioni, nefandezze e fantasie, tanto gratuite quanto pesanti. Smuraglia sapeva anche riderci su e a volte persino strappare un sorriso a noi querelanti, benché il nostro umore fosse decisamente tendente al tempestoso cupo...

Fra i tanti casi trattati ne scelgo uno che secondo me qualunque avvocato vorrebbe avere nel suo curriculum. Riguarda una delle primissime querele scagliatemi contro da uno dei megafoni del pensiero berlusconiano. Condanna per diffamazione in primo grado, in appello e in Cassazione, con Smuraglia che ogni volta dà il meglio di sé. Forse allora quasi nessuno conosceva l'esistenza della Cedu (Corte europea dei diritti dell'uomo). L'impavido diffamatore invece sì e tenta anche quest'ultima via di ricorso. Per un incredibile svarione (in una delle sentenze di condanna italiane la Cedu legge letteralmente fischi per fiaschi, a causa – sembra – di un funzionario che definire disattento sarebbe davvero poco) il ricorso viene accolto. Smuraglia sa bene da che parte sta la ragione e non si arrende. Per farla breve, si riesce a portare il caso alla Grande Chambre, la suprema istanza della giustizia europea. Rarissimi i casi in cui la Grande Chambre accoglie un reclamo contro una decisione della Cedu. Con una arringa di un paio di minuti (il massimo consentito in quella sede), un ispirato Smuraglia – ero presente all'udienza – sbaraglia la controparte. E fa sì che mi sia resa giustizia. A sera, la cena con Smuraglia in un ristorante di Strasburgo fu sicuramente fra le più allegre e serene di sempre.



# La lezione di Carlo Smuraglia: un nuovo diritto contro la mafia\*

di Nando dalla Chiesa

Carlo Smuraglia è stato una figura di spicco nel panorama culturale, politico e scientifico del Paese. Difficile disegnarne la traiettoria intellettuale dovendo tenere concettualmente uniti i tanti versanti del suo impegno: accademico, professionale, politico, istituzionale, e infine civile-associativo. La Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Milano, che lo scorso 27 maggio ha celebrato con un denso convegno i propri cinquant'anni di storia, lo ebbe dall'inizio tra i suoi docenti più noti e amati. Diritto del lavoro la materia che egli vi insegnò negli anni caldi della contestazione, che proprio a Scienze Politiche ebbe un suo punto di forza. L'*Enciclopedia dei diritti dei lavoratori*, da lui curata prendendo le mosse dallo Statuto dei lavoratori varato nel 1970, fu il vademecum dei nuovi diritti sociali conquistati in una stagione turbolenta ma anche ricca di riforme fondamentali per la crescita civile del Paese. Lo «Statuto dei diritti dei lavoratori», stava scritto in copertina, «è senz'altro la più importante e avanzata conquista sociale realizzata in Italia nel dopoguerra». Il docente e l'avvocato dei lavoratori erano tutt'uno. Si può anzi dire che la fama professionale non gli nacque tanto dall'esercizio della cattedra quanto da un passaparola di stima trasmessosi nei luoghi del tornio e della catena di montaggio. Nella fabbrica dove aveva difeso gli operai mandati nei reparti-confino per via delle loro idee politiche o quelli pretestuosamente licenziati. Perché Smuraglia fuse, è il caso di dire, la professione con la militanza politica, la stessa scelta da giovanissimo durante la Resistenza, nel Partito comunista, che lo portò proprio negli anni settanta alla prima importante carica istituzionale, quella di Presidente del Consiglio della Regione Lombardia.

Il problema di chi voglia qui ricordarlo è però di chiarire il rapporto tra la *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata* e il suo impegno scientifico; rapporto suggerito peraltro dalla stessa presenza del suo nome nel comitato editoriale della *Rivista* fin dal primo numero. C'era infatti una ragione se il pomeriggio del 15 luglio del 2015 l'ultranovantenne professor Carlo Smuraglia,

---

\* Il ricordo di N. DALLA CHIESA è stato pubblicato sulla *Rivista di ricerche sulla criminalità organizzata*, 2022, n. 1, <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/issue/view/1875>; e successivamente presentato al convegno «L'attualità del pensiero di Carlo Smuraglia» svoltosi a Milano il 12 giugno 2023.

in un'aula di Scienze Politiche torrida e senza aria condizionata, partecipava attento alla presentazione della prima rivista scientifica dedicata alla criminalità organizzata. E chiedeva poi la parola per esprimere le sue parole di sostegno all'iniziativa.

E la ragione stava esattamente nel contributo da lui dato per un lungo periodo allo sviluppo del nostro filone di studi. Tutto nacque da un episodio di cronaca che nel luglio del 1975 scosse profondamente la società lombarda, ovvero il rapimento di una studentessa diciottenne di Eupilio, piccolo comune della Brianza: Cristina Mazzotti era il suo nome. Fu uno degli episodi più simbolici della drammatica stagione dei sequestri di persona che caratterizzò quel decennio e di cui la Lombardia fu la prima vittima a livello nazionale<sup>2</sup>. La ragazza era figlia di un imprenditore, che pagò faticosamente il riscatto ai rapitori. Ma Cristina venne ugualmente trovata morta ai primi di settembre in una discarica di Varallino di Galliate, in provincia di Novara. Fu il classico trauma pubblico. Se la stagione dei sequestri era partita in Lombardia nel 1972 per iniziativa di Luciano Liggio e di Cosa Nostra, questa vicenda aveva avuto come protagonista un clan della 'ndrangheta calabrese<sup>3</sup>. L'avvocato Smuraglia non si era mai occupato di criminalità mafiosa. Si può anzi dire che l'argomento fosse fondamentale estraneo all'orizzonte mentale di chi, come lui, si misurava *toto corde* con le profonde trasformazioni e diseguaglianze della società industriale. Quando gli venne chiesto di difendere nel processo la famiglia Mazzotti, costituitasi parte civile, accettò subito. E per lui fu come tornare a scuola. Imparò velocemente qualcosa che nelle università non veniva nemmeno nominato, la mafia.

Fu un processo difficile. E se la Lombardia nel suo complesso non seppe trarre da quella catena di sequestri l'informazione fondamentale che la riguardava (la presenza di una diffusa minaccia mafiosa sul proprio territorio), Smuraglia iniziò invece a trarre dalla sua esperienza di avvocato alcune indicazioni imprescindibili, che avrebbe progressivamente riversato nelle sue relazioni e anche nei documenti ufficiali da lui firmati. La prima era che il fenomeno mafioso si stava diffondendo in trasferta grazie al meccanismo del cosiddetto "confino" o soggiorno obbligato, la cui applicazione mostrava una attendibile relazione con lo sviluppo dei sequestri. La seconda era che i vantaggi dei reati mafiosi, anche i più odiosi, erano in grado di allettare pure persone delle comunità locali, com'era dimostrato dalle complicità trovate in loco dai rapitori di Cristina Mazzotti. La terza era che i boss mafiosi al confino, teoricamente sradicati dal

2 E. CICONTE, *Ndrangheta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, pag. 81.

3 Si veda C. CANFORA, *Il rapimento di Cristina Mazzotti nella requisitoria del Pubblico Ministero*, Booksprint, Buccino (Salerno), 2021. Al rapimento di Cristina Mazzotti è stata dedicata nel 2015 l'opera teatrale *Cinque centimetri d'aria*, rappresentata, fra l'altro, al Piccolo Teatro e al Teatro della Cooperativa di Milano, e la cui sceneggiatura è stata scritta con il contributo degli studenti della Facoltà di Scienze Politiche di Milano.

loro contesto di origine per renderli inoffensivi, dimostravano sia di non sradicarsi affatto (mantenendo invece rapporti stretti con le realtà di origine) sia di sapere controllare il territorio anche nella nuova realtà in cui si inserivano.

Smuraglia colse tutta l'importanza del problema in cui si era professionalmente imbattuto per la prima volta. E cercò di impegnare la stessa Regione Lombardia in iniziative di sensibilizzazione fino ai primi anni Ottanta, promuovendo anche convegni ufficiali, con la partecipazione di Eolo Mazzotti, zio della ragazza e consigliere della Fondazione "Cristina Mazzotti", alla quale egli stesso diede negli anni un costante contributo scientifico e civile. Risultano negli archivi della Fondazione un convegno del Consiglio regionale su "Compiti e poteri delle regioni nella lotta contro la criminalità" del 30 novembre-1 dicembre del 1979, e uno del Centro di Studi e Iniziative per la riforma dello Stato del Pci su "Giustizia e informazione alla prova degli anni '80", tenuto al Circolo della Stampa il 18-19 marzo del 1983, entrambi promossi dal professore<sup>4</sup>.

Fu così che il giurista del lavoro, che mai avrebbe comunque dimenticato questa sua originaria vocazione, neanche nel futuro lavoro parlamentare, divenne avanguardia del movimento antimafia in Lombardia. Avendo compreso la gravità della minaccia mafiosa alle istituzioni e alla vita civile del Nord, non pensò che l'assalto che Cosa Nostra condusse contro lo Stato tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, si sarebbe rinchiuso nel perimetro siciliano. Soprattutto dopo l'assassinio del Prefetto dalla Chiesa, che egli aveva conosciuto negli anni milanesi della lotta al terrorismo, fu tra i pochissimi intellettuali del suo partito a cogliere con coerenza il livello della sfida e a mettere il suo sapere giuridico al servizio della ulteriore, sanguinosa battaglia che si andava profilando. Percepì la nuova frontiera del diritto che occorreva edificare e consolidare anziché rifugiarsi nell'impotente contemplazione delle assoluzioni per insufficienza di prove travestita da garantismo. Ragionò sulle svolte in corso, dall'approvazione della legge Rognoni-La Torre al fenomeno imprevisto del "pentitismo" mafioso fino all'istruzione del maxiprocesso palermitano e concepì una pubblicazione di inedita sistematicità e coerenza innovativa. Si intitolava "Stato e mafia oggi", e figurava come "Materiali e atti" del Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato, fondato da Umberto Terracini (e presieduto allora da Pietro Ingrao), intorno a cui ruotavano avvocati, magistrati, costituzionalisti, intellettuali e ricercatori. Il volume uscì a dicembre del 1985 come supplemento della rivista bimestrale *Democrazia e Diritto* mettendo a tema ufficialmente la fondazione di un nuovo diritto antimafioso. Vi veniva affrontato il problema dell'equilibrio tra efficacia e giustizia, e in particolare veniva indicato l'obiettivo di adeguare il sistema normativo alle trasformazioni in corso del fenomeno mafioso. Vi si tentava un primo bilancio della legge La Torre, vi si discuteva delle misure di prevenzione patrimoniale e anche degli

---

4 Si ringrazia per queste informazioni la dott.ssa Arianna Mazzotti, nipote di Cristina.

effetti sociali del “pentitismo”, così come dei costi e dei benefici delle norme “premiali”. Scriveva il giurista, evidentemente preoccupato per l’impatto che il caso Tortora<sup>5</sup> rischiava di avere sulla fiducia dell’opinione pubblica verso la magistratura impegnata contro i clan criminali: «C’è bisogno, per condurre una così difficile battaglia, di un’opinione pubblica consapevole, attenta e partecipe e non di un’opinione pubblica disorientata»<sup>6</sup>. Fedele a un approccio che avrebbe predicato per decenni, sottolineava la funzione maestra dell’obbedienza alle norme costituzionali. Il suo fu un impegno intellettuale con pochi pari: «Io credo che un dato debba essere prima di ogni altro sottolineato e precisamente che quella della mafia è veramente *una questione nazionale*, da affrontare, conoscere e combattere come tale»<sup>7</sup>. Smuraglia invitava insomma con energia a non considerare il fenomeno mafioso come solo siciliano, benché della Sicilia esso fosse originario. E ne denunciava la forte presenza in Lombardia, aggiungendo: «ed è pacifico, ormai, che ci riferiamo a ben altro che non al fenomeno di coloro che furono trasferiti in alcune località della Lombardia nell’ambito di misure di prevenzione»<sup>8</sup>. Sottolineava anzi il potenziale di *destabilizzazione* che la mafia era in grado di esercitare *sul piano nazionale* attaccando perfino la qualità della democrazia italiana. Compiva così un decisivo passo avanti rispetto alla tesi (allora assai diffusa nella cultura di formazione gramsciana) secondo cui la mafia andava vista come interna e organica alla questione meridionale.

Fu in questo tornante storico che nel 1986 Smuraglia venne candidato dal suo partito al Consiglio superiore della magistratura. E fu con questo bagaglio di riflessioni e di inquietudini che ne divenne membro proprio in coincidenza con l’avvio della celebrazione del maxiprocesso di Palermo. Sarebbe anzi toccato a lui, in quanto membro laico più anziano e prestigioso, di rivestire in quel Csm il ruolo di Vice-Presidente accanto al Presidente della Repubblica. Ma proprio quest’ultimo, nella persona di Francesco Cossiga, dimostrò nei suoi confronti una inedita ostilità, al punto da partecipare inusualmente alle votazioni per la vicepresidenza e assicurarla con il proprio voto ad altro membro laico. Certo non poteva sapere che l’esperienza istituzionale a cui si accingeva sarebbe passata alla storia, e che ancora a distanza di un terzo di secolo *quel* Csm sarebbe rimasto un paradigma dei mali della giustizia e delle cause *vere* delle sconfitte dello Stato di fronte alla mafia. Successe infatti che a Palermo, finito il maxiprocesso, il Capo dell’Ufficio Istruzione Antonino Caponnetto avesse ritenuto concluso il

5 Si fa qui riferimento al clamoroso e contestato processo a cui, a metà degli anni Ottanta, fu sottoposto il noto presentatore televisivo e giornalista Enzo Tortora, imputato e condannato a dieci anni in primo grado per associazione camorristica e traffico di droga. Il processo si concluse nel 1987 con il pieno riconoscimento dell’innocenza dell’imputato.

6 C. SMURAGLIA, *Introduzione*, in *Stato e mafia oggi. Dalla legge La Torre al “pentitismo”*, C. SMURAGLIA (a cura di), *Materiali e atti. Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato*, supplemento al numero 6, novembre-dicembre 1985 di *Democrazia e diritto*, pag. 17.

7 *Ivi*, pag. 11.

8 *Ibidem*.

suo mandato in Sicilia. Lì era andato volontario dopo il luglio del 1983, quando un'autobomba aveva fatto saltare per aria il Capo dell'Ufficio Rocco Chinnici, inventore di quel pool antimafia che egli stesso avrebbe poi messo a sistema. Dopo le condanne severe e storicamente "anomale" irrogate ai boss di Cosa Nostra nel dicembre dell'87, Caponnetto aveva avuto garanzia che il suo posto sarebbe stato affidato al proprio pupillo più brillante, Giovanni Falcone (Paolo Borsellino era stato designato nel frattempo a guidare la Procura di Marsala). Sembrava un passaggio scontato, ovvio, visti gli straordinari meriti conquistati sul campo dall'erede *in pectore*. Invece, partito Caponnetto, nulla apparve ovvio al potere politico (e giudiziario), investito indirettamente dagli effetti di quelle condanne, che colpivano interessi influenti (e molto) sugli equilibri dell'isola. Gli stessi meriti di Falcone non apparivano peraltro tali agli occhi di componenti importanti del sistema di potere locale e nazionale, come testimoniava plasticamente la stampa dell'epoca. Fatto sta che quel Consiglio superiore della magistratura si ritrovò a essere teatro di una lotta dura e surreale: una guerra politica sulla nomina a Capo dell'Ufficio istruzione di Palermo del magistrato antimafia che sarebbe diventato in pochi anni simbolo mondiale della lotta alla criminalità organizzata. Non è questa la sede per ripercorrere i contenuti e i modi di quel dibattito, che toccò autentici vertici di irresponsabilità e di ambiguità<sup>9</sup>.

Quel che conta rimarcare è la forza con cui il vecchio sistema percepì la qualità della posta in gioco. Conta evidenziare la massa critica che, sia sul piano giudiziario sia sul piano politico, venne gettata nel confronto per evitare che la giustizia palermitana cambiasse senza ritorno. Grazie alla stessa componente di Magistratura Democratica (con l'eccezione di Gian Carlo Caselli) si affermò il principio, perseguito sin dall'inizio dai nemici di Falcone, che l'Ufficio in questione dovesse essere assegnato ad Antonino Meli, più anziano di quasi vent'anni dell'altro candidato. Si ufficializzò cioè una giurisprudenza interna secondo cui non il merito e le capacità fossero da valutare ai fini del conferimento di un incarico difficile e delicato in una zona di frontiera, ma l'età. Si trattava di un principio in grado di guidare (e distorcere) il funzionamento dell'intero sistema giudiziario. Si istituzionalizzò la classica regola burocratica in grado di contare, nella lotta alla mafia, più di interi articoli del codice penale. Smuraglia si trovò appunto dentro questo scontro. E prese vigorosamente le parti del principio del merito, ossia di Giovanni Falcone.

«Nessuno dovrebbe preoccuparsi del ricorso alla formula dell'«uomo giusto al posto giusto» che, anche se corrisponde a una frase fatta, è espressione di una logica di scelta fondata e corretta. Quando si afferma che il dott. Meli possiede certamente doti incontestabili, ma doti non sufficientemente tranquillizzanti per un posto di tanta responsabilità, non si compie nessun attentato contro il

9 Si veda in proposito N. DALLA CHIESA, *Storie eretiche di cittadini per bene*, Einaudi, Torino, 1999, capitolo VII.

dott. Meli, ma si compie il dovere proprio del Consiglio di interrogarsi sulle specifiche attitudini di ogni candidato. Mi preoccupa invece il fatto che si voglia assegnare al dott. Meli la direzione di un Ufficio che nella sostanza esplica funzioni di natura inquirente e istruttoria, che egli non ha mai svolto, affidandosi quindi a una sorta di sperimentazione, mentre tutti dovrebbero essere consapevoli che non c'è assolutamente tempo da perdere.

Si debbono scegliere uomini che abbiano anche una particolare conoscenza del fenomeno mafioso, perché istruire un processo in materia di mafia non è la stessa cosa che istruire un processo per furto. Al riguardo è da ricordare che una parte della magistratura ha aiutato tutti a compiere passi in avanti nella conoscenza della mafia anche dal punto di vista culturale. Se il maxiprocesso di Palermo si è potuto celebrare, lo si deve anche a chi ha saputo condurre l'istruttoria nel rispetto delle regole e adottando tecniche di indagine estremamente sofisticate: ciò è stato fatto dall'ufficio istruzione di Palermo e in particolare dal dott. Falcone.

L'opinione pubblica non chiede di assegnare un premio, perché non di questo si tratta, ma di compiere scelte sicure e trasparenti, che tranquillizzino anche la collettività. Nominare il dott. Falcone consigliere istruttore significherebbe attribuire un altro onere a un magistrato già costretto dal suo impegno a grandi sacrifici e a rinunciare alla propria vita privata. Non si tratta dunque di assegnare né premi, né medaglie, né hanno ragione di dolersi coloro che hanno preferito affrontare le tranquille strade delle cause di sfratto»<sup>10</sup>.

Il giurista del lavoro dovette imparare in fretta – e fu una delle sue grandi conquiste – come il diritto venga prodotto e guidato e rimodellato nei fatti non solo per effetto delle disuguaglianze sociali (argomento che avrà certo riempito gli scaffali delle sue librerie) ma anche per effetto del potere mafioso e delle sue reti protettive. Quando concluse quell'esperienza Smuraglia aveva dunque davvero accumulato una consapevolezza profonda di quella che aveva già definito anni prima una “questione nazionale”.

Sicché quando fu candidato al Consiglio comunale di Milano (1990) vi propose con forza l'istituzione di una commissione consiliare antimafia. Nonostante avesse avuto larga eco nell'opinione pubblica il caso della “Duomo connection”, ossia delle relazioni mafiose che tra la Sicilia e gli Stati Uniti avevano avviluppato il capoluogo lombardo, la città di Milano negava allora per bocca delle sue massime istituzioni, dal sindaco al procuratore generale, la presenza della mafia sul proprio territorio. Ma alla fine il professore riuscì nell'obiettivo di dar vita all'organismo “eretico”. Anche in questo caso operò sulle norme affinché esso avesse il massimo di efficacia. Consapevole che all'interno del Consiglio comunale (specchio fedele della politica dell'epoca) non sarebbe

10 Consiglio Superiore della Magistratura. *Plenum* del 19 gennaio 1988. *Verbale di nomina del consigliere istruttore di Palermo. Resoconto integrale della seduta*. Interventi steno-dattilografati. Roma.

riuscito a radunare le competenze necessarie al compito, propose l'istituzione di una commissione mista, composta di consiglieri (una minoranza) e di elementi esterni (una maggioranza: avvocati, studiosi, professori universitari, rappresentanti del mondo sindacale e imprenditoriale). La commissione fu costituita il 13 novembre del 1990. E di fatto aprì la strada a una nuova linea di impegno per le amministrazioni comunali del Nord Italia. La sua denominazione dovette tenere conto delle diffidenze che la parola suscitava. Fu dunque intitolata «Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso». Smuraglia ne fu il Presidente naturale. Portò nel lavoro collettivo soprattutto due indirizzi: lo studio delle forme di controllo del territorio, tanto da produrre una relazione separata sullo stato delle periferie, corredata da un volume di documentazione e schede<sup>11</sup>; l'attenzione al riciclaggio dei capitali mafiosi nell'economia cittadina, fenomeno d'altronde già in via di realizzazione massiccia a partire dalla fine degli anni Settanta.

La Relazione conclusiva della “prima parte del lavoro” venne presentata il 14 luglio del 1992<sup>12</sup>. La seconda parte non vi sarebbe stata a causa del commissariamento del Comune per effetto dello scandalo di Tangentopoli, che travolse l'amministrazione e la politica cittadine. Ma i fascicoli che vennero presentati sono ancora oggi sufficienti a chiarire la situazione milanese di fine secolo e a illuminare l'impegno e la visione del Presidente. Venne ad esempio presentato anche un volume di allegati che forniva statistiche sulla evoluzione del fenomeno criminale a Milano, affrontava il nodo del racket delle estorsioni, ma studiava anche una questione a lui cara<sup>13</sup>, ovvero il modo in cui il fenomeno mafioso era rappresentato dalla stampa milanese<sup>14</sup>. Nella metropoli di grandi gangster come Francis Turatello e Angelo Epaminonda veniva tracciata una differenza fondamentale (anche se difficile da rispettare analiticamente per i molti intrecci operativi) tra criminalità organizzata e criminalità mafiosa, rimarcando come il “modello mafioso” tendesse comunque a essere emulato da strutture non mafiose. Erano poi descritti i tratti salienti della mafia a Milano. Venivano indicati i varchi aperti dall'illegalità nella amministrazione pubblica «e in particolare in quella locale», mettendo l'accento sia sull'illegalità “burocratico-amministrativa” sia su quella “politico-amministrativa” (pagg. 39-53). Molte furono le intuizioni

11 C. SMURAGLIA, Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso, *Relazione per il Consiglio comunale sulla situazione delle aree periferiche della città in riferimento ai problemi della criminalità diffusa e della criminalità organizzata e sulle linee di intervento necessarie per contrastare il fenomeno*, Comune di Milano, maggio 1991.

12 C. SMURAGLIA, Presidenza Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso, *Relazione Conclusiva*, Comune di Milano, 14 luglio 1992.

13 Si veda il convegno del 1983 di cui sopra.

14 C. SMURAGLIA (a cura di), Presidenza Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso, Comune di Milano, *Volume II, Allegati alla Relazione* 14 luglio 1992.

che guidarono quel Comitato, a partire dal ruolo (mai cessato da allora) dell'Ortomercato e delle imprese cooperative dei servizi di pulizia. Sicuramente anticipatorio fu il riferimento all' "accerchiamento" in atto da parte di «gruppi criminali, soprattutto di origine calabrese» (pag. 28); così come il riferimento al riciclaggio "complesso", quello che passava cioè da investimenti immobiliari; oppure al fenomeno che venne definito dal professor Alberto Martinelli<sup>15</sup> della «cooperazione collusiva», intesa come coincidenza di interessi tra mafia e mondo esterno, al di là di intese o accordi organizzativi (pag. 29); o l'indicazione netta, «senza esagerazioni», del capoluogo lombardo come «una delle città più a rischio» in Italia (pag. 36).

Si trattò in definitiva di un importante lavoro pionieristico di scavo e di sensibilizzazione condotto nell'interesse di Milano e della Lombardia, e svolto purtroppo in una condizione di semi-isolamento, come lo stesso Presidente notò amaramente nella Relazione conclusiva: «Fu premura del Comitato di chiedere sin dall'inizio, con lettera del suo Presidente a tutti i gruppi consiliari, di collaborare con il Comitato fornendo indicazioni, suggerimenti, proposte e critiche e quant'altro. A quella lettera nessun gruppo ha risposto» (pag. 11).

Quell'esperienza non diede purtroppo avvio a un filone di iniziative istituzionali. Sarebbero passati quasi vent'anni, occorse l'arrivo di un altro avvocato, Giuliano Pisapia, alla guida della città nel 2011 perché a Palazzo Marino si insediassero una nuova Commissione antimafia, questa volta tutta composta di consiglieri comunali. L'apertura agli esperti esterni sarebbe stata fatta invece propria dal nuovo primo cittadino in altra veste, ossia tramite l'istituzione di un comitato di consulenti del sindaco. E questo chiarì la portata effettivamente rivoluzionaria, sul piano normativo, dell'intuizione di Smuraglia.

Il quale, con la crisi di sistema che investì nel 1992-93 la cosiddetta "Prima Repubblica", non abbandonò tuttavia il campo che aveva ormai lungamente coltivato. Certo vi fu indotto, quasi obbligato, dagli eventi traumatici che scossero la vita del Paese, a partire dalle stragi di Capaci e via d'Amelio. Eletto in Senato nella primavera del 1992, il professore milanese chiese di far parte della Commissione parlamentare antimafia dell'XI legislatura. A presiederla c'era un esponente del suo stesso partito, Luciano Violante. E nel suo ambito egli coordinò uno speciale gruppo di lavoro sulle aree non tradizionali. In seguito i risultati e le sintesi a cui giunse sarebbero stati utilizzati in numerosi saggi e rapporti di ricerca, finendo per diventare un punto di riferimento necessario per gli studi sulle mafie al Nord.

Nella relazione su "Insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali" del 1994 egli così ricapitolò,

---

15 Alberto Martinelli fu con Giorgio Berti Vice-Presidente del Comitato. La relazione sulla nozione di mafia alla quale stava lavorando con il sottoscritto (entrambi in qualità di membri esterni) rimase incompiuta a causa dello scioglimento del Consiglio comunale e della Commissione.

sistematizzandole, le principali cause della diffusione della mafia nelle aree settentrionali: 1) l'utilizzo "improvvido e incauto" dell'istituto del soggiorno obbligato; 2) la fuga dalle zone di origine di soggetti mafiosi per sfuggire a vendette di gruppi rivali o per evitare controlli troppo rigorosi da parte delle autorità; 3) i movimenti migratori dal Sud al Centro-Nord; 4) l'appetibilità delle zone di destinazione<sup>16</sup>. Ma, probabilmente ammaestrato dalla sua esperienza nelle istituzioni milanesi, sottolineò anche che ai livelli di diffusione realizzatisi in nemmeno tre decenni non erano state certo estranee la scarsa attenzione e la generale sottovalutazione del problema da parte della società settentrionale. Sottovalutazione praticata dalle medesime forze di polizia, come dovette apprendere quando cercò di mettere ordine nei dati relativi proprio al processo di insediamento dei clan attraverso i meccanismi del soggiorno obbligato. Scoprì infatti – e lo denunciò – che non si poteva disporre nemmeno in sede di Commissione parlamentare di serie storiche né di modelli di distribuzione geografica<sup>17</sup>. Era in fondo la lezione più importante che egli potesse fornire alle generazioni future: lo sviluppo della mafia nel territorio nazionale aveva proprio potuto far leva anche su un inconcepibile deficit di conoscenze e di analisi.

Dopo quella esperienza Smuraglia non si distaccò più dal tema così intensamente e fruttuosamente frequentato. Diede certo, sul piano dell'impegno istituzionale, la precedenza ai temi che si proponevano alla sua attenzione nell'ambito della Commissione lavoro del Senato, di cui tenne per due legislature la presidenza. Uno dei suoi lasciti più famosi (e di cui più andava fiero) è in proposito il cosiddetto articolo 21 dell'ordinamento penitenziario che consentì ai detenuti di uscire dal carcere durante il giorno per svolgere attività lavorative. E si occupò di grandi questioni etico-politiche come la memoria della Resistenza e la rivitalizzazione dell'Anpi, l'associazione nazionale dei partigiani di cui fu presidente dal 2011 al 2017 e della quale aprì (con successo) le porte alle giovani generazioni. Condusse una campagna vasta e sistematica per dare radici più solide alla Costituzione, promuovendo e partecipando in tutt'Italia a convegni e seminari, e scrivendo libri o curando antologie sul tema<sup>18</sup>, o svolgendo anche un ruolo di punta nel fronte del "no" in occasione del referendum costituzionale Renzi-Boschi del 2016.

Ma pur in questo vasto raggio di impegni e di interessi continuò a occuparsi e a riflettere sul fenomeno mafioso. Lo fece con la passione dell'intellettuale

16 Commissione parlamentare antimafia, *Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di stampo mafioso in aree non tradizionali*, XI legislatura, doc. XXIII, n. 11, Roma, 1994. Si vedano su questo N. DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016, e R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009 (ed. orig. 1999).

17 N. DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, cit. pag. 48.

18 Per tutti: C. SMURAGLIA (con F. CAMPOBELLO), *Con la Costituzione nel cuore. Conversazioni su storia, memoria e politica*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2018; C. SMURAGLIA (a cura di), *La Costituzione, 70 anni dopo*, Viella, Roma, 2019.

che si batte per la democrazia nel proprio Paese. Con la passione di chi sempre di più, nel tempo, conosce il valore della memoria e sente per questo il dovere di trasmettere anche quella dei caduti in una lotta – quella contro le organizzazioni mafiose – “assimilabile a una seconda Resistenza”, come amava dire. Non dimenticò nemmeno il sacrificio di Cristina Mazzotti, il punto di partenza di questa sua lunghissima parabola. Il 30 giugno del 2015, a quarant’anni dal rapimento e meravigliando i presenti, tenne a Erba, a braccio, una lucidissima ricostruzione di quella vicenda processuale in un convegno promosso dall’omonima Fondazione. Né mai l’afa dei 19 luglio milanesi lo tenne lontano dalle commemorazioni di Paolo Borsellino, delle quali fu in città riferimento permanente. Quando gli chiedemmo di far parte del comitato editoriale della Rivista non ci pensò un attimo. Ne arricchì il percorso con giudizi e suggerimenti illuminanti, l’ultima volta nello scorso inverno.

Come *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata* nata nell’Università di Milano, e in particolare nella Facoltà che lo vide docente tra i più prestigiosi, lo salutiamo con l’orgoglio di averlo avuto, anche in sede accademica, compagno di viaggio.

## Bibliografia

- CANFORA CORRADO, *Il rapimento di Cristina Mazzotti nella requisitoria del pubblico ministero*, Booksprint, Buccino (Salerno), 2021.
- CICONTE ENZO, *Ndrangheta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.
- Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sulle risultanze dell’attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di stampo mafioso in aree non tradizionali*, XI legislatura, doc. XXIII, n. 11, Roma, 1994.
- Consiglio Superiore della Magistratura, Plenum del 19 gennaio 1988, *Verbale di nomina del consigliere istruttore di Palermo. Resoconto integrale della seduta*. Interventi steno-dattilografati, Roma, 1988.
- DALLA CHIESA NANDO, *Storie eretiche di cittadini per bene*, Einaudi, Torino, 1999.
- DALLA CHIESA NANDO, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016.
- SCIARRONE ROCCO, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, (ed. orig. 1999) 2009.
- SMURAGLIA CARLO (a cura di), *Enciclopedia dei diritti dei lavoratori*, Teti, Milano, 1976.
- SMURAGLIA CARLO, *Introduzione*, in *Stato e mafia oggi. Dalla legge La Torre al “pentitismo”*, SMURAGLIA CARLO (a cura di), Materiali e atti. Centro di studi e iniziative per

la riforma dello Stato, supplemento al numero 6, novembre-dicembre 1985 di *Democrazia e diritto*, 1985.

SMURAGLIA CARLO, Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso, *Relazione per il Consiglio comunale sulla situazione delle aree periferiche della città in riferimento ai problemi della criminalità diffusa e della criminalità organizzata e sulle linee di intervento necessarie per contrastare il fenomeno*, Comune di Milano, maggio 1991.

SMURAGLIA CARLO (a cura di), Presidenza Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso, Comune di Milano, *Volume II, Allegati alla Relazione* 14 luglio 1992.

SMURAGLIA CARLO, Presidenza Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso, *Relazione Conclusiva*, Comune di Milano, 14 luglio 1992.

SMURAGLIA CARLO, "La mafia al Nord", in *Mafie e antimafia. Rapporto '96*, VIOLANTE LUCIANO (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 1996.

SMURAGLIA CARLO (con FRANCESCO CAMPOBELLO), *Con la Costituzione nel cuore. Conversazioni su storia, memoria e politica*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2018.

SMURAGLIA CARLO (a cura di), *La Costituzione, 70 anni dopo*, Viella, Roma, 2019.



# La lezione di Carlo Smuraglia. Come il Diritto del Lavoro veniva insegnato a Scienze Politiche negli anni '70\*

di Pietro Ichino

Il mio primo incontro con Carlo Smuraglia risale al 1969: lui insegnava Storia dei Movimenti sindacali a Giurisprudenza alla Statale, ma dava anche una mano alla professoressa Luisa Riva Sanseverino, titolare della cattedra di Diritto del lavoro, della quale era stato allievo a Pisa durante il corso di laurea. Quando, qualche anno dopo, toccò anche a me entrare nel gruppo dei collaboratori di quella cattedra, appresi quanto profonda fosse non soltanto la stima sul piano intellettuale, ma anche la simpatia personale che la professoressa Riva Sanseverino nutriva per lui. Una volta mi disse: “è un vero galantuomo”, qualifica che lei riservava a pochissime persone di cui aveva maggiore considerazione. È il motivo per cui lei, liberal-democratica, direttrice della rivista giuslavoristica della Confindustria, si sentiva in piena sintonia con lui, intellettuale comunista e fortemente legato al movimento sindacale. Si era battuta vigorosamente in suo sostegno nel concorso a cattedra del 1970 e considerava un’ingiustizia che la sua promozione fosse stata – per così dire – rinviata al concorso successivo, del 1973; così come appoggiò convintamente il progetto della nuova Facoltà di Scienze Politiche, destinata a nascere nel 1974, che prevedeva anche la chiamata di Carlo sulla nuova cattedra di Diritto del lavoro.

Nel 1969, dunque, lui faceva parte della commissione presieduta dalla professoressa Sanseverino per gli esami di diritto del lavoro; e a me accadde di essere esaminato proprio da lui. Da qualche mese lavoravo come sindacalista di zona alla Fiom di Cusano Milanino: il diritto del lavoro, dunque, mi interessava moltissimo. Senonché fin dall’inizio dell’esame le cose si misero male: la prima domanda verteva sulla clausola di tregua sindacale e non seppi argomentare a dovere la mia risposta; fatto sta che, visto il mio libretto, Carlo mi avvertì che il voto non avrebbe potuto essere in media con i precedenti. Poiché puntavo invece a mantenere la mia media del trenta e possibilmente anche alla lode, volendo chiedere la tesi di laurea proprio in materia di diritto sindacale, mi ritirai con la coda tra le gambe.

---

\* Ricordo presentato al Convegno «L'attualità del pensiero di Carlo Smuraglia», svoltosi a Milano il 12 giugno 2023.

Cinque anni dopo Carlo venne chiamato alla cattedra di Diritto del lavoro nella neonata Facoltà di Scienze politiche, al cui progetto aveva dato, con Alberto Martinelli, un importante contributo personale. Poiché nel frattempo avevo vinto una borsa di studio e ricerca a Giurisprudenza, Carlo mi propose – e io accettai subito con entusiasmo – di diventare suo assistente. Insieme alla sua cattedra era stato costituito l'Istituto di Diritto del Lavoro e Politica sociale, collocato al secondo piano nell'ala del palazzo che dà su via Conservatorio. All'Istituto afferiva anche l'insegnamento di Legislazione sociale, tenuto da un'altra allieva della professoressa Riva Sanseverino, Luisella Isenburg; poco dopo vennero chiamati Mimmo Pulitanò sulla cattedra di Diritto penale del Lavoro e Alceo Riosa, impegnato con Gino Giugni nella Fondazione Brodolini, sulla cattedra di Storia dei Movimenti sindacali. Solo in seguito sarebbero stati chiamati come ricercatori Maurizio Antonioli e Franca Borgogelli.

Dal 1974 il mio ruolo alla Cgil era di responsabile del Coordinamento dei Servizi Legali della Camera del Lavoro; lavoravo dunque ora nella sede di Corso di Porta Vittoria. Ogni pomeriggio venivo in via Conservatorio, dove Carlo mi aveva affidato un seminario collaterale del corso di Diritto del Lavoro e qualche tesi di laurea da seguire. In altri seminari collaterali dello stesso corso aveva coinvolto diversi magistrati della Sezione Lavoro civile (tra i quali ricordo in particolare Ezio Siniscalchi, Edoardo D'Avossa e Antonio Ianniello), della Sezione penale del Lavoro (fra i quali ricordo Michele Di Lecce, Giancarlo Costagliola e Angelo Culotta) e anche di altri uffici giudiziari lombardi (ricordo in particolare Vincenzo Cottinelli, del Tribunale di Brescia). Intorno alla sua cattedra era venuto a crearsi, così, un cenacolo giuslavoristico molto vivace, cui partecipavano anche giovani avvocati come Nello Venanzi e Giovanbattista Benvenuto, che oggi non sono più con noi; ma va menzionata anche la partecipazione ad alcuni di quegli incontri di Laura Hoesch, Gaetano Pecorella e Nerio Diodà. Gli argomenti di quei seminari erano la sicurezza e l'igiene del lavoro, i provvedimenti disciplinari, i licenziamenti collettivi, lo sciopero. Il materiale raccolto nel corso di alcuni di quei seminari venne riordinato in volumi pubblicati dalla Cuesp, la Cooperativa Editrice della Facoltà.

Alla protezione dei diritti fondamentali della persona del prestatore nel rapporto di lavoro, in particolare della sicurezza e igiene in azienda, era dedicata una sua recente monografia (Giuffrè, 1967)<sup>(1)</sup>. Uno degli argomenti di quei nostri seminari da lui promossi era proprio la tutela penale dei diritti fondamentali della persona, che presso il Tribunale di Milano era presidiata dalla Sezione penale del Lavoro: un'esperienza d'avanguardia e allora – se non ricordo male – unica nel panorama degli uffici giudiziari italiani. Le sentenze più rilevanti di quella Sezione venivano distribuite e discusse nel corso degli incontri; e

1 <sup>(1)</sup> [Il riferimento è alla II edizione di *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, poi ripubblicata in una III edizione, aggiornata con il commento alle innovazioni apportate alla materia dallo Statuto dei lavoratori nel 1974].

venivano poi pubblicate nella parte IV della *Rivista Giuridica del Lavoro*. Questa parte della *Rivista*, nata da un'idea condivisa da Carlo stesso con i magistrati penali che collaboravano con la sua cattedra, incominciò a uscire nel 1977, sotto la sua direzione. Il suo saggio inaugurale del primo fascicolo di questa parte della *Rivista Giuridica del Lavoro* (1977, IV, pagg. 3-43)<sup>2(2)</sup> si concludeva con la sottolineatura dell'importanza della sanzione penale per la protezione di diritti fondamentali della persona contro rischi che le sanzioni amministrative e civili non bastano ad arginare.

Alcuni di questi magistrati o avvocati che collaboravano con la cattedra erano disponibili anche a dare una mano, come "cultori della materia", in occasione degli appelli d'esame, che allora erano interamente orali e avevano cadenza mensile. Gli studenti venivano dunque sentiti per una prima parte della prova da uno di loro, o da un assistente, che doveva redigere una sorta di "verbalino interno", contenente le domande fatte e una valutazione delle risposte. Ma la parte conclusiva dell'esame e la valutazione finale erano inderogabilmente di competenza del titolare della cattedra, che era sempre regolarmente presente in aula per tutta la durata dell'appello.

Gli stessi magistrati e avvocati venivano ogni tanto invitati a tenere una delle lezioni del corso di Diritto del lavoro; ma mai in sostituzione di Carlo, il quale – nonostante gli impegni istituzionali (è stato membro del Consiglio Regionale della Lombardia dalla sua costituzione, nel 1970, fino al 1985; Vice-Presidente dal 1975 e presidente dal 1978 al 1980) – era sempre presente e puntualissimo. In tutto il lungo periodo in cui sono stato assegnista, poi ricercatore presso la sua cattedra, ricordo un solo caso in cui, per un impegno istituzionale non dipendente da lui, mi chiese di sostituirlo a lezione; lo ricordo bene perché, per una curiosa coincidenza, l'argomento era quello stesso della disponibilità del diritto di sciopero che era stato oggetto del mio esame con lui, nel '69.

Dagli ultimi anni '60 la materia aveva incominciato a essere scottante, e continuò a esserlo per tutti gli anni '70, fino al "protocollo Scotti" del 1983. La stagione dell'"autunno caldo" del 1969 si era aperta con le trattative per i rinnovi dei più importanti contratti collettivi nazionali, primo fra tutti quello dei metalmeccanici, che si erano incagliate proprio sulla premessa dei contratti: quella in cui si prevedeva l'impegno delle organizzazioni sindacali a non rimettere in discussione il contenuto del contratto durante il triennio in cui esso sarebbe stato in vigore. Senonché nell'ultimo anno i fermenti del '68 studentesco si erano estesi al movimento sindacale; nelle grandi fabbriche del Centro-Nord era nato il "movimento dei delegati" con cui la base operaia mirava a riappropriarsi del potere di scelta sul se, quando e che cosa rivendicare; e le tre confederazioni sindacali avevano deciso di farsi portatrici di questa istanza, rivendicando il

---

2 <sup>(2)</sup> [intitolato *La tutela penale nel quadro sistematico della protezione del lavoro* in *Rivista giuridica del lavoro*, 1977, parte IV, pag. 3].

superamento di ogni vincolo alla contrattazione aziendale sulle condizioni di lavoro: più specificamente, la soppressione della premessa di tutti i contratti collettivi nazionali, che per tutti gli anni '60 aveva costituito la "cerniera" tra di essi e la contrattazione aziendale, riservando a quest'ultima quasi esclusivamente le materie dell'applicazione dell'inquadramento professionale e del premio di produzione. Il pomo della discordia era dunque proprio la clausola di tregua. Allora avevo fatto mia la tesi di Giorgio Amendola – già negli anni '70 decisamente minoritaria non solo nel movimento sindacale ma anche nella comunità dei giuslavoristi – secondo la quale la clausola di tregua costituisce la principale moneta di scambio che il sindacato può spendere al tavolo del negoziato contrattuale. Ma la tesi prevalente era nel senso della non opponibilità della clausola di tregua al singolo lavoratore che intendesse disattenderla.

In occasione di quella eccezionale lezione sostitutiva che mi chiedeva, Carlo mi fece avere con qualche giorno d'anticipo una scaletta dettagliata degli argomenti che avrebbe trattato se avesse potuto svolgerla lui; poi, poco prima della lezione mi chiamò al telefono per dirmi che dovevo sentirmi libero di esporre la mia tesi, ma anche per raccomandarmi di esporre prima chiaramente la sua in proposito. Lui era così: una persona fortemente connotata dalla propria opzione politica, ma anche profondamente, rigorosamente, convintamente liberale, attenta alla libertà altrui.

La linea di politica del diritto di Carlo, ispirata prioritariamente ai principi costituzionali della tutela della persona del lavoratore, del prevalere dell'utilità sociale rispetto alla libertà di impresa e del potenziamento delle autonomie regionali, era esplicitamente dichiarata anche nel suo insegnamento. Ma sia nei rapporti con gli studenti, sia in quelli con i collaboratori della cattedra, il suo rispetto del pluralismo e della libertà di pensiero è sempre stato rigoroso e scrupoloso: erano esattamente lo stesso pluralismo e la stessa libertà di pensiero che Luisa Riva Sanseverino aveva sempre limpidamente coltivato presso la propria cattedra a Giurisprudenza, al punto di circondarsi prevalentemente di studiosi schiettamente orientati a sinistra, se non addirittura organicamente appartenenti al Pci o alla Cgil. Quello stesso clima di grande libertà io sperimentai prima presso l'una cattedra, a Giurisprudenza, poi presso l'altra in questa Facoltà.

Nel 1975 Carlo accettò l'incarico dell'editore Teti di coordinare la redazione di una piccola *Enciclopedia dei Diritti dei Lavoratori*, nella quale l'intera materia era ripartita in voci; prima della firma del contratto mi chiese la disponibilità a riversare anche in questa opera il materiale del mio corso per i delegati dei consigli di fabbrica, che in quegli anni riunivo alla Camera del Lavoro, nel salone Di Vittorio, tutti i primi venerdì del mese, in funzione del quale preparavo di volta in volta delle dispense, che venivano pubblicate mensilmente sotto la testata *Documentazione camerale*.

Senza che Carlo me lo chiedesse, gli sottoponevo sempre il contenuto di quelle dispense; e più volte accadde che lui mi segnalasse delle opportune

correzioni. Su una di quelle dispense, invece, lui manifestò un vero e proprio dissenso di politica del diritto, condiviso peraltro da alcuni dirigenti della Camera del Lavoro: era la dispensa in materia di malattia del lavoratore, nella quale sostenevo che il sindacato non dovesse dare copertura a chi col proprio comportamento alimentava il fenomeno dell'assenteismo abusivo, che in quegli anni incominciava a essere denunciato diffusamente. In parallelo rispetto alla discussione in seno alla Cgil milanese, ne nacque una tra Carlo e me, nel corso della quale espressi la mia convinzione che la nuova norma sui controlli ispettivi delle assenze per malattia contenuta nell'art. 5 dello Statuto, combinata con il pagamento dei primi tre giorni di malattia previsto negli ultimi rinnovi dei contratti collettivi nazionali, avesse prodotto un notevole aumento del tasso della frequenza delle assenze brevi, in parte imputabile a un più agevole esercizio del diritto di astenersi dal lavoro per una reale situazione di infermità, in parte no. Carlo mi disse: «questo andrebbe provato». Mi dedicai dunque a una ricerca non facile dei dati sull'andamento delle assenze per malattia negli anni precedenti e successivi all'entrata in vigore delle nuove norme, da cui nacque un mio scritto sull'argomento decisamente controcorrente, rispetto alla cultura dominante in quegli anni. Ricordo ancora la trepidazione con cui attesi la valutazione che Carlo ne avrebbe dato; e la gioia quando mi fece trovare in Istituto il dattiloscritto con alcuni suoi appunti e correzioni, che si concludevano con una frase di netto apprezzamento e la proposta di inviare l'articolo per la pubblicazione alla *Rivista Giuridica del Lavoro*. Sarebbe stato poi lui a difenderlo (lo si trova in *Riv. giur. lav.*, 1976, I, 273-298) in seno al Comitato direttivo della Rivista, contro il parere nettamente contrario di Marco Vais.

Una divergenza netta si verificò ancora, qualche anno dopo, sulla questione della riforma del collocamento pubblico. Mi limito a ricordare in proposito, perché i giovani d'oggi possano farsi un'idea di quanto la questione fosse calda, che all'epoca non soltanto il Pci e il Psi erano schierati in difesa del monopolio pubblico del collocamento e del meccanismo dell'assunzione mediante "richiesta numerica" da parte delle imprese all'Ufficio di Collocamento, ma lo era anche una parte consistente della Dc. Non soltanto in seno alla sinistra, dunque, era considerata gravemente eretica la mia tesi secondo cui si sarebbe dovuto voltar pagina sia sul monopolio pubblico sia sulla vecchia regola della "richiesta numerica". Ma per Carlo la linea politica non era una ideologia e tanto meno una religione; era interessato a quel che sostenevo, controllava che gli argomenti spesi a sostegno di quell'idea fossero ragionevolmente fondati, era colpito in particolare dagli argomenti di natura comparatistica che adducevo, sulla base dello studio di quanto avveniva nei Paesi del Nord-Europa e in Gran Bretagna. Fatto sta che quando, in vista delle elezioni politiche del 1979, il Pci gli offrì la candidatura alla Camera dei Deputati per l'VIII Legislatura, cui preferì rinunciare per portare a termine come Presidente la consiliatura regionale, fu lui, d'accordo con il segretario della Camera del Lavoro Lucio De Carlini, a proporre la candidatura

al proprio posto dell'assistente ventinovenne. E fu ancora lui, quando già i miei rapporti con il partito si erano fortemente raffreddati e si profilava la mia non rielezione nella IX legislatura, a farmi vincere nonostante i dissensi il concorso di ricercatore presso la sua cattedra.

Il suo impegno didattico non cessò quando, nella seconda metà degli anni '80, venne chiamato – per elezione parlamentare – a far parte del Consiglio Superiore della Magistratura: molti magistrati hanno ancora vivo il ricordo dell'impegno che profuse per offrire loro dei corsi di formazione di alto livello, soprattutto nella materia penale e del lavoro, sempre curando la selezione dei docenti secondo il solo criterio del merito culturale e scientifico, in un'epoca in cui il Csm non si era ancora dotato della sezione che oggi è preposta a questa attività, e in cui non era stata ancora fondata la Scuola Superiore della Magistratura oggi attiva a Firenze.

Allievo della professoressa Riva Sanseverino non solo nello studio del diritto del lavoro ma anche nello stile accademico, al pari del suo primo allievo Giuseppe Pera anche Carlo Smuraglia non accettò mai di far parte di alcuna "cordata" o anche solo alleanza concorsuale con altri colleghi per promuovere gli allievi propri: la sua regola era di non contrarre, su questo terreno, debiti con nessuno, per non essere poi obbligato a restituire favori che la sua coscienza non approvasse. E rinnovò a noi la proibizione – che a suo tempo avevamo tutti ricevuto dalla stessa Riva Sanseverino – di promuovere la consueta raccolta del *liber amicorum* in suo onore, in occasione della cessazione dal ruolo. A proposito di questa consuetudine, anzi, gli sentii dire una volta che forse qualche Pubblico Ministero avrebbe dovuto indagare sulla liceità dell'uso di denaro pubblico destinato alla ricerca per il finanziamento di queste pubblicazioni, destinate soltanto all'autocompiacimento del cattedratico.

Lui era così: animato da un senso della sacralità della cosa pubblica e della impersonalità della funzione rivestita, che è merce rarissima in una accademia nella quale, al contrario, prevale largamente la pretesa che l'interesse pubblico si identifichi con il proprio interesse personale. Rigoroso e severo ai limiti dell'arcigno, ma con sé stesso prima e assai più che nei confronti degli altri. Una lezione, la sua, che va ben al di là del campo del diritto del lavoro.

# Nel ricordo di Carlo Smuraglia\*

di Lucio Motta

Mi chiamo Lucio, sono detenuto al carcere di Bollate.

Porto qui il saluto ed il cordoglio mio e di tutti i miei compagni detenuti, idealmente di tutti i detenuti. Porto il cordoglio del Direttore del carcere di Bollate, dr. Giorgio Leggieri, del Responsabile area educativa, dott. Roberto Bezzi, e di tutti gli Educatori, nonché il saluto e cordoglio della Comandante (dr.ssa Cuccolo) del Commissario (dr. Grieco) e degli agenti penitenziari tutti.

Il prof. Smuraglia, è stato ricordato dai precedenti interventi, è stato partigiano, uomo delle istituzioni, docente universitario, avvocato... è stato soprattutto un uomo sensibile e attento agli ultimi.

La sua azione è sempre stata ispirata dalla attenzione alla persona. Io qui lo voglio ricordare e idealmente ringraziare per il pensiero e l'opera concreta messa in campo a favore dei detenuti, una azione che ha posto in evidenza non già la condizione di detenuto ma ha costituito una opportunità di lavoro, una seconda opportunità, per conseguire la reintegrazione in società in ottemperanza al dettato costituzionale sancito dall'art. 27 Cost.

Nel 2000 quando Carlo Smuraglia presiedeva la XI Commissione al Senato (Commissione Lavoro e previdenza sociale) è stato promotore e firmatario della Legge 193/00 che porta il suo nome. Una legge che apre la via al lavoro per i detenuti costituendo le condizioni per un inserimento reale.

La sua visione di uguaglianza e rispetto della persona, anima questa legge che non costituisce una categoria del "detenuto lavoratore" (*come avrebbe potuto fare*), bensì rimuove "quegli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di consentire pari opportunità lavorative", in ossequio al dettato costituzionale dell'art. 3: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

---

\* Saluto di cordoglio tenuto presso la Sala Alessi del Comune di Milano il 3 giugno 2022.

Questo il pensiero di Smuraglia guardando alla opportunità lavorativa per i detenuti che costituisce il cuore del compito dello Stato, così come indicato dall'art. 27 della Costituzione.

Il lavoro è il viatico principale per una effettiva riabilitazione sociale, ma è anche il più efficace strumento di prevenzione dei reati, unico ad incidere in modo efficace contro la recidiva.

Il Carcere di Bollate, aperto nel dicembre 2001, ha sempre avuto quale sua prerogativa il lavoro, nel passato giunto a livelli significativi tanto per l'occupazione interna (grazie a cooperative nate sulla spinta della Legge Smuraglia) quanto all'esterno *ex art. 21 o.p.*; oggi il clima, anche politico più orientato al "buttiamo le chiavi", sta involvendo anche rispetto al lavoro dei detenuti.

Il pensiero di Carlo Smuraglia, è quanto mai attuale e presente, ad esso ed al suo illuminato e concreto fautore, va oggi il nostro grazie, certi che saprà illuminare ancora la strada della risocializzazione per un concreto reinserimento sociale.

Lucio

# Per Carlo Smuraglia\*

di Gianfranco Pagliarulo

Carlo, è un grandissimo dolore salutarti. È un dolore dell'ANPI, delle sue donne e dei suoi uomini, dei compagni.

L'avvocato dei lavoratori. Avevo sentito parlare di lui così, all'inizio degli anni Settanta, quando, segretario di sezione, avevo cominciato a frequentare la federazione milanese del Partito Comunista Italiano. Mi dissero che per conto della Camera del Lavoro di Milano difendeva gratuitamente chi viveva del proprio lavoro e del proprio salario. Senatore, fu presidente della Commissione lavoro, e la condizione delle lavoratrici e dei lavoratori è sempre stata al centro della sua attenzione, in osservanza delle prime parole della Costituzione. Ecco, due chiavi della biografia di Carlo: lavoratori e Costituzione. D'altra parte così si titolava quel bel libro-intervista sulla sua vita: «Con la Costituzione nel cuore». E fu questa la cifra e la ragione della sua epica battaglia per il No al referendum del dicembre 2016. Al congresso nazionale di Rimini, che si svolse a maggio, sostenne che occorreva “scalare una montagna a mani nude”. E così facemmo, e vincemmo quella difficilissima sfida, che aveva come posta uno stravolgimento della Carta fondamentale. Fu una battaglia simbolica della sua passione costituzionale. Aveva allora 93 anni, e girò per l'Italia come un ragazzino intervenendo in centinaia di iniziative.

Partigiano combattente, volontario nel Corpo Italiano di Liberazione, aveva una visione del tutto antiretorica della Resistenza. E grazie a questa visione, durante la sua lunga presidenza a capo dell'Anpi, ha contribuito in modo determinante a costituire una narrazione della Resistenza di più ampio respiro: la Resistenza nel Mezzogiorno, quella dei meridionali, le Repubbliche partigiane, il ruolo delle donne, il movimento operaio, il sacrificio dei militari all'estero.

E partigiano Carlo è rimasto per tutta la vita; quando difese i familiari delle vittime di Reggio Emilia nel 1960, quando difese la famiglia di Giuseppe Pinelli. E tale è rimasto nei tanti ruoli istituzionali che ha ricoperto, fino a quando, diventato Presidente nazionale dell'Anpi nell'aprile 2011, ha dedicato ogni sua energia all'attuazione piena della Costituzione ed al contrasto ai fascismi. Ricordo la consegna al Presidente della Repubblica di un lungo documento dal titolo «Per uno Stato pienamente antifascista» che era in sostanza una articolata

---

\* Discorso di commiato pubblico del Presidente dell'Anpi tenuto presso la Sala Alessi del Comune di Milano il giorno 3 giugno 2022.

proposta di riforma per espellere in modo compiuto e definitivo ogni traccia di fascismo dalle strutture pubbliche.

Carlo ha lasciato un segno indelebile in un'Anpi che aveva iniziato a rinnovarsi da quando, nel 2006, l'iscrizione era stata aperta agli antifascisti. Un segno di coraggio, di rigore, di determinazione e di autonomia che ha difeso sempre e comunque contro qualsiasi tentativo di interferire nella vita dell'Anpi o di condizionarla. Siamo e saremo scrupolosamente coerenti con questo insegnamento. E ci ha lasciato anche una eredità di affetti. Carlo era amato dalle nostre compagne e dai nostri compagni per la sua intransigenza democratica e per la sua umanità. Ricordo poche iniziative pubbliche a cui ha partecipato senza Chicca, la sua carissima compagna. A lei ed ai figli va il grande abbraccio di tutta l'Anpi.

La vita di Carlo ha attraversato un secolo ed ha percorso interamente la lunga strada della liberazione del nostro Paese e della costruzione della democrazia. Con lui se ne va l'ultimo Presidente partigiano dell'ANPI. Carlo è stato un uomo della Repubblica, un servitore della Costituzione, un costruttore della democrazia. Carlo era una persona esile. Eppure è stato un gigante. Un padre della Patria, insomma, di quell'Italia pacifica e fondata sul lavoro di cui ci parla la Costituzione. Per questo, annuncio che l'Anpi avanzerà al Comune di Milano la richiesta che Carlo sia ospitato al Famedio. Ciao, professore. Ciao, partigiano. Ciao, caro amico e compagno. Fai buon viaggio!

# La fede nella Costituzione.

## Ricordo di Carlo Smuraglia\*

di Corrado Stajano

Un dolore grande ricordare Carlo Smuraglia, uomo valoroso della Repubblica democratica e antifascista, maestro del Diritto, politico di un'Italia migliore per cui ha sempre lottato. È stato uno dei protagonisti della storia politica e sociale del nostro Paese dalla seconda guerra mondiale a oggi. Nel nome della libertà e della giustizia senza mollare mai. La fede nella Costituzione nata dalla Resistenza, il rigore, l'onestà, il disinteresse personale sono stati il cuore della sua vita.

Cominciò quasi ragazzo il suo cammino di generoso compagno. Studente di Giurisprudenza alla Scuola Normale Superiore di Pisa, nel 1943 abbandonò le aule – aveva vent'anni – e salì in montagna seguendo la lezione di Concetto Marchesi, il rettore dell'Università di Padova, con il suo appassionato e coraggioso appello agli allievi: «Fate risorgere i vostri battaglioni, liberate l'Italia dalla schiavitù e dall'ignoranza».

Dopo la montagna Smuraglia fu soldato nel Gruppo di combattimento Cremona, una delle brigate del nuovo esercito italiano che con la sua rinascita riscattava la nazione dal tradimento e dalla fuga del re fellone e dei suoi generali accoccolati alla corte di Mussolini.

Uomo rigido, lontano com'era da ogni sentimentalismo, Carlo Smuraglia ricordava con commozione quando il suo plotone piantò il tricolore sul campanile di San Marco nella Venezia liberata.

Una lunga vita, la sua, tra l'Università, la politica, le istituzioni. Professore ordinario di Diritto del lavoro – e non doveva esser facile diventarlo per un comunista negli anni Cinquanta – con una bibliografia ricca, di alto livello culturale, la Costituzione e il diritto del lavoro, la sicurezza, le diseguaglianze che (allora e oggi) umiliano il nostro infelice Paese. E poi il fascismo, la lotta di Liberazione.

Al Consiglio superiore della magistratura, poi, dal 1986 al 1990. Sarebbe dovuto diventare Vice-Presidente, la funzione nodale, ma per scongiurare questa eventualità Francesco Cossiga decise di votare, rompendo la tradizione secondo la quale il presidente della Repubblica, in tali occasioni, non vota.

---

\* Discorso di commiato pubblico tenuto presso la Sala Alessi del Comune di Milano il giorno 3 giugno 2022 e pubblicato sulla *Rivista di ricerche sulla criminalità organizzata*, 2022, n. 1, <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/issue/view/1875>.

Al Csm fu tra quelli, sconfitti, che votarono per la nomina di Giovanni Falcone a Capo – come sarebbe stato ovvio – dell'Ufficio Istruzione del Tribunale di Palermo, una scelta che forse – chissà – avrebbe salvato la vita al giudice. Fu eletto invece un magistrato che distrusse il pool siciliano protagonista dell'ordinanza-sentenza che nel 1986 diede vita al maxiprocesso fondamentale nella storia della lotta alla mafia.

L'avvocatura. Ai suoi inizi il giovane Smuraglia difese i partigiani perseguitati negli anni della Guerra fredda e gli operai comunisti chiusi nei reparti confino delle fabbriche e poi, via via, Piazza Fontana – fu uno dei protagonisti nel processo sulla morte in Questura, a Milano, di Giuseppe Pinelli –, vinse il processo sulla diossina di Seveso. Fu commissario d'accusa, eletto dal Parlamento, nel processo per lo scandalo Lockheed davanti alla Corte costituzionale.

Il Senato, poi. Smuraglia, per tre legislature fece quel che poteva per la tutela dei diritti, Presidente della Commissione lavoro per sette anni. Battagliava sempre anche in disaccordo con le prudenze del suo partito.

«Non ti stanchi mai davanti ai muri delle ambiguità?» gli dissi una sera, ricordo. Eravamo, dopo una seduta di Palazzo Madama, nella romana piazza del Pantheon, ero anch'io senatore della Repubblica. «Io spero sempre», mi rispose semplicemente. Speranza e verità.

Era un uomo di principi severi. «Non si può difendere un imputato se non si è convinti delle sue ragioni. Non si può vendere la coscienza per una parcella» era solito dire. E il più delle volte non fu difensore di imputati non limpidi, ma solo parte civile di uomini e donne veramente offesi.

Fini in bellezza. Presidente dell'Anpi, l'associazione dei partigiani che fece rifiorire. Non rinunciò, non si arrese mai.

Dobbiamo inchinarci alla sua memoria. Non dimenticare uomini come lui. La sua morte impoverisce nel profondo la nostra Italia.

## Carlo Smuraglia e i grandi processi\*

di Ettore Zanoni

Quando mi è stato chiesto di sintetizzare in un “ricordo” i processi più importanti a cui ha partecipato il professor Smuraglia, ho fin da subito pensato che il tempo non sarebbe stato sufficiente neppure per poterli introdurre tutti.

Tenterò ugualmente di offrire una breve, seppur certamente incompleta, rassegna dei processi più significativi, ma solo dopo aver fatto una necessaria premessa.

Sono molte le chiavi di lettura con cui si può decifrare l’impegno e l’attività di Carlo Smuraglia in veste di avvocato; io ne ho sempre individuata una su tutte le altre, che credo sia racchiusa in una frase che mi disse, al termine del colloquio da me sostenuto per entrare a far parte dello studio legale da lui condotto insieme alla moglie, l’avv. Enrica Domeneghetti: *«in questo Studio non abbiamo mai difeso una persona nelle cui ragioni non credessimo»*.

Me la disse senza alcuna gravità dogmatica e senza la pretesa che così dovesse essere per tutti, ma con quella lievità con cui era solito dire anche le cose più impegnative.

Negli anni ho ripensato spesso a quella frase, perché non mi disse di non aver mai difeso una persona che non avesse ragione o che non ritenesse innocente, ma, appunto, una persona nelle cui ragioni non avesse creduto: mi permetto di dire che, per come l’ho conosciuto io, in quella frase c’è l’essenza del suo pensiero, secondo cui l’agire della persona non ha un valore in sé, ma lo assume in quanto strumento per il raggiungimento di uno scopo più alto e, dunque, da tale scopo è qualificato.

Così, del resto, ha sempre inteso la propria vita in tutto ciò che ha fatto, come dimostra un episodio di cui sono stato testimone e che, a mio avviso, consente di comprenderne lo spessore.

Ero un giovane praticante avvocato arrivato da pochissimo nel suo studio e, come di consueto quando c’era udienza, avevo appuntamento con lui all’ingresso del Tribunale di Milano.

Ricordo ancora, al mio arrivo, la sua figura stagliata contro il marmo bianco del Palazzo di giustizia, con la toga e una ventiquattrore con gli appunti indispensabili per la discussione del processo nella mano destra e, nella mano

---

\* Ricordo presentato al Convegno «L’attualità del pensiero di Carlo Smuraglia», svoltosi a Milano il 12 giugno 2023.

sinistra, una pesante borsa contenente un ampio faldone con tutti gli atti processuali che, in caso di necessità, sarebbero potuti tornare utili.

Giunti al controllo di polizia entrambi abbiamo estratto il tesserino di riconoscimento e, nel far questo, Smuraglia ha appoggiato a terra il borsone.

Al cenno di assenso della guardia, io ho rapidamente raccolto la borsa e ho fatto per avviarmi verso l'aula, quando da dietro ho sentito la sua voce che mi chiedeva cosa stessi facendo e, prima che potessi rispondere, con estrema naturalezza si è allungato verso di me e ha sfilato il borsone dalla mia mano, poi ha sorriso e ha aggiunto: «*Lei non è qui per portare la mia borsa, lei è qui per imparare*».

Il professor Smuraglia, già presidente del Consiglio regionale della Lombardia, già componente del Csm, già senatore della Repubblica, non poteva tollerare che io portassi la sua borsa.

Questo è stato lui: da partigiano combattente, da professore universitario, da politico e da avvocato, attività in cui ha messo se stesso e la propria professionalità a disposizione di precisi ideali, in una tensione continua verso questi, ma – e il punto non è affatto secondario – sempre nel rispetto dei propri principi. E proprio per questa ragione ha spesso affermato, anche in occasioni pubbliche, di essere fermamente convinto che la toga e l'esercizio del diritto di difesa non potesse giustificare qualsiasi condotta, ritenendo al contrario che fosse sempre necessario mantenere un contegno leale e, in generale, rigorosamente rispettoso delle regole.

Insomma, per Smuraglia essere avvocato non è mai stato semplicemente un “mestiere”, che pur amava molto e che gli faceva provare delle emozioni e sentimenti profondi; se da studioso del diritto del lavoro ha cercato di realizzare dei percorsi che portassero ad aumentare e rendere più efficaci le garanzie a tutela dei diritti dei lavoratori, da avvocato ha inteso la professione quale strumento per ottenere la concreta applicazione da parte della giurisprudenza di certe intuizioni.

Un impegno costante e in prima persona, garantendo la miglior difesa anche a chi avesse meno possibilità di far emergere le proprie ragioni o a chi non avesse i mezzi economici per permettersi una difesa efficace, ristabilendo così una equità, quanto meno processuale, in situazioni che eque non erano affatto.

Molti dei processi importanti di cui si occupò, furono seguiti da Smuraglia a titolo gratuito o a fronte di un compenso meramente simbolico: mi rimproverebbe di aver fatto cenno a questo aspetto e quindi non mi soffermerò oltre, ma mi è parso doveroso ricordarlo, non per mostrarne la generosità, ma per evidenziare la centralità che gli ideali a cui accennavo prima rivestivano nella sua azione e che ha perseguito anche a costo di rinunciare al proprio onorario.

Ne sono prova diverse sculture presenti in Studio, donate da un artista, ingiustamente accusato di un fatto gravissimo e per il quale fu assolto, che, non ancora divenuto celebre, non aveva la disponibilità economica per permettersi un difensore di fiducia.

E allora è evidente che se ad una raffinata intelligenza, ad una cultura sconfinata – non solo giuridica –, a una notevole abilità dialettica, ad un eloquio invidiabile e ad una capacità di dedizione e di lavoro infaticabili, si aggiunge la salda ispirazione a ideali di equità, di giustizia sociale, di tutela dei soggetti meno garantiti, il risultato che ne discende è quello di una carriera eccezionale, che lo ha visto protagonista in processi assai complessi, per fatti che hanno, come si usa dire, segnato la storia del nostro Paese.

Nel far semplicemente cenno a questi procedimenti, sono convinto che si scorga evidente un filo conduttore che li collega e li salda, in una rappresentazione plastica di quegli ideali a cui facevo cenno prima.

Da giovane avvocato assunse la difesa di diversi partigiani accusati di omicidio e di altri reati per fatti commessi durante la lotta di liberazione. I processi furono moltissimi, tanto che vi fu la necessità di costituire un comitato di difesa, che era stato promosso da Umberto Terracini.

Nell'ambito di un importante processo che si svolse a Pisa, Smuraglia, insieme a Lelio Basso e ad altri, fece parte del collegio difensivo di otto partigiani accusati di sedici omicidi commessi tra la fine del 1944 e l'inizio del 1945.

I racconti di quel processo sono stati molti e ricordo che Smuraglia amava ricordare la generosità di Lelio Basso e di come questi – benché molto più esperto di lui – lo trattasse come un suo pari, confrontandosi sulle questioni giuridiche più complesse e coinvolgendolo nelle scelte processuali più delicate. In questo atteggiamento Smuraglia riconosceva la grandezza di Basso, io ci ho sempre visto la prova che quelle doti personali e professionali che ho cercato di tratteggiare prima evidentemente erano già molto marcate fin dai primi anni della professione.

Sullo sfondo del processo c'era un tema giuridico e politico enorme, perché quei fatti erano stati inquadrati e trattati alla stregua di reati comuni, senza considerare il momento e il contesto in cui erano stati commessi.

Non è un caso che Giuliano Vassalli, in un discorso dei primi anni Cinquanta, affermasse che « (...) *sgomenta il vedere come tuttora siano in piedi procedimenti penali per fatti tipicamente bellici, commessi da partigiani come requisizioni, perquisizioni, uso legittimo delle armi senza conseguenze mortali (...) fatti che vengono invece rubricati come odiosi delitti comuni. Mentre i fatti analoghi commessi dai collaborazionisti sono stati quanto meno amnistiati da oltre cinque anni*».

Il processo di Pisa si concluse con otto assoluzioni dopo tre giorni e tre notti di attesa per la lunga camera di consiglio.

L'ho voluto ricordare, non solo per la rilevanza e la delicatezza del caso, ma perché Smuraglia lo indicava simbolicamente come l'inizio della propria *carriera*, ricordando la tensione e l'agitazione che caratterizzarono quella difesa, non solo per la presenza di soggetti della caratura di Terracini e Basso, ma per l'esito che avrebbe potuto avere e per le sorti di quei partigiani che rischiavano l'ergastolo.

E da qui, appunto, è iniziato il percorso professionale dell'avv. Carlo Smuraglia.

C'è una pergamena in studio che ricorda il processo per le vittime di Reggio Emilia.

L'episodio riguarda un fatto gravissimo avvenuto il 7 luglio 1960 quando, durante una delle diverse manifestazioni che vennero organizzate per protestare contro il Governo Tambroni che beneficiava dell'appoggio esterno del Movimento Sociale Italiano, cinque operai vennero uccisi e molti altri feriti dalla Polizia.

Il caso fu particolarmente rilevante non solo per la drammaticità delle conseguenze, ma perché, come emerse in seguito, erano stati alcuni rappresentanti del Governo a legittimare l'utilizzo delle armi da parte della Polizia.

Il processo – reso ancor più complesso dal clima politico in cui si svolgeva, anche perché tra gli imputati compariva il vicequestore – venne trasferito per legittima suspicione da Reggio Emilia a Milano: decisione che Smuraglia, che rappresentava le parti civili, non condivise ritenendo che ferisse per la seconda volta la città di Reggio presso cui – ne era convinto – il processo si sarebbe potuto celebrare serenamente.

La sentenza fu di assoluzione per tutti gli imputati ma, al di là della delusione per una conclusione ritenuta profondamente ingiusta, Smuraglia amava ricordare il rapporto di umanità, di condivisione e di stima con i familiari delle vittime, sempre presenti durante tutte le udienze del processo, che andava ben oltre a quello meramente professionale, come testimonia la pergamena che gli fu donata dagli stessi.

Di testimonianze, in studio, ce ne sono moltissime a ricordare l'impegno costante nella difesa di determinati ideali.

Penso alla litografia di un particolare dell'opera di Enrico Baj dedicata alla morte di Giuseppe Pinelli, donatagli dall'Autore.

Assumere la difesa della vedova e delle due figlie di un anarchico, in quel contesto sociale e politico nei mesi successivi alla strage di Piazza Fontana, fu un gesto di grande coraggio, che costò a Smuraglia una denuncia e poi una imputazione per il reato di calunnia a danno del Commissario Calabresi.

Il difensore di Calabresi aveva infatti sostenuto che la denuncia di omicidio – presentata dalla vedova nei confronti delle persone presenti durante l'interrogatorio di Giuseppe Pinelli – non solo non potesse essere stata scritta unicamente dalla medesima, ma addirittura fosse stata voluta e ispirata da Smuraglia per ragioni politiche.

Pur trattandosi di una tesi del tutto priva di fondamento, lo stesso rimase imputato per mesi, nonostante la testimonianza della moglie di Pinelli, che si era assunta la piena ed esclusiva responsabilità di quella decisione. E così Smuraglia si dovette occupare di un fascicolo delicatissimo in cui nell'elenco degli indagati compariva il suo nome, con l'enorme preoccupazione per le conseguenze che

avrebbe potuto avere un eventuale rinvio a giudizio sulla sua carriera di avvocato e di professore universitario.

Nel corso della propria attività forense fu sempre a fianco dei lavoratori e dei sindacati.

È sufficiente qui ricordare l'intervento davanti alla Corte Costituzionale per ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale, quanto meno parziale, dell'art. 330 c.p. sull'abbandono del posto di lavoro, in contrasto con il diritto sciopero o, ancora, delle norme che limitavano la tutela assicurativa e la responsabilità civile del datore di lavoro in caso di infortunio sul lavoro, nonché delle disposizioni che consentivano la libertà di licenziamento, per contrasto con il diritto costituzionale al lavoro.

Fu sempre attivo nel rappresentare i lavoratori vittime di infortuni sul lavoro o – tema a lui molto caro – di malattie professionali, curando spesso la costituzione di parte civile non solo del lavoratore, ma anche del sindacato, in un'epoca in cui la normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro era molto differente da quella attuale.

Oggi possiamo raccogliere i frutti di quelle battaglie.

Si pensi alla possibilità, un tempo inimmaginabile, di attribuire la responsabilità di determinati eventi a figure ulteriori rispetto al datore di lavoro, quali i dirigenti o i preposti.

O alla costituzione di parte civile del sindacato quale parte danneggiata dai reati commessi in violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro, che è ormai frequentemente ammessa proprio sulla base delle argomentazioni elaborate e proposte anche da Smuraglia.

Fu costantemente accanto ai lavoratori per difenderli dalle accuse di reati che tipicamente venivano contestati con riferimento a condotte tenute nell'ambito di scioperi, picchetti e, in generale, delle tipiche iniziative sindacali: dalla violenza privata, alla violazione di domicilio, alla interruzione di pubblico servizio.

Ha spesso ricordato di come la pratica dello sciopero a singhiozzo lo avesse portato a dover rappresentare ferrovieri in ogni parte d'Italia.

Nell'ambito del diritto penale del lavoro i processi furono numerosissimi e non si possono davvero qui ricordare tutti, ma è evidente quale fosse il suo pensiero: riteneva che vi fossero battaglie che, per essere ascoltate, comprese e risultare efficaci, dovessero necessariamente essere condotte anche con azioni dimostrative che impattassero sulla vita della collettività, ma ciò nonostante non dovessero essere considerate illecite in quanto finalizzate alla tutela di diritti fondamentali dei lavoratori.

Partecipò, in qualità di rappresentante delle parti civili, al processo per il disastro di Seveso, la nube di diossina che si propagò dagli stabilimenti della Icmesa causando danni alla salute degli abitanti di una ampissima zona e all'ambiente e i cui effetti sono stati registrati per molti anni.

Nel suo libro *Con la costituzione nel cuore* afferma con sicurezza che il processo che più lo segnò fu quello relativo al rapimento di Cristina Mazzotti, sequestrata nel luglio 1975, il cui corpo fu ritrovato in una discarica a due mesi dal giorno del sequestro, nonostante il pagamento del riscatto da parte della famiglia.

Un fatto che fece scalpore non solo perché si trattava di una ragazza di diciotto anni, appena diplomata, ma perché emerse che fu tenuta prigioniera in condizioni terribili, con uso massiccio di psicofarmaci e relegata in una buca di tali dimensioni che non le consentivano neppure di stare in posizione eretta.

Da quel processo, in cui rappresentava i familiari della ragazza, emerse che il sequestro era stato voluto e organizzato da un nucleo della 'Ndrangheta insediata nel Nord Italia.

Ebbene, a quel processo fece seguito da parte di Smuraglia un impegno costante e ripetuto nel tempo per indagare e far prendere coscienza della presenza della mafia nel Nord al mondo della politica, degli affari e alla società civile, in un periodo in cui si sosteneva che la mafia, in certe zone del Paese, non esistesse.

Penso all'attività svolta da consigliere comunale a Milano e, successivamente, da Senatore.

Da queste esperienze si giunse alla Relazione Conclusiva del primo Comitato antimafia del Comune di Milano del luglio 1992, da lui voluta strenuamente nonostante l'opposizione della maggioranza dei partiti politici, con cui venne evidenziata la forte presenza nella provincia milanese di clan calabresi e siciliani, nonché la tendenza di diversi gruppi criminali allogeni ad adottare anch'essi il "metodo mafioso" in considerazione della forza di sfondamento e dei vantaggi competitivi che esso assicurava; e alla *Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafiosi in aree non tradizionali* durante l'XI Legislatura, gruppo costituito presso la Commissione parlamentare antimafia e coordinato da Smuraglia, che fu anche relatore dei lavori.

Né posso tralasciare di richiamare il processo del c.d. caso Lockheed che era per lui, come per tutti quelli che vi avevano partecipato, un orgoglio: l'unico processo – poi cambiò la legge e venne istituita la figura del Tribunale dei ministri – che venne celebrato innanzi alla Corte Costituzionale, per reati commessi da ministri e sottosegretari, in cui il prof. Smuraglia, insieme ai professori Marcello Gallo e Alberto Dall'Ora, venne incaricato di rappresentare l'accusa in giudizio.

Ma per far comprendere come l'attività di Smuraglia spaziassse tra gli aspetti più vari della vita sociale, voglio ricordare che egli fu nel collegio difensivo degli studenti del Parini accusati del reato di oscenità a mezzo stampa per l'articolo pubblicato su il giornale scolastico *La Zanzara*, dedicato alla posizione della donna nella società, in cui si faceva riferimento anche al tema della sessualità (l'accusa era quella di aver offeso il sentimento morale dei fanciulli e degli adolescenti).

O ancora partecipò alla difesa – ottenendone l'assoluzione – dei ginecologi della Clinica Mangiagalli accusati di aver praticato l'aborto a ragazze non ancora maggiorenti, nonostante non avessero ottenuto il consenso dei propri genitori, evitando così conseguenze psicologiche drammatiche per le medesime.

Smuraglia fece parte, seppur solo inizialmente, del collegio difensivo dei familiari delle vittime della strage di Bologna, che abbandonò essendo stato nel frattempo nominato membro laico del Csm e dovendo, conseguentemente, rinunciare a tutti gli incarichi e chiedere la cancellazione temporanea dall'albo degli avvocati.

La rapida rassegna di questi processi fa emergere chiaramente come l'attività dell'avv. Smuraglia fu sempre ispirata da ideali coincidenti con i principi contenuti nella Costituzione Italiana – quali l'uguaglianza, la libertà, l'autodeterminazione, la tutela della salute e del lavoro – nella convinzione che la vita democratica potesse essere garantita solo attraverso il rispetto di tali principi.

Prima di concludere la rassegna dei grandi processi di cui Smuraglia si occupò, per completare il ricordo della sua figura di avvocato, ritengo doveroso ricordare anche un processo che non fece, in quanto decise di non assumere la difesa dell'imputato (non è l'unico caso, in verità, ma è certamente il più rappresentativo).

All'inizio degli anni Ottanta Smuraglia venne avvicinato da un collega civilista, che gli propose di assumere la difesa di un banchiere e faccendiere siciliano, molto noto all'epoca e che diventerà ancor più noto in seguito, accusato di fatti gravissimi nell'ambito di rapporti con Cosa Nostra, tra cui omicidio, bancarotta e altri reati, e che morirà in circostanze mai chiarite nel carcere di Voghera.

Ebbene, assumere quella difesa avrebbe garantito a Smuraglia l'ingresso in un mondo molto ricco, non solo di denaro, ma di interessi, conoscenze, rapporti, incarichi e molto altro.

Ma assumere quella difesa avrebbe anche significato allontanarsi da ciò che per lui era un valore imprescindibile: impegnarsi e lavorare, anche nella sua qualità di avvocato, per una società più equa e improntata a quegli ideali che ho prima ricordato, potendo dire lievemente, ma con una certa fierezza, di «*non aver mai rappresentato una persona nelle cui ragioni non avesse creduto*».



## SEZIONE III

IL CONTRIBUTO SCIENTIFICO DI CARLO SMURAGLIA  
AL DIRITTO DEL LAVORO



# Il contributo di Carlo Smuraglia all'evoluzione del diritto del lavoro\*

di Olivia Bonardi

*Sommario:* 1. Carlo Smuraglia partigiano dei diritti – 2. Il contributo di Carlo Smuraglia alla democratizzazione del sapere: il suo ruolo nell'Università – 3. Gli anni del garantismo costituzionale e la persona del lavoratore tra contratto e libertà... – 4. ...segue: e l'autotutela collettiva tra azione diretta e rappresentanza – 5. Il contributo al diritto penale del lavoro – 6. Il dovere di sicurezza sul lavoro e la tutela della salute – 7. Carlo Smuraglia e le riforme della XIII Legislatura – 8. Il metodo di lavoro di Carlo Smuraglia

## 1. Carlo Smuraglia partigiano dei diritti

Ricordare Carlo Smuraglia e il contributo che ha dato al diritto del lavoro è un compito improbo, non solo perché Carlo raccontava poco delle sue vicissitudini passate e la sua vita è stata notoriamente lunga e densa, anche perché Carlo non era soltanto un giuslavorista e il suo lavoro scientifico – e politico – spaziava dai temi del lavoro a quelli dell'antifascismo, dalla democrazia, alla lotta per la legalità. Devo necessariamente rinviare ad altri scritti<sup>1</sup> la ricostruzione complessiva della sua figura, che do nelle sue linee essenziali acquisita. Sono infatti a tutti noti la sua partecipazione attiva alla Guerra di Liberazione dal nazifascismo, il suo ruolo di avvocato in cause fondamentali per la storia del Paese come lo scandalo Lockheed, il processo per la morte di Pino Pinelli, quello per il disastro di Seveso, e il suo ruolo di Presidente della Regione Lombardia e della Commissione lavoro del Senato, il suo sostegno a Giovanni Falcone nel Csm, la guida dell'Anpi e la sua battaglia per il No alla riforma della Costituzione Boschi-Renzi in occasione del referendum del 2016. Vicende importanti, che però da sole non restituiscono il senso di una vita passata più tra i movimenti,

---

\* Saggio pubblicato sulla rivista *LDE – Lavoro Diritti Europa*, 2022, n. 2, in <https://www.lavorodirittieuropa.it/2-uncategorised/1071-il-contributo-di-carlo-smuraglia-all-evoluzione-del-diritto-del-lavoro>.

1 Sia consentito rinviare al mio *Carlo Smuraglia: un uomo per la democrazia e il lavoro*, in corso di pubblicazione in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

la cittadinanza attiva, il sindacato e la società civile che tra le istituzioni e nelle alte cariche, che pure aveva ricoperto per un considerevole lasso di tempo. Né danno conto della sua coerenza e del suo rigore morale, della sua compostezza, del suo modo di rapportarsi agli altri sempre paritariamente, della sua capacità di prevedere le difficoltà che si profilavano all'orizzonte e soprattutto di mobilitare le persone nell'elaborazione delle possibili risposte.

## 2. Il contributo di Carlo Smuraglia alla democratizzazione del sapere: il suo ruolo nell'Università

Limitando quindi questo contributo agli aspetti che più ci riguardano come comunità giuslavoristica, vorrei anzitutto ricordare che la carriera accademica di Carlo Smuraglia è stata assai travagliata. Egli subì da giovane pesanti discriminazioni per il suo essere dichiaratamente comunista: ne dà chiaramente conto Pera nella sua storica intervista del '94 e uscita postuma sulla *Rivista italiana di diritto del lavoro* nel 2006<sup>2</sup>. Arriva alla cattedra di prima fascia solo nel '73, dopo essersi trasferito a Milano e aver collaborato per lungo tempo con Luisa Riva Sanseverino, assumendo per incarico l'insegnamento di Storia dei Movimenti Sindacali a Giurisprudenza. Partecipa a questo punto alla costituzione della Facoltà di Scienze politiche di Milano, dove resterà dal '75 fino a fine anni '80. È importante ricordare queste vicende, perché quel progetto di nuova Facoltà rispondeva a bisogni fondamentali che provenivano dalla società: quello di avere un polo culturale laico e orientato a sinistra, anche se per lo più riformista, quello di democratizzazione del sapere che proveniva dai movimenti studenteschi. Senza cedere a rivendicazioni discutibili come il 18 politico, dalla sua Cattedra di diritto del lavoro sperimenterà metodi didattici innovativi, avviando ricerche collettive che vedranno la partecipazione di ispettori, giudici del lavoro, lavoratori e operai che usufruivano delle 150 ore, in cui sviluppa un metodo di ricerca che si caratterizza per l'esperienza diretta sul campo, con diverse missioni all'interno dei luoghi di lavoro, l'analisi documentale, il coinvolgimento degli operatori e delle associazioni impegnate sul tema di volta in volta considerato.

Caratterizza il suo insegnamento anche una spiccata tendenza all'interdisciplinarietà, con l'attenzione alle acquisizioni provenienti dal sapere della medicina del lavoro e dell'ergonomia, di cui a quei tempi la comunità lavorista non parlava affatto. Ne abbiamo testimonianza in un volumetto rimasto sconosciuto e ritrovato dal movimento della Pantera negli scantinati della Facoltà anni dopo, intitolato *I problemi della sicurezza del lavoro. Ricerche collettive nell'ambito del corso di diritto del lavoro* (Cuesp, 1975). È quella forse l'unica occasione in cui Smuraglia parla cautamente di "uso alternativo della Magistratura" perché, diciamo subito, l'uso che Carlo propugnava del diritto era nella sostanza alternativo, ma

2 In *Riv. it. dir. lan.*, 2006, I, pag. 107.

per lui era semplicemente interpretare la normativa coerentemente ai precetti costituzionali e pretenderne l'effettiva applicazione. Si dà conto in quel volume anche di altre ricerche analoghe svolte, sempre con la collaborazione dei magistrati e degli allora assistenti Ichino e Sala. Ricordo questa vicenda per la testimonianza che ci lascia di un approccio al sapere – e al modo di produzione del sapere si direbbe con Foucault – che è specialistico ma mai settoriale, che coniuga le problematiche specifiche all'interno del contesto economico sociale e politico. La ricordo anche però, soprattutto, per l'esempio che ha dato, perché Carlo Smuraglia è stato anzitutto un Maestro della democratizzazione del sapere: il suo insegnamento ha sempre mirato a trasmettere, con una chiarezza invidiabile, conoscenze tecniche e scientifiche anche ai più, al fine di consentire a tutti di maneggiare concetti giuridici anche sofisticati. Era un approccio che rispondeva perfettamente all'idea che Carlo aveva del cittadino-lavoratore: emancipato dall'oppressione e partecipe attraverso l'azione collettiva alle scelte del Paese, su cui torno più avanti.

Sono queste le fondamenta su cui dà vita all'Istituto di diritto del lavoro e di politica sociale, che gestirà il curriculum della Facoltà specificatamente dedicato ai problemi del lavoro e delle relazioni industriali. Non sono in grado di ricostruirne esattamente le vicende<sup>3(1)</sup>: quando vi approdai io, da studentessa nel 1987, vi erano Carlo Smuraglia alla cattedra di Diritto del lavoro, Domenico Pulitanò a quella di Diritto penale del lavoro e Luisa Isenburg al Diritto della sicurezza sociale – insegnamenti questi ultimi che non trovavano corrispondenza a Giurisprudenza. Più tardi vi sarebbe stata chiamata anche Bianca Beccalli alla Sociologia del lavoro. Animavano l'istituto Franca Borgogelli, la prima allieva diretta di Carlo Smuraglia, e Pietro Ichino anch'egli allievo di Luisa Riva Sanseverino, ma in qualche modo anche di Carlo. Era il primo embrione di quello che poi diventerà, con l'arrivo, fortemente voluto da Pietro Ichino, di Marino Regini, Michele Salvati e Maurizio Ferrera uno dei più importanti centri di ricerca interdisciplinare dedicato ai temi del lavoro: il Dipartimento di Scienze del lavoro, oggi, a seguito delle riforme istituzionali, confluito nel Dipartimento di Scienze sociali e politiche.

### **3. Gli anni del garantismo costituzionale e la persona del lavoratore tra contratto e libertà...**

Smuraglia apparteneva prima di tutto alla c.d. corrente garantistico-costituzionalistica, quel filone del pensiero giuslavoristico che dalle pagine della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* si impegnò a rileggere il diritto del lavoro corporativo alla luce delle norme costituzionali. Un'opera non facile, ostacolata in un primo tempo dalle letture di una giurisprudenza e di una dottrina, ancora

3 <sup>(1)</sup> [Si vedano i ricordi di F. BORGELLI e P. ICHINO in questo volume].

formatesi in epoca corporativa, che al più riconoscevano valore programmatico alla Costituzione<sup>4</sup> e successivamente dal prevalere delle correnti di pensiero che affidavano all'autonomia collettiva il compito principale di regolazione del rapporto di lavoro<sup>5</sup>. L'innovazione principale della lettura costituzionalistica, cui Smuraglia ha contribuito assiduamente con una serie di scritti sulla *Rivista giuridica del lavoro* a partire dal '56, sta nell'aver individuato nel II c. dell'art. 3 Cost. il fulcro principale dell'interpretazione: Smuraglia vi leggeva il riconoscimento di una società divisa dalle differenze di ordine economico e sociale, che presuppone un riequilibrio attraverso un sistema di garanzie tali da bilanciare il potere economico imprenditoriale con la primazia sociale e politica delle forze del lavoro. In tempi in cui ciò non era affatto scontato, si superava la concezione liberale dei diritti e si sosteneva che, pur non essendosi giunti, per il carattere convenzionale della Costituzione, ad un testo classista, diretto all'instaurazione della dittatura dei lavoratori, esso mirava a bilanciare la «già esistente dittatura delle forze del privilegio economico»<sup>6</sup>. È in questa lettura che i diritti al lavoro, alla retribuzione sufficiente, alla sicurezza sociale e di autonomia collettiva enucleati dalla Costituzione diventano diritti indisponibili della persona, immediatamente operanti anche nei rapporti tra privati<sup>7</sup>. Direi che l'apporto singolare di Carlo Smuraglia a quelle dottrine si possa individuare su due aspetti, peraltro tra loro strettamente connessi: l'aver saputo coniugare la costruzione dei diritti costituzionali del lavoratore con la lettura contrattualistica del rapporto di lavoro e il rilievo attribuito alla persona del prestatore di lavoro nell'ambito del contratto. Carlo Smuraglia riteneva che tutto il diritto del lavoro dovesse essere non solo ripulito dalle incrostazioni corporative ma anche riletto e reinterpretato alla luce dei nuovi valori costituzionali. Anche quando costruisce la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo nelle fabbriche attraverso il richiamo alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., egli vede nella norma il mero riferimento al fatto che detti diritti debbano operare anche nei rapporti intersoggettivi (tesi che, come ben sappiamo, stenta ancora ad affermarsi pienamente). L'impresa è una formazione sociale dunque, ma non un'istituzione caratterizzata dalla comunanza di interessi delle parti. «Bandita la retorica corporativa, più realisticamente la Costituzione considera l'imprenditore ed il lavoratore non come alleati o operatori per il raggiungimento di un fine comune, ma – per usare una terminologia contrattualistica – come parti contrapposte, per le quali possono

4 Si v. la ricostruzione di P. ICHINO, *I primi due decenni del diritto del lavoro repubblicano: dalla liberazione alla legge sui licenziamenti*, in P. ICHINO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'età repubblicana. Teorie e vicende dei lavori dalla liberazione al nuovo secolo*, Milano, Giuffrè, 2008, pag. 15 e ss.

5 R. DE LUCA TAMAJO, *Gli anni '70: dai fasti del garantismo al diritto del lavoro dell'emergenza*, in P. ICHINO (a cura di) *Il diritto del lavoro nell'età repubblicana*, cit., pag. 82.

6 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, Feltrinelli, 1958, pag. 49.

7 Su cui il suo *Indisponibilità e inderogabilità dei diritti del lavoratore*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, diretto da L. RIVA SANSEVERINO e G. MAZZONI, Padova, Cedam, 1971, pag. 717 ss.

anche presentarsi punti di contatto o coincidenze occasionali di interessi, ma mai identità di fini»<sup>8</sup>. Dal comma I dell'art. 41 Cost., Smuraglia riconosce appieno che i fini dell'impresa «non sono che quelli personali dell'imprenditore» cui si possono imporre solo limiti negativi. L'indagine sul contratto di lavoro e sulla rilevanza della persona trova consacrazione dopo numerosi scritti minori nella monografia del '65 *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro* (Giuffrè, 1965). Carlo Smuraglia vede nel contratto la garanzia fondamentale di libertà, da leggersi però in un quadro nuovo delle posizioni delle parti del rapporto di lavoro, perché caduta la concezione corporativa e organicistica dell'impresa non resta che un rapporto in cui i poteri sono legittimi e si giustificano intanto in quanto funzionali all'organizzazione del lavoro. È per Smuraglia la fine della gerarchia intesa in senso ampio e l'inizio di quella che verrà in seguito definita la c.d. subordinazione tecnico-funzionale. Il dovere di obbedienza non è ora che un momento della necessità di adempimento dell'obbligazione contrattuale.

Ha scritto più volte Smuraglia che il compromesso costituzionale ha potuto essere raggiunto soprattutto perché vi era l'accordo sul rilievo della persona e sulla garanzia dei suoi diritti inviolabili, ma egli era anche ben consapevole che si può intendere il concetto di persona in modi affatto diversi. Per Carlo Smuraglia il richiamo al concetto di dignità assume un ruolo fondamentale per l'interpretazione. Può sembrare paradossale, ma per quanto Smuraglia possa essere definito un paladino delle tutele del lavoro, egli non ci ha mai presentato un'immagine del lavoratore come persona bisognosa, da proteggere e men che meno da guidare. Alla parola tutele preferiva decisamente il termine garanzie: con la Costituzione «alla figura del prestatore di lavoro che vende le proprie energie in cambio della mercede si è sostituita la figura del cittadino che raggiunge il massimo della sua dignità sociale della sua personalità proprio nel momento in cui svolge la sua attività lavorativa»<sup>9</sup>. Una persona libera dunque, anche se in posizione di svantaggio economico e nella condizione di dover limitare con il contratto di lavoro la propria libertà proprio per potersi emancipare. Una persona libera che trova nell'azione diretta di autotutela prima ancora che nell'autonomia collettiva, la propria principale risorsa di autodeterminazione e di partecipazione alla vita del Paese.

Il rilievo attribuito alla persona nel rapporto di lavoro, lungi dal determinare l'insorgenza di obblighi di fedeltà o dal creare nuove obbligazioni, ha ora la funzione di rafforzare la posizione del lavoratore. Smuraglia sostiene che non è affatto necessario costruire la categoria generale dei doveri di protezione e di allargare gli obblighi derivanti dai criteri di correttezza e buona fede: gli obblighi di mantenere comportamenti non contraddittori con il contenuto della prestazione dovuta sono già desumibili dall'obbligazione principale e non possono

8 C. SMURAGLIA, *Il rapporto di lavoro tra il contratto e l'istituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1958, I, pag. 24.

9 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pag. 132.

essere ampliati se non violando il carattere della tassatività delle fonti di integrazione del contratto indicato dall'articolo 1374 c.c. A correttezza e buona fede Smuraglia riconosce solo il ruolo di criterio misuratore dell'adempimento, volto a «consentire un'indagine completa, vorrei dire “umana”, di comportamenti» per operare un giudizio sull'attività che non sia soltanto di corrispondenza a un modulo astratto ma che tenga conto dell'ambiente in cui l'attività si è esplicata e delle circostanze del caso<sup>10</sup>. Dunque, il fatto che l'attività di lavoro coinvolga immediatamente la persona del lavoratore, non solo non costituisce un motivo di maggior soggezione, ma opera necessariamente come un ulteriore limite al potere dell'imprenditore.

#### 4. ...segue: e l'autotutela collettiva tra azione diretta e rappresentanza

L'elaborazione sul piano del diritto sindacale è del tutto coerente. Con al centro la persona del lavoratore, l'attenzione maggiore di Carlo Smuraglia si focalizza anzitutto sullo sciopero, visto come uno dei mezzi più importanti con cui può realizzarsi l'emancipazione e l'eguaglianza sostanziale fra cittadini. Per Smuraglia attraverso l'azione sindacale diretta i lavoratori possono acquistare coscienza delle proprie possibilità e il diritto di partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese. È ampiamente debitrice degli scritti di Carlo Smuraglia la tesi dell'indisponibilità del diritto di sciopero quale diritto assoluto della persona, già avanzata in un saggio del '56 apparso sulla *Rivista giuridica del lavoro*<sup>11</sup>. Questa visione incide profondamente sugli effetti contrattuali dell'esercizio del diritto di sciopero, che Smuraglia non esita a definire «multiforme manifestazione al contempo individuale e collettiva (...) incidente al contempo sui rapporti collettivi e su quelli squisitamente interprivati». In relazione alla funzione così individuata, lo studioso non esita a qualificare lo sciopero come diritto soggettivo riconosciuto al lavoratore per la tutela di un interesse collettivo<sup>12</sup>, garanzia che pone il datore di lavoro in una posizione di soggezione tale da escludere la possibilità per lo stesso di qualunque provvedimento di reazione o ritorsione. È il collegamento diretto con le istanze di partecipazione dei lavoratori a determinare il carattere preminentemente individuale del diritto che il lavoratore esercita «per la tutela dell'interesse suo proprio coincidente con analogo interesse di una collettività», diffidando delle prospettive di attribuzione della titolarità al sindacato, che si tradurrebbero in una limitazione del diritto

10 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1965, pag.107.

11 C. SMURAGLIA, *In tema di accordi interconfederali per la disciplina dei licenziamenti nell'industria*, in *Riv. giur. lav.*, 1956, II, pag. 73.

12 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pag. 209.

dei non associati<sup>13</sup>. Ma è sul piano penalistico che l'opera di Carlo Smuraglia è stata ancora più incisiva, sostenendo l'Autore, anche dinanzi alla Corte costituzionale<sup>14</sup>, la tesi dell'abrogazione delle norme del codice penale che lo sanzionavano. Ricordo in proposito il suo *Diritto penale del lavoro*<sup>15</sup> dove si affrontano e circoscrivono, sulla base di solide argomentazioni giuridiche che non posso qui riprendere, il tema della legittimità degli scioperi politici, di solidarietà e di protesta e si delincono altresì i limiti di applicabilità delle sanzioni penali spesso evocate in occasione delle lotte sindacali, a partire dalle questioni dell'applicabilità delle norme sanzionatrici dell'occupazione di azienda, di violazione del domicilio, di sabotaggio e boicottaggio, e di violenza privata e sequestro di persona (con riferimento al picchettaggio).

La preminenza data al diritto di sciopero non determina certo l'insensibilità verso il tema della rappresentanza sindacale, cui Smuraglia ha dedicato più attenzione forse da politico che nei suoi scritti. Devo qui necessariamente limitarmi a ricordare come egli abbia sempre rivendicato – sin dalla monografia del '58 e poi con più incisivo vigore con riferimento alla figura dell'Rls – la necessità di una norma che renda obbligatoria l'esistenza di rappresentanze o delegati sindacali in ogni azienda per garantire la libertà e i diritti dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro.

Il pensiero di Smuraglia si ispirava a una logica di democrazia sindacale che avrebbe dovuto mirare a «consentire la formazione di una disciplina il più possibile spontanea e rispondente alle esigenze che via via si manifestano nei diversi rami e luoghi dell'economia (...), a consentire (...) la partecipazione diretta delle forze del lavoro»<sup>16</sup>. Per questo, pur ritenendo perfettamente logico che non potesse esserci una parità formale tra i sindacati, essendo evidente la naturale diversità di peso e di forza di ciascuno, temeva il potere di accreditamento, vuoi della controparte datoriale, vuoi dell'autorità pubblica. Questa avrebbe potuto attentare alla libertà sindacale ove fosse stata posta in condizione di selezionare i sindacati «sulla base di criteri imprecisi e generici, attribuendo magari un'importanza maggiore proprio a quelle organizzazioni che in realtà ne hanno meno». L'attentato alla libertà sindacale si realizza qui – egli sostiene – mediante l'influenza sulle scelte del singolo «perché è naturale che il singolo sia portato ad aderire a quelle organizzazioni che vede considerate più rappresentative»<sup>17</sup>.

13 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pag. 213.

14 Era avvocato con Ventura, Summa e Vittorio nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 330 c.p. ove la Corte con sentenza n. 31/1969 dichiarò l'illegittimità della norma nella parte relativa allo sciopero economico che non comprometta funzioni e servizi pubblici essenziali.

15 C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, Vol. X dell'*Enciclopedia giuridica del lavoro* diretta dal prof. GIULIANO MAZZONI, Padova, Cedam, 1980.

16 C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit. pag. 73.

17 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pag. 181.

## 5. Il contributo al diritto penale del lavoro

Anche se strettamente correlato ai temi della salute e sicurezza sul lavoro, su cui torno tra breve, il contributo di Carlo Smuraglia al diritto penale del lavoro e alla sua evoluzione merita una menzione a sé. Egli era ben consapevole e scriveva che il diritto penale del lavoro era solo un sottoinsieme del diritto del lavoro e che più strumenti sono necessari per assicurare le garanzie costituzionali nei luoghi di lavoro. All'obiezione di Mengoni, che riteneva inutile la tutela penale perché «nella gara di velocità tra il legislatore penale e gli uomini d'affari, il primo è sempre destinato a restare in svantaggio, sia per audacia che per ingegnosità» egli rispondeva che bisognerebbe piuttosto porsi in condizione di superare il gap tra legislatore e imprese<sup>18</sup>, che il sistema è ineffettivo perché disordinato, alluvionale e connotato da sanzioni che, come ebbe a dire Romagnoli, fanno paura quanto il ruggito di un topolino. Smuraglia contribuirà notevolmente alla sistematizzazione della materia. Penso in particolare al lavoro volto al coordinamento tra le contravvenzioni previste dai decreti prevenzionistici del '55 e '56, ma tuttora valido con riferimento alle sanzioni del d. lgs. n. 81/08, con gli articoli 437 e 451 c.p., di cui auspicava una rinnovata applicazione<sup>19</sup>. Penso al lavoro volto a ricostruire, in relazione alla struttura dell'organizzazione dell'impresa, la posizione dei diversi soggetti, al fine di individuarne gli obblighi e di consentire l'effettiva imputazione delle responsabilità. Penso inoltre allo sforzo considerevole di ispirare la tutela anche penale alle finalità prevenzionistiche, cercando sistemi in grado di anticipare la linea di protezione. Di qui l'attenzione agli apparati amministrativi, alle funzioni dell'Ispettorato del lavoro e al loro potere (all'epoca) di diffida. Non sono in grado di ricostruire in che modo fattivamente Carlo Smuraglia dai banchi del Senato contribuì a quei chiarimenti legislativi che portarono al superamento della diffida e al coordinamento tra il nuovo potere di prescrizione e il procedimento giudiziario, imponendo all'ispettore l'obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria, salvo poi tenere sospeso il procedimento e consentirne l'estinzione solo in caso di cessazione della situazione di pericolo, ma mi pare di poter dire che gli artt. 19 e ss., d. lgs. n. 758/94, e in generale l'approccio di tutto quel decreto di depenalizzazione gli sia largamente tributario.

È importante anche la riflessione che Carlo Smuraglia fa sulle sanzioni penali, cercando il modo per renderle effettivamente deterrenti. Egli riteneva necessario agire sui costi per l'impresa pensando a sanzioni proporzionate al profitto derivante dall'illecito e soprattutto proponeva misure interdittive come l'incapacità di contrattare con le pubbliche amministrazioni, sanzioni a carico delle società e a provvedimenti di sospensione dell'attività sino alla regolarizzazione, che venne finalmente introdotta con la l. n. 123/07.

18 C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, cit., pag. 21.

19 Ma si v. anche la diversa ipotesi ricostruttiva di T. PADOVANI, *Diritto penale del lavoro. Profili generali*, Milano, Franco Angeli, 1983, pag.156 e ss.

In epoca in cui si iniziava a parlare di depenalizzazioni, egli riconosceva i limiti della tutela penale sia sotto il profilo della sua scarsa celerità e dell'intangimento delle Procure, sia sul piano dell'ineffettività del sistema sanzionatorio, caratterizzato da pene pecuniarie facilmente estinguibili, sia per la mancanza di misure efficaci volte alla cessazione delle condotte illecite, soprattutto quando si trattava di rimuovere i pericoli per la salute e sicurezza sul lavoro. Egli riteneva comunque che si dovesse mantenere la sanzione in tutti i casi di sfruttamento esasperato dei lavoratori o implicanti una particolare incidenza sul sistema del lavoro (facendo l'esempio espresso degli appalti vietati perché contrassegnati da una particolare pericolosità). Fu questo poi il criterio adottato con il d. lgs. n. 758/94, che però non è stato rispettato, come noto, nei più recenti provvedimenti di depenalizzazione generalizzata del 2016, che portarono alla trasformazione dell'illecito di somministrazione irregolare penale in amministrativo, tanto che il legislatore dovette successivamente correre ai ripari alla luce dell'esplosione del fenomeno che la depenalizzazione aveva comportato.

## 6. Il dovere di sicurezza sul lavoro e la tutela della salute

È certamente la materia della tutela della salute e sicurezza sul lavoro il tema giuslavoristico che più lo ha impegnato, con un'attenzione decisamente perdurante nel tempo, sia sul piano dell'elaborazione scientifica sia su quello dell'azione politica. Il suo *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale* esce in una prima edizione nel '62, in una seconda nel '67 e in una terza, la più conosciuta, aggiornata con le novità di cui all'art. 9 St. lav., nel '74. Gli scritti successivi in materia non si riescono neppure a contare<sup>20</sup>. La visione di Smuraglia era radicale. Egli leggeva il dovere di sicurezza non solo sulla base degli artt. 2087 c.c. e 32 Cost.: richiamando il divieto degli atti di disposizione del proprio corpo di cui all'art. 5 c.c. e il limite della sicurezza umana cui al c. II dell'art. 41 Cost. egli sosteneva la totale illegittimità dell'iniziativa imprenditoriale pericolosa e l'insussistenza di una valida e legittima obbligazione di lavoro ove vi fosse il rischio di una menomazione permanente dell'integrità del lavoratore<sup>21</sup>. Anche se

20 Ricordiamo, tra i più recenti, la cura del fascicolo del 2001 della *Rivista giuridica del lavoro* dedicato «Al lavoro sicuro», con il suo *Sicurezza e igiene del lavoro. Quadro normativo. Esperienze attuative e prospettive*, pag. 465; il saggio del 2005 *Nuovi fattori di rischio, prevenzione e responsabilità del datore di lavoro. Quali regole?*, in *Riv. giur. lav.*, 2005, I, pag. 3 e in specifico sul d. lgs. 81/08 la cura del supplemento al n. 2 della *Riv. giur. lav.* del 2007, «Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro» con il suo *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di igiene e sicurezza del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, pag. 5, il lavoro collettivo fatto con il penalista LUCA MASERA e la sottoscritta *Note sullo schema di decreto "correttivo e integrativo" del d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81: provvedimento "correttivo" o controriforma?*, in *Riv. giur. lav.*, 2008, I, pag. 371; la cura del volume, *Le malattie da lavoro. Prevenzione e tutela*, Roma, Ediesse, 2008.

21 C. SMURAGLIA, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, Giuffrè, 1967, pag. 47.

questa lettura, direi estrema, non trovò seguito, quella monografia resta tuttora un punto di riferimento centrale.

Nella versione del '67 – parlo di questa perché non ho avuto modo di leggere la prima – Smuraglia interpreta l'art. 2087 c.c. quale dovere di sicurezza del datore di lavoro avente carattere bifrontale: pubblicistico a tutela dell'interesse generale e privatistico a garanzia del diritto alla salute del singolo lavoratore. Vi vede subito una fonte di integrazione del contratto *ex art.* 1374 c.c., cui consegue la legittimità oltre che dell'eccezione di inadempimento, anche dell'azione per la richiesta di esecuzione in forma specifica dell'obbligo. È noto che in seguito, soprattutto con i contributi di Spagnuolo Vigorita<sup>22</sup> e Montuschi<sup>23</sup> prevalse una lettura della norma esclusivamente contrattualistica, ripresa più recentemente da alcuni più giovani studiosi<sup>24</sup>; ma come ho detto, Smuraglia coniugava interesse pubblico e diritto soggettivo individuale, come verrà anche riconosciuto a seguito dell'emanazione del d. lgs. 626/94 da più recente dottrina<sup>25</sup>. Al di là del nodo interpretativo tuttora aperto, l'eredità del lavoro di Smuraglia resta incommensurabile, sia per l'estensione dell'obbligo di sicurezza che egli ricava dalla formula “particolarità del lavoro, esperienza e tecnica” dell'art. 2087 c.c., sia per l'impostazione attenta oltre che ai profili prettamente civilistici, a una visione complessiva che coinvolge prima di tutto la dimensione collettiva dei lavoratori e anche il ruolo dell'amministrazione e dei servizi deputati alla vigilanza.

Sul primo profilo, già dagli studi del '67, la norma è prevenzionistica e non meramente risarcitoria, ha carattere di chiusura rispetto alla normativa speciale, sancisce l'obbligo di aggiornamento costante delle misure rispetto al progresso tecnico, da prendersi secondo Smuraglia «con ragionevolezza» non potendosi pretendere che il datore di lavoro introduca o sperimenti mezzi di profilassi del tutto nuovi<sup>26</sup>, ma nemmeno limitati alle misure “concretamente attuabili”, cui faceva riferimento il d. lgs. n. 277/91 o alle sole “applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti” di cui parlava la sentenza 312/1996 della Corte costituzionale. La visione è ampia e avanzata anche sotto un altro aspetto: in un contesto in cui ancora si confidava pressoché esclusivamente sul dispositivo tecnico di prevenzione per realizzare condizioni di lavoro sicure, egli introduceva il tema dell'organizzazione

22 L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Lineamenti essenziali dell'obbligo di sicurezza*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro* diretto da L. RIVA SANSEVERINO e G. MAZZONI, cit., Padova, 1971, pag. 442 e ss.

23 Si v. il suo commento all'articolo 32 Cost. nel *Commentario alla Costituzione* diretto da GIU. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-il Foro italiano, 1976, e ID., *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, Angeli, pag. 55 e ss.

24 P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona – art. 2087 cod. civ.*, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER e diretto da F. D. BUSNELLI, Giuffrè, 2008.

25 Si v. in particolare G. NATULLO, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Torino, Utet, 1995, pag. 20 e ID., *Sicurezza del lavoro*, Voce *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Giuffrè, 2011, pagg. 1079.

26 C. SMURAGLIA, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, cit., pag. 64.

del lavoro, della necessità di tenere presente tutti gli aspetti di pericolosità. Un dovere di sicurezza che già nella monografia del '67 includeva l'obbligo del datore di lavoro di scegliere i lavoratori più adatti per ciascun compito tenendo conto delle loro capacità e attitudini e che porta lo studioso a introdurre nei discorsi giuridici le problematiche relative alla fatica, ai ritmi di lavoro, ai tempi di saturazione, allo stress e all'ergonomia, al benessere psicologico e all'influenza dei fattori esterni all'ambiente di lavoro, in quella logica di tutela della salute negli ambienti di vita e di lavoro che troverà poi consacrazione nella legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, l. n. 833/78<sup>27</sup>. L'attenzione ai nuovi rischi è costante nella sua opera, la ritroviamo sin dai primi approcci al tema del progresso tecnologico in un notissimo scritto del '60, ove già si individuano i limiti di legittimità del controllo mediante videocamere che poi ritroveremo nell'art. 4 St. lav., e la ritroveremo anche negli scritti più recenti. Penso in particolare alla relazione conclusiva dell'Indagine conoscitiva sull'igiene e sicurezza sul lavoro del Parlamento che presiedette a partire dal '97, ove si parla oltre che di mobbing e burn out, dei rischi insiti nel pendolarismo, nell'uso delle nuove sostanze che hanno preso il posto dell'amianto, di sindrome dell'edificio malato e di molti altri fenomeni di cui all'epoca non si aveva ancora adeguata consapevolezza.

Nell'opera di Carlo Smuraglia il tema della salute e sicurezza si fonde con gli studi penalistici e con la sensibilità al problema dell'effettiva applicazione della normativa da parte delle amministrazioni. E non possiamo proseguire il discorso senza tener conto del fatto che a un certo punto l'attività di studioso, e di avvocato, si fonde con quella di parlamentare.

Dai banchi del Senato fu protagonista di una dura battaglia per l'effettiva applicazione della nuova normativa introdotta con il d. lgs. n. 626/94. Si batté non solo per porre fine allo stillicidio di proroghe – detestava le prassi del rinvio dell'attesa – all'entrata in vigore delle nuove norme, ma anche per l'emanazione di tutti i decreti ministeriali che vi avrebbero dovuto dare attuazione, denunciando – e proponendo puntuali soluzioni per – l'immobilità della pubblica amministrazione, un adempimento da parte delle imprese dell'obbligo di valutazione dei rischi che nelle migliori ipotesi era meramente formale, lo sviluppo di un mercato di pseudoconsulenti per la sicurezza che abusava delle necessità di adeguamento delle piccole imprese, il problema della cronica, grave carenza di risorse dei Dipartimenti di prevenzione delle Asl, la mancanza di medici competenti, le problematiche connesse agli accertamenti sanitari e quelle relative al coordinamento dei Ministeri del lavoro e della Sanità e numerose altre questioni che non posso qui dettagliare.

---

27 E prima ancora nella legge regionale lombarda numero 37 del 5 dicembre 1972 che istituiva i Comitati sanitari di zona partecipati dalle organizzazioni sindacali e finanziava le iniziative di medicina preventiva sociale e di educazione sanitaria, di cui al momento in cui scrivo non sono riuscita ad individuare la paternità, ma Carlo Smuraglia era consigliere regionale a quell'epoca e sarei pronta a scommettere.

Sul piano dell'azione collettiva, diversi disegni di legge e innumerevoli suoi interventi mirarono a rafforzare il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza perché fossero dotati di effettivi poteri e per consentirne la legittimazione processuale sia sotto il profilo delle possibilità di ricorso diretto all'art. 28 St. lav., sia per quanto riguarda la costituzione di parte civile nei processi per l'accertamento delle responsabilità in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali. Carlo Smuraglia auspicava altresì l'introduzione di misure analoghe a quelle dei paesi del Nord Europa ove l'autorizzazione del rappresentante è necessaria per la ripresa dei lavori dopo casi di grave infortunio. Inutile dire che con la fine della sua esperienza parlamentare i tentativi di revisione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro nel segno di una "semplificazione" sempre più orientata al riduzionismo delle tutele prevenzionistiche che alla razionalizzazione ed effettività della normativa si fecero più intensi, soprattutto a seguito delle previsioni contenute nel Libro bianco sul mercato del lavoro del 2001 e conseguentemente nella legge delega di semplificazione n. 229/03<sup>28</sup>. Il quadro dell'epoca era estremamente complicato anche in ragione della appena varata riforma del Titolo V della Costituzione (che Carlo Smuraglia non votò, astenendosi). La l. n. 229/03 mirava a ridurre l'ampiezza dell'obbligo di sicurezza del datore di lavoro superando il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile e affidando la determinazione dei suoi contenuti a non meglio precisate buone prassi anziché a disposizioni legislative. Si può osservare che anche le proposte di Smuraglia miravano in qualche modo a una delegificazione volta a consentire l'aggiornamento rapido delle disposizioni tecniche in relazione al progresso scientifico, tuttavia attraverso meccanismi che garantivano il collegamento tra la norma giuridica e quella norma tecnica, di cui nello schema di decreto legislativo attuativo all'epoca presentato dal Ministro Sacconi (e ritirato proprio per la vasta opposizione che incontrò) non vi era alcuna traccia. La finestra di opportunità che si aprì nel 2006 con il cambio di maggioranza politica e che portò alla legge delega n. 123/2007 e poi al d. lgs. 81/08, in larga parte improntato a porre rimedio ai limiti di effettività del d. lgs. n. 626/94, fu troppo breve per riuscire a determinare una decisiva inversione di rotta. Se già, con grande disappunto di Carlo Smuraglia, il d. lgs. n. 81/08 mostrava cedimenti rispetto alle previsioni della legge delega, il d. lgs. correttivo n. 106/09 segnerà un significativo passo indietro su più punti qualificanti. Non fu l'unico intervento riduttivo: altri, su cui non posso qui entrare nel merito, seguirono. Ci rimane una legislazione ancora in buona parte in attesa delle norme attuative e sempre esposta a tentativi riduzionistici.

28 Su cui v. C. SMURAGLIA, *Sistema normativo italiano in tema di sicurezza e igiene del lavoro: tentativi di coordinamento e prospettive*, in GUAGLIANONE, MALZANI (a cura di), *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi tecnologici*, Giuffrè, 2007 e sia consentito rinviare al mio *La sicurezza sul lavoro nella Comunità europea, nella Costituzione e nella legge di semplificazione n. 229/03*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, vol. 3, pag. 437, i cui contenuti sono largamente tributari degli insegnamenti del Maestro.

## 7. Carlo Smuraglia e le riforme della XIII Legislatura

È noto che la 13<sup>a</sup> legislatura, l'ultima a cui partecipò, si chiuse senza l'approvazione delle sue più importanti proposte di legge: il Disegno di legge delega per l'emanazione di un testo unico di riordino e razionalizzazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che lo impegnò per un considerevole periodo di tempo, pur approvato in Commissione lavoro, lì si arenò<sup>29</sup>. I disegni di legge sulle molestie sessuali nei luoghi di lavoro e sulla tutela dei lavori atipici approvati dall'Aula del Senato, si arenarono alla Camera<sup>30</sup>. Non vi era allora, nemmeno all'interno della maggioranza, il consenso politico su proposte che all'epoca sembravano radicali, e in parte lo erano, ma che in buona parte erano solo lungimiranti. Al di là di quei fallimenti, però, l'impegno dello Smuraglia politico si fece sentire, eccome! Oltre alla nota legge n. 193/2000 sul lavoro dei detenuti, per la quale sono davvero in tanti a non smettere di ringraziarlo, posso testimoniare, anche se non sono in grado di ricostruire gli atti specifici, il suo contributo determinante alla formulazione del d. lgs. n. 38/2000, con l'estensione dell'assicurazione per infortuni sul lavoro e le malattie professionali ai collaboratori coordinati e continuativi e con il riconoscimento del risarcimento del danno biologico; alla formulazione della l. n. 68/99 sul collocamento mirato dei disabili; alla riforma dei patronati di cui alla l. n. 152/01, ove le competenze degli istituti, sino ad allora limitate alle prestazioni previdenziali, vennero ampliate all'assistenza per tutte le pratiche relative agli istituti di sicurezza sociale, riforma che si rivelerà fondamentale negli anni più recenti a fronte della digitalizzazione delle importanti modifiche che la materia ha subito.

## 8. Il metodo di lavoro di Carlo Smuraglia

Non posso chiudere senza dare conto del modo particolare con cui Carlo Smuraglia lavorava e con cui condusse la Commissione lavoro del Senato, perché ebbe la straordinaria capacità di costruire il consenso su alcune questioni fondamentali anche tra le forze politiche contrapposte, cosa che negli anni in cui ebbi l'opportunità di collaborare con lui non cessava di stupirmi. Certo poi la più ampia arena politica, dove si perdevano quei percorsi collettivi volti

---

29 V. il Ddl n. 2389, Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione di un testo unico delle norme generali di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché per l'emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche, presentato al Senato il 29 aprile 1997.

30 Il Ddl 2049, Norme di tutela dei lavori atipici, presentato al Senato il 29 gennaio 1997 fu approvato dall'Aula il 4 febbraio 1999; il Ddl sulle molestie sessuali fu addirittura approvato dall'Aula Senato sia nella XII, sia nella XIII Legislatura: il Ddl n. 38, Norme per la tutela della libertà e della dignità della persona che lavora, contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro, presentato al Senato il 9 maggio 1996 e approvato dall'Aula il 23 aprile 1998 era infatti frutto della riproposizione del Ddl già approvato dall'Aula il 26 settembre 1995.

anzitutto alla costruzione del sapere e all'accordo sull'individuazione fattiva delle riforme necessarie, era purtroppo tutt'altra cosa.

In Commissione lavoro portò il suo modo di lavorare sul campo e collettivo, promuovendo due importanti indagini: la prima sull'attuazione della legge n. 125/91 in materia di azioni positive e la seconda sull'attuazione del decreto 626/94. In entrambi i casi le indagini sono partite dalla raccolta del materiale, scrivendo e richiedendo documentazione a tutti gli organismi regionali e a tutti i soggetti pubblici e privati attivi (e inattivi) sul tema, svolgendo audizioni e soprattutto recandosi in missione in luoghi diversi, ascoltando direttamente rappresentanti di uffici pubblici, delle parti sociali, di magistrati e associazioni. In entrambi i casi i risultati si trasformarono in un'opera di denuncia soprattutto dell'inefficienza della pubblica amministrazione, che ha pochi pari.

Nella prima Indagine sulla l. n. 125/91 troviamo le denunce relative alla scarsità di finanziamenti – ahinoi perduranti tuttora – alle lentezze burocratiche nell'approvazione delle azioni positive e nel loro finanziamento, alla totale mancanza di attuazione dei piani, pur obbligatori, delle amministrazioni pubbliche, alla composizione elefantica del Comitato nazionale di parità e soprattutto, alla situazione di abbandono dei Consiglieri di parità. Nella Relazione conclusiva<sup>31</sup> si parla di ritardi incredibili nella loro nomina, di mancata dotazione della strumentazione necessaria, di contestazioni e controversie sulle loro funzioni, di irrilevanza del gettone di presenza loro riconosciuto. Delle risultanze dell'indagine farà tesoro il d. lgs. n. 145/00 che com'è noto rafforzerà la posizione dei Consiglieri e delle Consigliere di parità istituendone anche la rete – una misura peraltro insufficiente, non idonea a garantire l'indipendenza dei Consiglieri dai poteri politici che pure in quell'indagine si auspicava – mentre la legislazione successiva vede sostanzialmente lo smantellamento delle istituzioni di parità, soprattutto nell'opera di “razionalizzazione” portata avanti nel periodo dell'austerità.

Lo stesso metodo seguì con l'Indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, condotta congiuntamente dalle Commissioni lavoro di Camera e Senato nel '97<sup>32</sup>, che fu un lavoro mastodontico durato un anno con il coinvolgimento di tutte le associazioni degli operatori del settore, la richiesta di informazioni e documenti a organismi pubblici e privati nazionali e internazionali, lo svolgimento di un numero infinito di audizioni, di tutte le parti sociali e

31 Relazione *Sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125. Recante norme per la realizzazione di azioni positive per la parità uomo-donna nel lavoro*, presentata alla Commissione Lavoro del Senato il 26 settembre 1995 e pubblicata in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1996, III, pag. 115.

32 Su cui v. il *Documento di sintesi dei lavori del Comitato paritetico delle Commissioni 11<sup>a</sup> del Senato e XI della Camera dei Deputati per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e di igiene del lavoro*, Rel. Sen. Smuraglia, approvato dalle due Commissioni il 22 luglio 1997 e pubblicato insieme con tutti gli atti, nei tre volumi, *Indagine conoscitiva sulla sicurezza di igiene del lavoro, condotta congiuntamente dall'11<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica congiuntamente con la XI Commissione permanente della Camera dei Deputati*, Tipografia del Senato, 1997.

associazioni esponenti di tutte le diverse categorie produttive, e con numerose missioni dirette sul campo, tra cui ricordo per la loro significatività, quella a Taranto, dove le problematiche che si pongono oggi in termini estremamente drammatici erano già tutte evidenti, e quella nel vicentino volta a verificare direttamente le condizioni di sfruttamento degli immigrati impiegati nella concia della pelle.

Di quell'esperienza a tutti noi studiosi, a prescindere dall'orientamento politico e dalle diverse sensibilità, rimane anzitutto un insegnamento di metodo fondamentale: si scende in campo, si vede e si tocca con mano, si ascolta e ci si confronta con tutti, si individuano le cause facendo ben attenzione a distinguere i difetti e le lacune legislative, le circostanze culturali, sociali ed economiche, le responsabilità delle amministrazioni, delle forze sociali e anche dei singoli. Si individuano le necessarie riforme legislative e/o amministrative e si avanza una proposta risolutiva. Ma ci si deve guardare bene dal credere che il lavoro sia finito lì. Perché, come scriveva Smuraglia, ogni innovazione legislativa, specie le più avanzate, ha poi bisogno di un'amministrazione che le dia le gambe per marciare. Talvolta di una «spinta eccezionale per superare le resistenze e difficoltà»<sup>33</sup>. Per questo, «i sostenitori dei principi più avanzati dovrebbero guardarsi dall'abbassare la guardia, una volta ottenuta l'affermazione formale di essi attraverso l'approvazione di una legge» perché la disattenzione di quanti dovrebbero darvi applicazione può essere la prima causa di ineffettività.

A quanti condividono i valori che hanno ispirato tutta la sua vita rimane un'eredità preziosa e il compito di provare almeno a proseguire in quel duro lavoro volto a condividere e a far vivere anche nei luoghi di lavoro quell'idea di libertà ed eguaglianza sostanziale, quella difesa della Costituzione che egli considerava elemento irrinunciabile della convivenza democratica. Soprattutto, a chi di noi insegna, lascia il compito di democratizzare il sapere, perché, come ha scritto nell'introduzione dell'ultimo lavoro che ha curato, il diritto e gli strumenti di tipo istituzionale «vanno conosciuti e utilizzati non solo dagli esperti, ma dai cittadini che intendono reagire agli atti di arroganza e di violenza»<sup>34</sup>.

---

33 Relazione *Sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125. Recante norme per la realizzazione di azioni positive per la parità uomo-donna nel lavoro*, cit., pag. 6.

34 *Antifascismo quotidiano. Strumenti istituzionali per il contrasto a neofascismi e razzismo*, Roma, Bordeaux ed., 2020, pag. 9.



# Eguaglianza e istituzioni di parità\*

di Marzia Barbera

*Sommario:* 1. L'eguaglianza presa sul serio e il senso delle istituzioni di Carlo Smuraglia. – 2. I punti focali del Rapporto Smuraglia sulla legge 125/91: la debolezza degli organismi di parità e i risultati deludenti delle azioni positive. – 3. Il volontariato istituzionale di un'authority - dio minore e il tentativo di riforma (fallito) del d. lgs. 196/00 – 4. Le ragioni della permanente utilità delle istituzioni di parità e la necessità di rifarle da capo.

## 1. L'eguaglianza presa sul serio e il senso delle istituzioni di Carlo Smuraglia

Carlo Smuraglia prendeva sul serio l'eguaglianza, compresa l'eguaglianza di genere, cosa non proprio comune fra i giuristi della sua generazione. La prendeva sul serio non in astratto ma attraverso atti concreti e questo è stato un'attitudine particolare di Smuraglia, dovuta alla sua storia personale: all'aver sempre tenuto insieme “il diritto sui libri” e il “diritto in azione”; all'essere stato non solo studioso ma anche attivista politico (e in tempi ardui), avvocato di cause strategiche e, infine, parlamentare.

Come ha ricordato Olivia Bonardi nel bel ricordo pubblicato su *Lavoro, Diritti Europa*, nell'opera di Carlo Smuraglia la sensibilità dello studioso si fonde con la sensibilità al problema dell'effettiva applicazione della norma e questa, a sua volta, con la sensibilità al tema della capacità trasformativa del diritto, e alla progettazione sociale attraverso il diritto<sup>1</sup>.

Sarà per questa capacità di anticipare i tempi che alcune sue proposte di legge non arrivarono al di là della discussione parlamentare. Di certo, però, non gli mancava la tenacia. Nella XIII Legislatura, il Ddl n. 38, recante norme per la

---

\* Relazione presentata al Convegno «L'attualità del pensiero di Carlo Smuraglia», svoltosi a Milano il 12 giugno 2023.

1 Cfr. O. BONARDI, *Il contributo di Carlo Smuraglia all'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022 (parlando dei lavori in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ma il discorso potrebbe riferirsi a tutti i temi affrontati dall'Autore) [e pubblicato in questo volume].

tutela della libertà e della dignità della persona che lavora e contro le molestie sessuali nei luoghi di lavoro, presentato al Senato il 9 maggio 1996 e approvato dall'Aula il 23 aprile 1998, era il frutto della riproposizione del Ddl già approvato dall'Aula il 26 settembre 1995, nel corso della XII Legislatura.

In questa occasione vorrei però parlare di un episodio della carriera di studioso-ingegnere sociale di Smuraglia in cui egli riuscì, in effetti, a incidere sulla situazione su cui si era accentrato il suo interesse, vale a dire la riforma delle istituzioni di parità di genere, varata poi nel maggio del 2000 (d. lgs. 23 maggio 2000, n. 196). Le ragioni sono diverse e, per qualche aspetto, vanno oltre il tema che mi è stato chiesto di trattare.

La prima ragione è che quella vicenda ci parla chiaramente di quello che sempre Olivia ha chiamato il "metodo Smuraglia" ma che io mi sentirei di estendere alla cultura giuslavoristica che ha avuto un ruolo egemone nella materia per una tornata di anni. Come mi è capitato di osservare qualche tempo fa durante il ricordo di un altro maestro del diritto del lavoro, Umberto Romagnoli, la generazione di giuslavoristi che si è formata nel dopoguerra ha avuto una straordinaria capacità di fondere attività conoscitiva e dimensione prescrittiva, di basare cioè le teorie normative (nel senso di teorie prescrittive) su una solida base di analisi pragmatica della realtà; capacità che sarebbe utile ritrovare in molti casi nei quali, viceversa, una lettura precostituita dei fatti sociali rischia di trasformare le teorie in ideologie. Questa sensibilità al reale nel caso di Smuraglia, ma anche nel caso di Giugni, Treu, Ghezzi, D'Antona, Biagi, si sarebbe colorata anche di un impegno politico riformatore diretto (dai risvolti talvolta tragici) che fa parte anch'esso delle caratteristiche tipiche del giuslavorismo italiano.

Sono queste le ragioni per le quali l'indagine che Carlo Smuraglia compie per la Commissione lavoro del Senato tra il maggio e il settembre del 1995 sullo stato di attuazione della legge n. 125/91 sulla parità di opportunità tra uomini e donne<sup>2</sup> è un'indagine non solo da politico ma anche da studioso, e viceversa. Il risultato, come osserva ancora Olivia nello scritto prima citato, è «un'opera di denuncia soprattutto dell'inefficienza della pubblica amministrazione, che ha pochi pari»<sup>3</sup>. Vorrei aggiungere che lo scarso senso della cosa pubblica che denotano i comportamenti tenuti dalla pubblica amministrazione si rispecchia a sua volta nella scarsa considerazione per *l'accountability* democratica mostrata dal ceto politico. Non si può non condividere la desolazione con cui, nelle prime righe del rapporto, ci si informa che raccogliere le informazioni non era stato affatto facile e che, fra le altre cose, una Regione aveva fatto riferimento ad iniziative assunte, «su sollecitazione della Consigliera regionale di parità» che era

2 Relazione *Sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125 recante norme per la realizzazione di azioni positive per la parità uomo-donna nel lavoro*, presentata alla Commissione Lavoro del Senato il 26 settembre 1995, e pubblicata in *RIL*, 1996, pag. 115 ss.

3 Cfr. *op. ult. cit.*, pag. 13.

poi risultata non essere mai stata nominata. Smuraglia prendeva sul serio non solo l'eguaglianza ma anche le istituzioni e comportamenti del genere gli risultavano, al tempo stesso, grotteschi e inaccettabili.

La seconda ragione per cui il Rapporto Smuraglia appare ancora degno di attenzione riguarda le osservazioni che egli svolge sulla genesi della legge n. 125/91 e sugli ostacoli incontrati nella sua attuazione.

Scrivendo Smuraglia: «La legge non è un masso erratico, calato a forza nel sistema e soprattutto in un sistema che non era preparato a riceverlo. In realtà, la legge n. 125 non è frutto di una fortuita coincidenza di intenti fra diverse forze politiche o di una momentanea e casuale vittoria del movimento femminile, in un momento di distrazione dei suoi nemici. Giustamente si è rilevato che dietro la legge n. 125 c'è una consistente elaborazione teorica e politica e un *iter* parlamentare protrattosi per anni. Certo, una legge così avanzata – almeno nei principi – poteva apparire come una forzatura: ma tutte le leggi di riforma hanno bisogno di una spinta eccezionale, per superare resistenze e difficoltà (...) Proprio per questo, forse, i sostenitori dei principi più avanzati dovrebbero guardarsi bene dall'abbassare la guardia, una volta ottenuta l'affermazione formale di essi attraverso l'approvazione di una legge. È noto, invece, che ben spesso il risultato viene considerato acquisito solo per il fatto che una legge appare sulla Gazzetta Ufficiale. È un errore, anche grave, che bisognerebbe sempre evitare; e non c'è dubbio che tra le cause della situazione non soddisfacente in cui la legge n. 125 è venuta a trovarsi in fase di attuazione, c'è anche questa “disattenzione” di molti di coloro che avrebbero invece dovuto sostenerla».

## **2. I punti focali del Rapporto Smuraglia sulla legge 125/91: la debolezza degli organismi di parità e i risultati deludenti delle azioni positive**

Questa “disattenzione” diminuì per qualche tempo proprio dopo la pubblicazione del Rapporto, per una serie di circostanze storico-politiche che sarebbe troppo lungo ricordare qui per esteso ma che, in sostanza, coincise con il passaggio dalla turbolenta stagione di Mani pulite e dei primi governi tecnici e quella dell'Ulivo. Si aprì la parentesi (breve) di quello che, non sempre in senso elogiativo, venne chiamato il “femminismo istituzionale”. Fu nominata la prima Ministra per le Pari opportunità, Anna Finocchiaro; fu istituito il Dipartimento per le Pari opportunità, diretto da Delia La Rocca; presso il Ministero del lavoro, a livello centrale e periferico, furono insediati il primo Collegio istruttorio del Comitato Nazionale di Parità realmente funzionante (con Stefania Scarponi, sostituita poi da Fausta Guarriello, Alba Chiavassa, Fabrizio Amato), nonché le prime Consigliere di parità che ne sapessero abbastanza di parità di genere da prendere sul serio il proprio ruolo. Fra queste, vi eravamo Donata Gottardi e

io, rispettivamente come Vice Consigliera nazionale e Consigliera nazionale di parità. L'uno e le altre furono nominati da Tiziano Treu, Ministro del lavoro del tempo, a cui non erano estranei i problemi e gli scopi delle politiche antidiscriminatorie per averne scritto fra i primi, da giurista, insieme a Cecilia Assanti e Maria Vittoria Ballestrero.

In quella fase, la relazione di Smuraglia costituì una delle basi della discussione degli strumenti delle politiche di pari opportunità che ebbe inizio subito dopo l'insediamento delle nuove istituzioni di parità. La discussione fu molto ampia, in realtà investì il significato e gli obiettivi delle politiche stesse<sup>4</sup>. Qui mi voglio soffermare soprattutto sugli aspetti che vennero affrontati sulla spinta proprio della Commissione d'inchiesta presieduta da Carlo e cioè la debolezza delle istituzioni di parità e i risultati deludenti delle politiche di azioni positive.

A quest'ultimo riguardo, l'indagine dimostrò con chiarezza il progressivo calo dei progetti presentati, la ridotta entità dei progetti approvati nei vari periodi e il forte squilibrio tra Nord e Sud. Quanto alla tipologia degli interventi, la prevalenza risultava data a interventi relativi alla formazione e riqualificazione professionale, alle indagini aziendali, all'informazione e alla sensibilizzazione. Assai ridotti, invece, i progetti relativi a inquadramento, qualifiche, mansioni e organizzazione del lavoro, cioè quelli in grado di incidere maggiormente sulle condizioni reali delle lavoratrici. Dietro a questa assenza si nascondevano molte questioni, non ultima l'assenza di progettualità degli attori sociali (di allora e di ora) quando si tratta di realizzare interventi concreti di riequilibrio delle posizioni di uomini e donne nel mercato e nelle organizzazioni del lavoro e nella famiglia, e di *empowerment* reale delle donne, interventi che implicano, fra l'altro, capacità di lettura e interpretazione dei dati di realtà, conoscenza dei processi organizzativi, spirito di innovazione. Di questi limiti e lacune aveva già scritto con grande efficacia Franca Borgogelli in un libro della fine degli anni '80 dedicato alla contrattazione collettiva in tema di lavoro femminile, la cui prefazione reca la firma di Carlo Smuraglia<sup>5</sup>.

Quanto agli organismi di parità nel lavoro (Comitato nazionale e Consigliere di parità), il rapporto descrive un quadro impietoso del loro fallimento e le note più dolenti sono riservate a quest'ultime: «Ritardi incredibili nella nomina dei Consiglieri di parità, mancata dotazione di strumenti e di mezzi, contestazioni e controversie su alcune delle funzioni attribuite dalla legge, sono fatti che costellano il cammino di questa figura, che in realtà ha potuto camminare ben

4 Per una ricostruzione di quel dibattito si può vedere in commento a più voci del decreto in M. BARBERA (a cura di), *La riforma delle istituzioni e degli strumenti delle politiche di pari opportunità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, pag. 623 ss.

5 Le politiche sindacali del periodo precedente l'intervento del legislatore delegato erano state indagate in modo approfondito da Franca Borgogelli in *Il lavoro femminile tra legge e contrattazione. Una ricerca sulla contrattazione collettiva in tema di lavoro femminile*, Milano, Franco Angeli, 1989.

poco». Ma la cosa peggiore, continua il Rapporto, è la totale mancanza di mezzi: «si può, infatti, credere alla propria funzione e cercare di impegnarsi al meglio, ma se non c'è una scrivania, un telefono, un qualsiasi supporto, se costa di più la perdita di una giornata di lavoro di quanto possa rendere il gettone previsto (26.000 lire lorde!), se non si possono avere altro che permessi non retribuiti, se non sono previsti neppure i rimborsi per le spese di viaggio, è chiaro che non c'è volontariato che tenga». Per non parlare delle azioni in giudizio, aggiungo io, per le quali non era previsto assolutamente nulla e non era, dunque, possibile fare nulla, a meno di non farsi assistere pro bono da avvocati pro labour quali Mario Fezzi, Laura Hoesch, Nyranne Moshi, come accadde a me nell'unico caso di azione collettiva di rilievo nazionale portata in giudizio di cui sia a conoscenza.

### **3. Il volontariato istituzionale di un'authority-dio minore e il tentativo di riforma (fallito) del d. lgs. 196/00**

In poche parole, le politiche di pari opportunità erano affidate a questa forma di “volontariato istituzionale”, poco conosciuto, poco riconosciuto e poco apprezzato e, dunque, poco efficace descritto finora.

Insisto su questi particolari, invitando chi legge a confrontare questa situazione con quella che, nello stesso lasso di tempo, riguardava le altre *authorities* (ricorderete che era il tempo in cui alle *authorities* veniva attribuito un peso determinante per lo svolgimento di compiti di tutela di beni di rilevanza collettiva che richiedevano imparzialità e autonomia), perché forse nulla come questi dettagli aiuta a misurare lo scarso peso attribuito, nella realtà, alle politiche di eguaglianza di genere. Ma, direi, più in generale alle politiche di eguaglianza, come mostrano le vicende dell'altro organismo di parità, l'Unar, di cui in questa sede non posso occuparmi.

Comunque, furono queste le due priorità a cui era dedicato il d. lgs. 196/00: azioni positive, Consigliere di parità. Non entro più di tanto nel merito di quell'intervento e delle soluzioni con cui si tentò di ovviare ai problemi che il Rapporto aveva descritto in modo così pertinente, mi limito a nominarle: procedure di nomina più obiettive; creazione di una rete nazionale delle Consigliere e ridefinizione delle loro funzioni; istituzione di un fondo di funzionamento; permessi retribuiti; sedi e attrezzature; nuove regole di progettazione e nuovi obiettivi delle azioni positive. Non entro nel merito per varie ragioni.

Chi scrive fece parte, in quel caso, dell'anonimo soggetto costituito dal “legislatore” e sarei perciò portata a difendere le soluzioni, sia pure in parte compromissorie, allora adottate (maggior compromesso fu la rinuncia a istituire un'autorità indipendente, prospettiva che si rivelò irrealizzabile, con il seguito che ne derivò in termini di applicazione dello *spoils system* anche a queste figure (ne fu vittima, fra le altre, Fausta Guarriello, che mi subentrò brevemente nelle

funzioni di Consigliera Nazionale, prima di essere rimossa per far posto a “persona gradita” al Governo). In secondo luogo perché, quando, trascorso un certo lasso di tempo, ci si ritrovò a rivestire anche la parte di chi commentava quel provvedimento, fu difficile sottrarsi a una decisa sensazione di *déjà vu*: ancora ritardi e inadempienze; ancora omissioni burocratiche; ancora disinteresse delle parti sociali per politiche e azioni di eguali opportunità realmente trasformative.

In quell'occasione, in realtà, chi scrive tentò di dare una lettura che non fosse “*path-dependent*” di quanto era accaduto, cercando anzitutto di rispondere alla critica di chi riteneva che gli attori delle politiche di pari opportunità avessero tentato di forzare, normativizzandolo, un cambiamento sociale che dipendeva invece da uno sviluppo storico e culturale che non poteva essere indotto dall'alto. Personalmente, mi sforzai anche di compiere un'analisi delle “colpe” delle diverse anime del femminismo; analisi che oggi mi appare ingenerosa, perché, davvero, le colpe, se di colpe si può parlare, erano altrove<sup>6</sup>.

Infine, non ne parlo perché, a un paio di anni di distanza, era già chiaro che il d. lgs. 196/00 di fatto aveva chiuso la stagione delle politiche di pari opportunità degli anni '90, così come era stata pensata dalle sue fautrici e dai suoi fautori. Nel 2001 anche lo scenario politico era cambiato completamente, con il ritorno al governo della coalizione di centro destra.

Cercare notizie di cosa resta di quell'esperienza non è facile, come ho avuto modo di sperimentare di persona. L'art. 20 del Codice pari opportunità prevede la presentazione al Parlamento, almeno ogni due anni, di una relazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità, contenente i risultati del monitoraggio sull'applicazione della legislazione in materia di parità e pari opportunità nel lavoro e sulla valutazione degli effetti delle disposizioni del codice (la relazione era in precedenza prevista dall'art. 4, comma 6, del d. lgs. n. 196/2000).

Tale relazione risulta presentata al Parlamento solo una volta, il 21 marzo 2003, con riferimento al periodo 2000-2002 (Doc. CXC, n. 1, della XIV legislatura).

Le altre notizie sono da ricavare da sparse disposizioni di legge, dai rapporti della Consigliera nazionale e delle Consigliere locali, dai mezzi di informazione. Si apprenderà così che l'articolo 12, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto che il Comitato nazionale di parità opera “senza oneri per la finanza pubblica”.

Come risulta dal Rapporto annuale della Consigliera Nazionale, scaduto nell'ottobre 2017, il Comitato, si è reinsediato alla presenza della Ministra Catalfo e della Sottosegretaria Puglisi il 26 ottobre 2020. Ma, continua il Rapporto, «il Comitato, purtroppo, penalizzato dal succedersi, dalla sua ricostituzione, di ben

6 Cfr. M. BARBERA, *Introduzione*, in *op. ult. cit.*, pag. 632 ss.

tre Governi e dalle molteplici urgenze dettate da un'emergenza sanitaria senza precedenti è tornato ad insediarsi il 30 novembre 2021, alla presenza del nuovo Ministro Orlando, dandosi una nuova organizzazione dei lavori». Lavori dei quali, purtroppo, non vi è traccia.

Quanto alle Consigliere di parità, con il Decreto legislativo 151/2015 sulla semplificazione (Governo Renzi) le risorse stanziare nel Fondo per l'attività dei Consiglieri di parità, che prima erano ripartite tra tutte secondo un criterio territoriale ancorato a parametri oggettivi e misurabili, «sono state destinate a finanziare le spese relative alle attività della sola Consigliera nazionale di parità, mentre per tutte le altre si è lasciata la discrezionalità degli Enti territoriali ai quali afferiscono».

Se si tenta di capire come è stata esercitata questa discrezionalità si apprenderà che la Conferenza unificata Stato-Regioni interviene ogni due anni con una delibera che stabilisce l'entità dell'indennità delle Consigliere. L'ultima deliberazione risale al 2021 (delibera n. 148/CU del 7.10.2021) e ha riconfermato anche per il biennio 2021-2022 l'indennità in un massimo di 780 euro mensili per le regionali effettive (390 per le supplenti) e 68 euro per le provinciali effettive (34 euro per le supplenti), cifre al lordo, la cui entità non è necessario commentare perché parla da sola.

Si aggiunga che le Consigliere per lo più non hanno fondi per svolgere la loro attività istituzionale, a cominciare dalle azioni in giudizio. L'art. 18 del d. lgs. n. 198/2006 prevedeva un Fondo per l'attività delle/i Consigliere/i nazionali di parità, Fondo che oggi, a seguito delle modifiche del 2015 citate sopra, finanzia solo l'attività delle Consigliere nazionali, effettiva e supplente. Ma anche per queste ultime detto Fondo non è più stato rifinanziato dal 2015 ad oggi. La Consigliera nazionale scrive nella relazione del 2022: «Non ricevo pertanto nessun finanziamento per qualsivoglia attività progettuale concreta, il cap. 3971 della D.G. di riferimento viene rifinanziato solo per gli importi necessari al pagamento delle indennità e rimborso spese per eventuali missioni, che peraltro dal 2020 non sono più state effettuate. Tutta l'attività che svolgo è frutto solo del mio impegno e di quello del mio Staff, oltre che della rete delle Consigliere, ma non è una situazione sostenibile a lungo anche in considerazione degli ulteriori impegni e responsabilità attribuiti dalla legge alle Consigliere di parità, compresa la sottoscritta».

Mi fermo qui nella descrizione di quanto è accaduto dal 2000 ad oggi. Ce n'è abbastanza per farsi un'idea del fallimento di una riforma e della concezione delle istituzioni di parità che regge queste decisioni degli attori politici.

Al di là della questione risorse vi è quella, più di fondo, dell'autonomia e indipendenza di questi organismi. Sia le Consigliere di parità, che l'Unar, che il Comitato nazionale di parità sono organismi dipendenti dal potere politico centrale o locale e questo aspetto è stato segnalato più volte, anche a livello europeo, come un'"anomalia" del sistema italiano rispetto ad altre esperienze

nazionali e come la ragione fondamentale della loro strutturale debolezza e ineffettività. Se poi, come è accaduto in tutti questi anni, il potere politico, più che controllare, ignora questi organismi, il fallimento è assicurato.

Vi chiederete, a questo punto: ma servono davvero le istituzioni della parità? La mia risposta, detta molto in breve, è: sì, servono a rendere effettivo tutto il resto (e il resto non è poco, almeno sulla carta) e servono, soprattutto, perché il problema che dovrebbero affrontare è ancora lì sul tappeto, in tutta la sua inequivocabile gravità. Servono, ma a condizione di consentire loro di funzionare davvero.

#### **4. Le ragioni della permanente utilità delle istituzioni di parità e la necessità di rifarle da capo**

Riguardo alla prima delle ragioni che ho nominato, comincio col dire che le competenze delle Consigliere di Parità riguardano ormai una serie di compiti che vanno anche oltre le normative originarie di riferimento. Alle Consigliere è stato affidato il controllo e la tutela giudiziale per la salvaguardia del principio di non discriminazione nelle Commissioni di Concorso nel pubblico impiego (un terzo deve essere donna); la legittimazione ad agire nei confronti delle Giunte comunali che non rispettano le percentuali di presenza nell'organismo di ambedue i sessi, pari ad almeno il 40% (legge Delrio, art. 1, c. 137, legge n. 56/2014); la costituzione civile in ambito penale per le molestie sessuali; l'inserimento della loro funzione nel Piano nazionale contro la violenza di genere. La legge n. 162/21 ha recato importanti modifiche al Codice delle pari opportunità, ampliando (si discute se più o meno improvvidamente) la portata delle discriminazioni dirette e indirette e inserendo ulteriori adempimenti per il Ministero del lavoro e per le Consigliere di Parità, con particolare riferimento ai rapporti biennali e alla certificazione di genere. La legge, infatti, ha esteso l'obbligo di redazione del rapporto biennale relativo alla situazione del personale e ai diversi aspetti inerenti le pari opportunità sul luogo di lavoro alle aziende (pubbliche e private) che impiegano più di 50 dipendenti (in luogo degli oltre 100 precedentemente previsti). Ancora: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) ha definito l'obiettivo della parità di genere una delle tre priorità trasversali a tutto il Piano, a cui debbono concorrere tutte le Missioni del Piano, dalle quali ci si aspetta un impatto concreto. In particolare, l'art. 47 del d.l. 77/2021 ha introdotto a carico degli aggiudicatari di contratti connessi all'attuazione del Pnrr l'obbligo di assumere almeno il 30% di donne e giovani per le attività oggetto dei contratti, mentre per le stazioni appaltanti è stabilito l'obbligo di inserire tra le clausole per l'aggiudicazione requisiti quali il rispetto della parità di genere, l'assunzione di ulteriori quote di giovani e donne, misure di conciliazione e organizzazione aziendale innovativa. Anche la Direttiva sulla trasparenza

retributiva, di recente approvata, prevede funzioni importanti in capo agli organismi di parità rispetto alla raccolta e gestione dei dati su retribuzioni, inquadramenti, criteri di classificazione di donne e uomini, oltre all'istituzione di un organismo di monitoraggio.

Ma la permanente utilità delle istituzioni di parità e la necessità di dotarle di poteri reali non dipendono solo o non tanto dal fatto che sarebbe paradossale, per non dir peggio, prevedere funzioni di questo rilievo e continuare ad affidarle a chi non può svolgerle. A non essere cambiata è soprattutto la situazione delle donne italiane nel mercato del lavoro e nella distribuzione del reddito: il tasso di occupazione femminile continua ad essere del 49% (contro il 67,2% maschile) e i redditi delle donne (da lavoro prima e da pensione poi) sono inferiori del 44% a quelli degli uomini, perché lavorano un numero inferiore di ore, svolgendo attività peggiori e più precarie, con orari più brevi, o in part-time, senza miglioramenti di carriera. I tassi di inattività si attestano al 43,3 % per le donne contro il 25,3% per gli uomini.

Sul fronte delle tipologie di lavoro, i contratti attivati per le donne rappresentano il 41,5% nel primo semestre del 2022, con prevalenza nei contratti temporanei e precari e nel part-time, anche come forma in ingresso al lavoro, che raggiunge il 49% per le donne contro il 26,2% degli uomini, mentre nei contratti a tempo indeterminato si conferma una maggiore percentuale per gli uomini (20% contro il 15% delle donne).

Rispetto a questa situazione la prima Strategia per l'eguaglianza di genere 2021-2026, adottata nell'agosto del 2021, si pone obiettivi di una certa ambizione. Li enumero brevemente perché è utile averne contezza.

Quanto al lavoro, ridurre la differenza tra il tasso di occupazione femminile e maschile a meno di 24 punti percentuali (nel 2019 era di circa 27 p.p.); ridurre la differenza tra il tasso di occupazione femminile per le donne con figli e senza figli a meno di 10 punti percentuali (rispetto agli attuali 12); incrementare la percentuale di imprese "femminili" rispetto al totale delle imprese attive dall'attuale 22% al 30%.

Quanto al reddito, ridurre il *gender pay gap* nel settore privato dal 17 al 10 %; ridurre il *gender pay gap* per i lavoratori laureati dal 22 al di sotto del 15 %.

Quanto al tempo, incrementare la percentuale di padri che usufruiscono dei congedi di paternità dal 21 a più del 50%; incrementare la disponibilità di posti in asili nido esistenti sul totale dei bambini aventi diritto dal 25 a più del 50 % di copertura a livello nazionale (e almeno il 33% di copertura in tutte le regioni).

Quanto al potere, incrementare la quota di donne nei Cda delle aziende quotate dal 38,8 a più del 45%; incrementare la quota di donne in posizioni apicali e di direzione, sul totale di tali posizioni, dal 24 a più del 35%; incrementare la quota di donne nei Consigli regionali dal 21 al 40% a livello medio nazionale; applicare in tutte le regioni leggi elettorali regionali che includano principi di parità di genere sia nelle liste elettorali sia nell'espressione del voto secondo quanto definito dalla L. n. 165 del 2004.

Questi obiettivi sono sostenuti anche con risorse pubbliche ma è difficile intravedere i segni di un disegno coerente e coordinato. Il Rapporto del marzo 2023 del Servizio studi della Camera dei Deputati, dedicato a “*Legislazione e politiche di genere*”<sup>7</sup>, segnala che «negli ultimi anni si nota una tendenza del legislatore a moltiplicare gli strumenti diretti di finanziamento delle politiche di genere, mediante la creazione di nuovi Fondi gestiti da diverse amministrazioni». Segue un elenco che, «senza pretesa di esaustività» menziona, enumera, con finanziamenti variabili e più o meno a tempo, ma che non arrivano comunque, al momento, ai 100 milioni di euro, il Fondo a sostegno dell’impresa femminile; il Fondo per il sostegno della parità salariale di genere; il Fondo contro le discriminazioni e la violenza di genere; il Fondo per le attività di formazione propedeutiche all’ottenimento della certificazione della parità di genere; il Fondo per il professionismo negli sport femminili, per finire con il Fondo per la formazione personale delle casalinghe e dei casalinghi, finalizzato alla promozione di attività di formazione, svolte da enti pubblici e privati, di coloro che svolgono attività nell’ambito domestico, in via prioritaria delle donne.

Non stupirà forse apprendere che il primo e fino ad ora solo tangibile effetto dell’adozione della Strategia è stata l’istituzione presso il Dipartimento per le pari opportunità di due ennesimi organismi che vanno ad arricchire la “comitologia” delle istituzioni di parità. Per rafforzare la governance della Strategia 2021-2026, la legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 139-148, L. n. 234/2021), oltre a ricondurre nell’ambito della legge l’adozione di un Piano strategico nazionale per la parità di genere, ha previsto l’istituzione di una Cabina di regia interistituzionale e di un Osservatorio nazionale per l’integrazione delle politiche per la parità di genere. Secondo la definizione ufficiale, l’Osservatorio è l’organismo di natura tecnica previsto nella governance istituzionale della Strategia nazionale sulla parità di genere 2021-2026: la Cabina di regia interistituzionale è il luogo deputato alle funzioni di raccordo tra i livelli istituzionali, anche territoriali, coinvolti, al fine di garantire il coordinamento fra le azioni a livello centrale e territoriale e di individuare e promuovere buone pratiche condivise (comma 144). La partecipazione a tali organismi, ovviamente, non prevede compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati (comma 145).

Sembra che il copione sia destinato a ripetersi all’infinito, con poche, isolate e deboli voci di protesta, *clamantes in deserto*.

E tuttavia, ci sono alcuni elementi destinati a riaprire la discussione sulle istituzioni di parità. A riaprire la questione del loro assetto complessivo, anzitutto, come segnala Laura Calafà nel suo recente saggio sugli *equality bodies*<sup>8</sup>, è l’istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione

7 Lo si può leggere su <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/ID0007.Pdf>.

8 Cfr. L. CALAFÀ, *Equality bodies in attesa di riordino*, in *Lav. dir.*, 2023, pag. 23 ss.

della Missione 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sulla trasposizione dei contenuti della Convenzione Onu sui diritti delle persone disabili, circostanza che ripropone ancora una volta la questione del proliferare disordinato degli organismi. L'Italia si è più volte impegnata a istituire un'istituzione nazionale per la tutela dei diritti umani (Nhr) secondo i Principi di Parigi nel 1991 durante i cd. Universal Periodic Review (Upr) delle Nazioni Unite, ma non l'ha ancora fatto. Laura Calafà ritiene, non senza ragioni, che l'ostacolo alla costituzione di questa autorità sia principalmente di tipo politico-ideologico, e cioè «il timore che l'autorità possa incidere sulle politiche migratorie riservate alla potestà statale attraverso la verifica del corretto funzionamento del principio di non discriminazione»<sup>9</sup>.

In secondo luogo, dovrebbe essere vicina l'approvazione delle due proposte di direttiva dell'Unione europea concernenti l'obbligo di istituzione di organismi di parità deputati a vigilare sull'applicazione delle direttive nn. 43 e 78 del 2000, 54 del 2006 e 41 del 2010.

Tali proposte stabiliscono importanti principi in materia di indipendenza degli organismi (in particolare che essi non dovrebbero essere istituiti nell'ambito di un ministero o di un ente che riceva istruzioni direttamente dal governo), dotazione di risorse e personale, sostegno delle vittime, anche in sede giudiziale.

Si apre così la questione dell'alternativa fra due possibili modelli: da una parte, quello di un'agenzia unica, dall'altra, quello di più organismi deputati a presidiare aree diverse di discriminazione. Questione che si è riproposta più volte, come si accennava prima, e che è rimasta irrisolta.

Data la presenza nei diversi sistemi nazionali di ambedue i modelli, la stessa Commissione europea ha preso in considerazione il problema e i possibili conflitti in termini di esercizio dei poteri che possono insorgere fra diversi organismi o all'interno di uno stesso organismo quando a questo sono affidati più mandati. L'esempio è quello dei difensori civici che sono di solito tenuti ad agire con imparzialità, ma ciò non è sempre compatibile con l'assistenza alle vittime, anche in sede giudiziaria.

Tali tensioni, nel giudizio della Commissione, si possono risolvere adottando per l'organismo una struttura adeguata, in cui tali poteri e/o mandati siano esercitati da diversi dipartimenti o membri del personale, dedicati ai rispettivi compiti, cioè introducendo “*firewall* strutturali” (il *firewall*, letteralmente parete tagliafuoco, nel linguaggio digitale è **una specie di filtro che controlla il traffico di dati e blocca le trasmissioni pericolose o indesiderate**).

Al di là della necessità di adottare scelte ben motivate sull'alternativa da praticare tra “monismo/pluralismo istituzionale” (personalmente ritengo che i modelli monistici abbiano funzionato meglio, come nel caso dell'ex *Halde* francese, trasformatasi nel *Difenseur de droit*), le altre questioni di cui dibattere sono quelle

---

<sup>9</sup> *Op. ult. cit.*, pag. 27.

(lo segnala ancora Laura Calafà) di un equilibrio tra accentramento/decentramento, tra centro e periferia in materia, e tra competenze antidiscriminatorie con competenze di tipo promozionale.

È tempo, dunque, di riaprire il discorso sulle istituzioni di parità. Forse ci vorrebbe un'altra inchiesta, suggeriva Olivia in uno dei messaggi che ci siamo scambiati nelle scorse settimane in vista di questo incontro.

# La dignità della persona che lavora. Ricordando Carlo Smuraglia\*

di Alessandro Bellavista

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Costituzione e diritto del lavoro. – 3. I limiti dell’implicazione della vita privata del lavoratore nel rapporto di lavoro. – 4. La tutela della libertà e, in particolare, della libertà morale e della dignità del lavoratore. – 5. Protezione della sfera morale e parità di trattamento. – 6. Lo Statuto dei diritti dei lavoratori. Il controllo a distanza e la tutela della personalità del lavoratore.

## 1. Premessa

Carlo Smuraglia, nell’ambito del suo straordinario *cursus honorum*, è stato uno dei più autorevoli esponenti della cosiddetta corrente/linea giuslavoristica “costituzionale”, diretta a riconoscere la necessità di leggere, ovvero di rileggere, la legislazione ordinaria ereditata dal regime corporativo alla luce dei nuovi principi costituzionali. Il che si concreta nell’affermazione della primazia della dignità del lavoro e del lavoratore rispetto all’iniziativa economica privata, favorendo metodi e stili interpretativi e argomentativi guidati dalla stella polare del principio di eguaglianza sostanziale di cui al c. 2 dell’art. 3 Cost. Tale impostazione si colloca appieno nel più moderno indirizzo metodologico che prende il nome di “costituzionalismo dei diritti” e che trova una delle sue originarie consacrazioni nella prima sentenza della Corte costituzionale: la n. 1 del 1956.

Quest’approccio tocca, da un lato, la struttura del rapporto di lavoro, mirando all’affermazione della compatibilità di una lettura aggiornata del rapporto di lavoro in senso contrattuale con il riconoscimento della valenza dei diritti fondamentali di libertà del lavoratore nell’ambito dello stesso rapporto. Dall’altro lato, tale percorso tocca l’area delle relazioni collettive e, in particolare, dello sciopero. Smuraglia elabora una visione del diritto di sciopero intimamente collegata al c. 2 dell’art. 3 Cost. E cioè, «lo sciopero (...) costituisce uno dei mezzi più importanti attraverso i quali può realizzarsi quella sostanziale uguaglianza tra i cittadini che costituisce il massimo auspicio del sistema costituzionale»<sup>1</sup>.

---

\* Relazione presentata al Convegno «L’attualità del pensiero di Carlo Smuraglia», svoltosi a Milano il 12 giugno 2023.

1 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958, pag. 207.

Emerge, pertanto, una nozione di sciopero ampia e svincolata non solo dalle catene ereditate dal passato, ma anche dai pretestuosi e formalistici limiti che la giurisprudenza e la dottrina post-costituzionale andavano comunque elaborando. Una visione dello sciopero, che troverà poi concretizzazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale esso appunto rappresenta uno strumento di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale di cui al c. 2 dell'art. 3 Cost.

## 2. Costituzione e diritto del lavoro.

Nel libro del 1958, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, tale programma di lavoro è già forgiato e svolto nei suoi termini essenziali. Ed è particolarmente interessante cercare di ricostruire il pensiero di Carlo Smuraglia proprio utilizzando le sue stesse parole.

Secondo Smuraglia il principio di eguaglianza sostanziale di cui al c. 2 dell'art. 3 Cost. insieme al diritto al lavoro di cui al c. 1 Cost. «devono considerarsi i cardini dell'intero sistema»<sup>2</sup>. E la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale costituisce la «meta finale di tutto l'ordinamento»<sup>3</sup>.

Quest'impostazione innerva l'intero ordinamento e costituisce anche la chiave di lettura degli altri principi costituzionali. Così, egli sostiene che «la verità è che, come tutte le Costituzioni convenzionali, anche la Costituzione italiana ha dato luogo, e necessariamente, ad un regime misto di cui è appunto condizione *sine qua non* il riconoscimento di una preminente garanzia a favore delle forze del lavoro, diretta non alla instaurazione della dittatura di queste, attraverso la quale si potrebbe dare vita ad uno Stato classista, ma a controbilanciare la già esistente (v. art. 3, c. 2) dittatura delle forze del privilegio economico»<sup>4</sup>.

In questa direzione, Smuraglia argomenta la «rilevanza costituzionale del lavoro» e si sofferma, in modo dettagliato, su quelle che lui chiama «le garanzie del lavoro». In quest'ottica, peculiare importanza assume l'art. 41, c. 2, Cost. E così, «imporre all'imprenditore la necessità del rispetto della sicurezza, della libertà e della dignità umana, significa limitare fortemente i suoi poteri nell'ambito dell'azienda, trasformandoli (...) da assoluti ed arbitrari in meramente discrezionali»<sup>5</sup>. E, nella suddetta disposizione, «lo stesso richiamo alle tre diverse nozioni di sicurezza, di libertà e di dignità, mostra con assoluta evidenza come

2 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 49.

3 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 58.

4 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 49.

5 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 59.

sia considerato ogni momento del rapporto imprenditore-lavoratore, coprendo la personalità di quest'ultimo con una garanzia che ne tocca tutti gli aspetti»<sup>6</sup>.

Più precisamente, secondo Smuraglia, «il concetto di sicurezza richiama, infatti, la nozione di integrità fisica, ma anche quella di stabilità della occupazione; il concetto di libertà richiama la garanzia di esplicazione libera della propria personalità anche nell'ambito delle formazioni sociali e, quindi, della stessa impresa; il concetto di dignità richiama quel complesso di valori umani e morali, che della personalità del soggetto è inscindibile complemento». Sicché, «i limiti posti dall'art. 41 all'iniziativa privata economica, costituiscono dunque *una garanzia di uguaglianza* per i lavoratori e si inquadrano nell'ambito generale delle misure poste in essere per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che impediscono la libera esplicazione della personalità umana dei lavoratori e l'ulteriore ascesa delle forze del lavoro»<sup>7</sup>.

In questo contesto si colloca la posizione di Smuraglia a favore dell'efficacia e della rilevanza delle norme cosiddette programmatiche della Costituzione (gran parte della quali erano quelle in materia sociale), dato che allora si dibatteva accesamente sul punto e erano diffuse le tesi a favore del valore solo politico di tali disposizioni. Così, egli afferma che «l'indagine dedicata alla natura e all'efficacia di quelle norme della Costituzione che sogliono essere denominate programmatiche, consente di confermare che tutto il sistema delle garanzie costituzionali del lavoro è immediatamente ed attualmente operante, esaurendosi ogni problema relativo alla cosiddetta programmaticità di parte delle norme, nelle quali quelle garanzie sono contenute, esclusivamente nella identificazione del senso della loro efficacia, dovendosi considerare come un assurdo logico – prima ancora che giuridico – la negazione ad esse di ogni rilevanza sul piano del diritto»<sup>8</sup>. Peraltro, come s'è poc'anzi detto, la Corte costituzionale, già con la sua prima sentenza, la n. 1/1956, apre la nuova stagione del neocostituzionalismo ovvero del “costituzionalismo dei diritti” e così conferma la giustezza di queste posizioni.

La valorizzazione della costruzione del rapporto di lavoro in senso «spiccatamente contrattuale» (come rapporto di scambio sia sotto il profilo della sua origine sia sotto quello della sua natura<sup>9</sup>), e l'attenzione alla disparità di potere sostanziale tra le parti del medesimo, consente a Smuraglia di mettere in evidenza che il vero problema è quello «di garantire» nel contratto «una posizione di effettiva uguaglianza e libertà per ciascuna delle parti»<sup>10</sup>. Difatti, «in questo senso sta la chiara indicazione della Costituzione del 1948 che ha appunto delineato

6 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 59.

7 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 59.

8 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 92.

9 Cfr. C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pagg. 98, 108 e 115.

10 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 109.

un complesso di garanzie specifiche dirette appunto a consentire al lavoratore una effettiva e sostanziale esplicazione della sua libertà contrattuale»<sup>11</sup>.

In altri termini, il dato ineluttabile della «particolare implicazione della persona umana che si verifica nel rapporto di lavoro»<sup>12</sup>, conduce Smuraglia a ribadire che il problema è proprio quello «della inserzione della garanzia della personalità e della libertà del lavoratore nell'economia del rapporto di lavoro, nel qual senso, mentre da una parte si è andata affermando la riconduzione di certi diritti patrimoniali del lavoratore nel quadro dei diritti della personalità, dall'altro si è – sia pure con alterne vicende – sempre più delineata la necessità della considerazione della personalità del lavoratore a metro finale della valutazione delle posizioni complessive e rispettive delle parti»<sup>13</sup>.

Beninteso, Smuraglia scrive in un periodo in cui sono ben attuali i retaggi del sistema corporativo e proliferano le tesi istituzionaliste e comunitarie dell'impresa e del rapporto di lavoro. Ma, secondo la sua opinione, il riconoscimento della natura contrattuale di scambio (con peculiari profili di specialità<sup>14</sup>) del rapporto di lavoro, alla luce dei principi costituzionali (artt. 2, 3, 4, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 46<sup>15</sup>), apre la strada verso l'effettiva tutela (garanzia) dei diritti del lavoratore ed al riequilibrio della disparità di potere sostanziale tra le parti. E così, egli afferma che «non può infatti essere dubbio che il contratto – quando non lo si consideri avulso da concrete delimitazioni causali – rappresenti tuttora uno strumento fondamentale di libertà, tale essendo certamente da considerare ogni (non arbitraria) manifestazione di autonomia»<sup>16</sup>. Ed egli aggiunge che la Costituzione riconosce che «l'iniziativa economica privata non può che avere scopi essenzialmente individualistici; e che, perciò, l'imprenditore privato non ha veste di capo e di gerarca, né agisce in conformità di un superiore interesse, ma è un soggetto privato che opera per un interesse strettamente personale, e nell'ambito della più rigorosa autonomia privata»<sup>17</sup>.

Di conseguenza, «al presunto obbligo dell'imprenditore di improntare la propria attività all'interesse nazionale, si sostituiscono invece due limiti essenzialmente negativi per l'attività imprenditoriale»; e, in particolare, «nel secondo», quello di cui all'art. 41, c. 2 Cost., «deve ravvisarsi una delle più importanti garanzie poste dalla Costituzione a favore dei lavoratori»<sup>18</sup>. Sicché, «in conformità dei principi indicati negli artt. 2 e 3, si pongono così le basi affinché anche nell'ambito dell'impresa – che dell'iniziativa economica costituisce la

11 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 109.

12 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 111.

13 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 112.

14 Cfr. C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 115.

15 Cfr. C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 45 ss.

16 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 109.

17 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 58.

18 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 58.

fondamentale e più rilevante manifestazione – si realizzi quel regime di eguaglianza sostanziale che rappresenta la meta finale di tutto l'ordinamento»<sup>19</sup>.

Straordinaria (e di pregnante attualità) è la considerazione secondo cui la Costituzione considera «l'imprenditore ed il lavoratore non come alleati o cooperatori per il raggiungimento di un fine comune, ma – per usare una terminologia contrattualistica – *come parti nettamente contrapposte*, per le quali possono anche presentarsi punti di contatto o coincidenze occasionali di interessi, ma non identità di fini»<sup>20</sup>. E «ciò risulta particolarmente evidente quando si consideri che l'art. 41 riconosce la libertà dell'iniziativa economica privata escludendo una (attuale) funzione sociale dell'impresa e ponendo all'attività degli imprenditori soltanto dei limiti (sociali) puramente negativi; risulta altresì evidente quando si consideri che la Costituzione riconosce a favore dei lavoratori degli strumenti di azione sindacale (come lo sciopero) che presuppongono una contrapposizione tra le parti, tanto netta da essere stata paragonata addirittura ad uno stato di guerra»<sup>21</sup>.

In questa prospettiva, «si dovrà, dunque, ritenere che *l'attività dell'imprenditore cessa di essere lecita, allorché essa contrasti con la libertà, la sicurezza e la dignità dei prestatori di lavoro*»<sup>22</sup>. E Smuraglia si sforza di concretizzare tali limiti, anche sostenendo che «da formula adottata dalla Costituzione risulti molto più specifica e concreta di quella contenuta nell'art. 2087 c.c.»<sup>23</sup>. Tra l'altro egli sottolinea che «quanto poi al concetto di dignità, esso non è affatto generico, come potrebbe sembrare a prima vista; e il suo significato risulta ancora più evidente, quando si rilevi che la Costituzione usa questo termine anche nell'art. 3 e nell'art. 36, sempre facendo riferimento ad un attributo fondamentale della personalità del cittadino lavoratore»<sup>24</sup>.

Tutto ciò si riflette sui poteri del datore. Così, il potere direttivo risulta «certamente limitato al solo aspetto tecnico e si riduce alla facoltà di organizzare l'attività dell'azienda di distribuire i compiti all'interno di essa»<sup>25</sup>. E quindi egli aderisce alla visione della subordinazione in senso tecnico-funzionale<sup>26</sup> e giunge a ritenere che l'art. 2086 c.c. «che, appunto faceva riferimento ad un potere gerarchico dell'imprenditore, deve considerarsi abrogato per assoluta incompatibilità con l'ordinamento vigente»<sup>27</sup>.

19 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 58.

20 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 103 ss.

21 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 104.

22 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 119.

23 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 119.

24 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 120.

25 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 120.

26 Cfr., anche, C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 124 ss.

27 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 121, e cfr. anche pag. 57 ss.

Lo stesso atteggiamento garantista si rivolge alla limitazione degli altri aspetti dei poteri datoriali che vanno sempre giustificati in relazione al contenuto della prestazione lavorativa dedotta in contratto<sup>28</sup>. Egli non nega che «il lavoratore debba prestare la sua attività con la diligenza media e con la buona fede che si richiede nell'esecuzione di ogni contratto»<sup>29</sup>. Ma Smuraglia afferma, a chiare lettere, che «è assolutamente arbitrario parlare di autonomi doveri di fedeltà e di obbedienza, che si dovrebbero risolvere in un'assoluta dedizione del lavoratore all'imprenditore o – per gli istituzionalisti – all'impresa»<sup>30</sup>. Ed egli sottolinea che «la collaborazione di cui parla l'art. 2094 c.c. non è più di una mera formula, che ha sempre avuto il significato di una semplice e vuota affermazione retorica»<sup>31</sup>.

Peraltro, quanto al potere di recesso *ad nutum*, egli ne rileva lo “stridente” contrasto con gli artt. 4 e 41 Cost.<sup>32</sup>. Smuraglia contesta l'idea che il negozio di recesso sia astratto e quindi egli ritiene ad esso applicabili «le norme che il codice civile detta per tutti gli altri negozi giuridici»<sup>33</sup> e le figure dello «sviamento di potere» e «dell'abuso di diritto»<sup>34</sup>. Sotto quest'ultimo profilo, inoltre, Smuraglia giunge a sostenere, in linea con le tesi di Ugo Natoli, che «anche il recesso, come tutte le altre manifestazioni potestative dell'imprenditore, ha perso il suo carattere di arbitrarità ed è divenuto un atto essenzialmente discrezionale»<sup>35</sup>. Sicché, la conseguenza di un atto di recesso viziato, per le ragioni anzidette, sarà quella “della nullità” e dell'applicazione di un sistema sanzionatorio di “stabilità reale”<sup>36</sup>.

Di lì a poco, vi sarà la fondamentale sentenza n. 45/1966 della Corte costituzionale che, per quanto ritenuta insoddisfacente dalla dottrina progressista (e dallo stesso Smuraglia), avvierà il potere di recesso *ad nutum* verso il tramonto.

Da tutta questa ricca analisi emerge una nuova figura di lavoratore: «alla figura del prestatore di lavoro che vende le proprie energie in cambio della mercede, si è sostituita la figura del cittadino che raggiunge il massimo della sua dignità sociale e della sua personalità proprio nel momento in cui svolge la sua attività lavorativa»<sup>37</sup>. Sicché, «i cancelli della fabbrica, aprendosi davanti al lavoratore non lo introducono in un mondo chiuso nel quale opera la volontà arbitraria di un capo, ma gli danno ingresso ad una di quelle formazioni sociali nelle quali la sua personalità deve

28 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 122 ss.

29 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 127.

30 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 127.

31 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 129.

32 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 144.

33 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 138.

34 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 140.

35 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 141 ss.

36 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 147.

37 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 132.

potersi svolgere nella sua pienezza con i soli limiti derivanti dal rispetto della personalità e dei diritti degli altri soci»<sup>38</sup>.

Passerà parecchio tempo prima che quei cancelli si apriranno veramente (con lo Statuto dei lavoratori) ed immetteranno il lavoratore in un ambiente come quello auspicato da Smuraglia.

### 3. I limiti dell'implicazione della vita privata del lavoratore nel rapporto di lavoro

Nell'opera *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, Smuraglia ribadisce la sua adesione alla ricostruzione della subordinazione in termini tecnico-funzionali. E così Smuraglia individua, con straordinaria lucidità, i limiti dell'implicazione della vita privata del lavoratore nel rapporto di lavoro.

E cioè, secondo l'Autore, «nel rapporto di lavoro, il datore ha un potere direttivo ed ha anche un potere disciplinare; ma lungi dal risolversi in una situazione di supremazia, essi si riducono alla facoltà di specificare e programmare la prestazione e di assicurare – nell'ambito dei criteri indicati dalla legge e dai contratti collettivi – la necessaria disciplina organizzativa»<sup>39</sup>. Così, la subordinazione «non esprime altro che un momento, un aspetto dell'obbligazione di prestare lavoro, risolvendosi sostanzialmente in una qualificazione particolare del comportamento dovuto»<sup>40</sup>. E «insomma, bisogna riconoscere che la subordinazione – intesa nel senso accennato di qualifica della prestazione di lavoro – non può che avere un contenuto essenzialmente ed esclusivamente patrimoniale, richiesto ed imposto dalla sua struttura e dalla sua essenza»<sup>41</sup>.

Sicché, la conclusione è che «la dipendenza del prestatore non può estendersi al di là della fase di attuazione dell'obbligazione, fino ad investire la vita privata o le attività extralavorative»<sup>42</sup>.

Qui si innesta il ripudio dell'idea che all'art. 1175 c.c. possa riconoscersi efficacia integrativa (al contrario di quanto sosteneva Federico Mancini, con cui Smuraglia dialoga, in modo serrato, lungo tutto il volume), ma lo stesso Smuraglia ammette come «la natura del rapporto concreto e della specifica prestazione dedotta, imponga una contegno particolare al debitore, nel senso che all'attuazione del rapporto non restino completamente estranei il tempo libero e le attività extralavorative»<sup>43</sup>.

---

38 C. SMURAGLIA, *La Costituzione*, cit., pag. 132.

39 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, Milano, 1967, pag. 279 ss.

40 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 280.

41 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 282.

42 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 285.

43 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 286 ss.

Più precisamente, «vi sono cioè dei rapporti caratterizzati da una particolare struttura o da un vincolo fiduciario, nei quali la stessa vita privata del dipendente può avere influenza sulla prestazione»<sup>44</sup>. Come nei casi (quasi di scuola) del giocatore di calcio, del sacrestano, del pilota di aerei<sup>45</sup>. Ma «in questi casi l'estensione dell'obbligo alla sfera extralavorativa è imposta dalle particolari caratteristiche della prestazione, sulle quali reagisce il risultato utile perseguito dal creditore»<sup>46</sup>. E anche qui «il criterio fondamentale è sempre quello attinente all'individuazione dell'esistenza di un rapporto di concatenazione e funzionalità rispetto alla prestazione ed al risultato atteso; ma resta sempre ferma l'esigenza insopprimibile di rispetto della personalità del soggetto e dei suoi fondamentali diritti»<sup>47</sup>.

Questo approccio consente di prendere in considerazione anche i comportamenti del prestatore di lavoro, nella fase extralavorativa, «non coerenti con la prestazione e con l'obbligazione assunta»<sup>48</sup>. Smuraglia critica la tendenza di una parte della giurisprudenza di affermare in modo semplicistico la rilevanza di comportamenti del lavoratore tenuti nella vita privata ed estranei alla prestazione. Fondamentale è il richiamo, sulla base dei principi di buona fede e correttezza (intesi come metro di valutazione della conformità del comportamento del lavoratore rispetto al contegno dedotto in obbligazione<sup>49</sup>) alla necessità di fare «riferimento invece alla natura dell'azienda, alla particolare attività da essa svolta e quindi all'indissolubile collegamento tra la prestazione, il comportamento extralavorativo e la stessa struttura del rapporto tra le parti»<sup>50</sup>.

Quanto tali argomentazioni abbiano inciso sulle moderne concezioni del vincolo obbligatorio e della valutazione dei comportamenti extralavorativi del lavoratore, è del tutto evidente.

Estremamente significativo è che Smuraglia mette in evidenza con forza che «la posizione del prestatore di lavoro non è caratterizzata soltanto dalla debolezza economica, ma anche e soprattutto dal fatto della implicazione nel rapporto»<sup>51</sup>. Secondo l'autore «questo fenomeno» deve «ricondursi da un lato al fatto che l'intera personalità del soggetto è coinvolta in qualche modo nella prestazione di lavoro in forma dipendente e dall'altro al fatto che il lavoratore impegna nel rapporto obbligatorio non tanto un bene patrimoniale quanto il proprio essere»<sup>52</sup>. Sicché, egli precisa che «da questo rilievo si deve necessariamente

44 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 287.

45 Cfr. C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 118 ss.

46 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 287.

47 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 287.

48 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 288.

49 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 288.

50 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 289 ss.

51 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 326.

52 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 326; e cfr. già pag. 196 ss.

partire per spiegare in modo corretto» la normativa protettiva del lavoro «che, a stretto rigore, non è riconducibile esclusivamente alla tutela del contraente più debole»<sup>53</sup>. E, invece, per effetto della Costituzione, «in sostanza, la *garanzia della personalità del prestatore* è divenuta il fondamento di tutto l'apparato protettivo e il criterio guida cui deve ispirarsi l'intera attività giuridica nel settore del lavoro»<sup>54</sup>.

Anche questa è una fondamentale acquisizione ormai divenuta patrimonio comune della dottrina giuslavoristica. Parecchi anni dopo, infatti, Massimo D'Antona affermerà chiaramente che «il diritto del lavoro tutela il lavoratore, non perché è un *contraente debole* – come chi domanda un'abitazione in un mercato teso che porta gli affitti alle stelle – ma perché *non è un contraente*». E cioè, «il lavoratore è – è considerato dal diritto del lavoro come – una persona insieme a milioni di altre, che la differenziazione del lavoro sociale assegna ad un ruolo predeterminato dalla logica di una organizzazione produttiva della quale egli poco sa e nulla controlla; e che in questo ruolo (delimitato nei suoi termini giuridici da un rapporto contrattuale) implica sé stesso e trae, nella normalità dei casi, il necessario per vivere e buona parte del senso della vita stessa»<sup>55</sup>.

#### 4. La tutela della libertà e, in particolare, della libertà morale e della dignità del lavoratore

Altrettanto straordinaria è la parte del volume *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro* dedicata in dettaglio alla tutela della libertà e della dignità di quest'ultimo.

In particolare, Smuraglia non si limita a richiamare l'esigenza di garanzia della (da lui definita) libertà esterna del lavoratore (in cui si racchiudono i diritti di libertà: personale, di opinione, sindacale) soffermandosi su alcuni singolari e noti casi giurisprudenziali dell'epoca: in cui la giurisprudenza nega la rilevanza dei diritti costituzionali di libertà nei rapporti di lavoro e afferma la primazia dei poteri imprenditoriali. Infatti, egli fa riferimento anche «all'esigenza di tutela della libertà morale del prestatore» (intesa «prima di tutto come libertà di autodeterminarsi»<sup>56</sup>) «nella quale si specificano anche i ripetuti – benché generici – richiami alla dignità»<sup>57</sup> del lavoratore.

E, ad avviso di Smuraglia, «se si parte dalle norme già ricordate» (artt. 4 Cost., 2087 c.c., 2113 c.c., 2103 c.c., 4 l. n. 604/1966, art. 36 Cost., insieme

53 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 326.

54 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 331.

55 M. D'ANTONA, *Alla ricerca dell'autonomia individuale (passando per l'uguaglianza)*, in *Riv. giur. lav.*, 1992, I, pag. 88.

56 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 341.

57 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 343.

alla sentenza della Corte cost. n. 63/1966) «le si collega col secondo comma dell'art. 41 Cost., che contiene appunto un esplicito riferimento all'esigenza di rispetto della dignità umana, si ha un esplicito quadro complessivo di cui l'interprete deve tener conto, non solo nei casi specifici già considerati, ma anche nel valutare i comportamenti a stregua di buona fede e correttezza»<sup>58</sup>.

Smuraglia aggiunge che «gli attentati alla libertà morale sono i più insidiosi, proprio perché meno appariscenti; ed è del tutto erroneo ritenere che essi si risolvano o comunque si manifestino in ogni caso, sotto forma di violazioni della libertà esterna»<sup>59</sup>. Questo perché «una adeguata considerazione del fenomeno dimostra, con assoluta evidenza, che la discriminazione in considerazione di determinate idee o attività del soggetto è uno strumento potente di offesa della sfera psichica del soggetto e della sua dignità»<sup>60</sup>.

Ed egli sottolinea che «la giurisprudenza si è occupata spesso del problema delle perquisizioni personali dei prestatori di lavoro o di quello della tutela dei medesimi contro fattori esterni di limitazione della libertà; ma raramente si è considerato il fenomeno della discriminazione in fase di collocamento, dei trattamenti *ad personam* effettuati per fini maliziosi, degli spostamenti o trasferimenti di dipendenti non necessitati da esigenze obiettive e così via»<sup>61</sup>. Inoltre: «ed ancora più di rado si è cercato di concretare quelle misure necessarie per tutelare la personalità morale dei prestatori, di cui parla l'art. 2087 c.c.»<sup>62</sup>.

«Eppure libertà morale significa non solo libertà di autodeterminazione, ma anche libertà di non essere perseguitati per le proprie idee e libertà contro ogni intrusione nella propria sfera psichica. E la dignità, ancorché i contorni siano tuttora scarsamente precisati, deve intendersi come posizione complessiva di un individuo come persona e dunque come membro di aggregati sociali» (qui Smuraglia afferma di aderire alla posizione di Ugo Natoli); «onde, la menomazione di essa si riverbera necessariamente sulla sfera della personalità nel suo complesso e si risolve in attentato alla libertà morale»<sup>63</sup>.

In conclusione, per Smuraglia, «deriva da tutto questo l'impossibilità, per l'ordinamento, di istituire una precisa casistica e di apprestare garanzie specifiche contro ogni possibile attentato; ma l'esistenza dei criteri generali, desunti dal quadro complessivo della normativa, è sufficiente per costituire l'interprete nell'obbligo di tener conto della realtà come sopra descritta e di cercare di risolvere i conflitti alla stregua dei principi e delle garanzie accennate, sia quando

---

58 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 343 ss.

59 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 344.

60 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 344.

61 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 344.

62 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 344.

63 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 345.

essi operano direttamente, sia quando si calano nelle singole fattispecie per il tramite della buona fede»<sup>64</sup>.

In questa prospettiva, tra l'altro, Smuraglia ritiene che la (fondamentale) sentenza della Corte costituzionale n. 63/1966, in materia di prescrizione dei crediti di lavoro, ha «sicuramente (...) inteso far riferimento» agli «aspetti morali della personalità» del lavoratore – e quindi «a quella particolare posizione del prestatore di lavoro che tutta la dottrina riconosce da tempo, sulla base degli stessi principi generali del sistema positivo» – «anche se la motivazione contiene un limitativo accenno alla protezione del contraente più debole»<sup>65</sup>. L'attualità di queste considerazioni è inequivocabile, in considerazione del fatto che il dibattito sulla prescrizione dei diritti del lavoratore resta sempre estremamente acceso.

## 5. Protezione della sfera morale e parità di trattamento

Peraltro, nell'ambito della riflessione poc'anzi richiamata, Smuraglia afferma che «nel quadro della tutela della personalità morale del prestatore si deve inserire il «problema della cosiddetta “parità di trattamento”»<sup>66</sup>.

Secondo Smuraglia, «la prospettiva migliore, per avviare a soluzione il problema, appare quella che inquadra l'obbligo di pari trattamento sotto un profilo negativo e cioè come divieto di ingiustificate ed arbitrarie discriminazioni»<sup>67</sup>. E, «a ben guardare, si tratta di applicare, in forma generalissima, il principio di uguaglianza così come è stato elaborato attentamente nella giurisprudenza della Corte costituzionale»<sup>68</sup>. Sicché, Smuraglia, in un contesto in cui la discussione sul punto è alquanto tormentata, sostiene che il principio di uguaglianza possa operare nei rapporti privati, se inteso come proibizione di «arbitrî ingiustificati»<sup>69</sup>. E ciò, a suo parere, dovrebbe attenuare le obiezioni di coloro che ritengono incompatibile parità di trattamento ed autonomia negoziale.

E così, egli sostiene non solo «che si può cominciare ad ammettere che le garanzie» che derivano dai principi costituzionali «a favore dei cittadini funzionino quantomeno come limite esterno (e talora interno) dell'autonomia privata»<sup>70</sup>; «ma può dirsi di più, e cioè che i principi costituzionali funzionano anche come criterio di valutazione degli atti di tutti i soggetti, pubblici e privati e quindi

64 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 345.

65 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 342 ss.

66 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 345.

67 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 347.

68 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 347.

69 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 348.

70 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 349.

come unità di misura dei comportamenti, in relazione alle particolari situazioni e rapporti in cui vengono attuati»<sup>71</sup>.

Peraltro, secondo Smuraglia «la prospettiva può e deve essere ancora allargata, essendo possibile reperire altri fondamenti – pur collegati al primo – per una corretta soluzione del problema della parità di trattamento»<sup>72</sup>. Questo va, infatti, considerato «sotto la duplice prospettiva dell'applicazione degli artt. 2097 e 1375 c.c.»<sup>73</sup>.

E quindi, «sotto il primo profilo, va rilevato che il datore di lavoro, tenuto ad adottare le misure necessarie per garantire *la personalità morale* dei prestatori di lavoro, non può – per logica coerenza – incidere lui stesso, in modo negativo, sulla sfera personale dei medesimi»<sup>74</sup>. Questo perché «non v'è dubbio che operare discriminazioni tra i dipendenti che si trovino nella stessa situazione, significa incidere negativamente sulla sfera morale dei lavoratori svantaggiati, i quali subiranno necessariamente (oltre al danno economico eventuale) una lesione del proprio prestigio e della propria dignità»<sup>75</sup>.

Inoltre, «l'altro profilo è quello inerente alla buona fede, intesa da Smuraglia nel senso di criterio «di valutazione del comportamento»<sup>76</sup>, e «che include anche il concetto di limite al potere del creditore»<sup>77</sup>. E quindi «il comportamento del datore che pratici una discriminazione tra i dipendenti che si trovano in situazioni analoghe, va dunque valutato a stregua di buona fede e correttezza, e come tale dovrà considerarsi illegittimo ogni volta che risulti mancante di una giustificazione obiettiva del contegno discriminatorio»<sup>78</sup>. Sicché, «in questo modo la buona fede diviene il mezzo tecnico, il canale attraverso il quale il principio di parità penetra nei rapporti privati, collegandosi ulteriormente al generale principio di uguaglianza ed alle fondamentali garanzie di rispetto della personalità degli individui»<sup>79</sup>.

Di lì a poco verranno varati gli artt. 15 e 16 dello Statuto dei lavoratori, e poi seguirà una fitta normativa antidiscriminatoria. E questi temi continuano, a tutt'oggi, ad animare il dibattito scientifico in una società sempre più multiculturale e globale e di fronte ai nuovi e molteplici rischi di discriminazione.

71 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 349.

72 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 350.

73 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 351.

74 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 351.

75 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 351 ss.

76 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 102.

77 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 352.

78 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 352.

79 C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore*, cit., pag. 352.

## 6. Lo Statuto dei diritti dei lavoratori. Il controllo a distanza e la tutela della personalità del lavoratore

Proprio nella prospettiva già indicata (di un'ampia valorizzazione delle direttive costituzionali di tutela della persona del lavoratore), Smuraglia, in uno scritto del 1966 (e quindi coevo alla monografia del 1967), indica una serie di contenuti possibili del futuro «Statuto dei diritti dei lavoratori», articolandoli in quelli diretti alla «tutela della libertà» (qui esterna) e in quelli rivolti alla garanzia della «libertà morale e della dignità»<sup>80</sup>. E molte di queste sollecitazioni troveranno recepimento nella l. 20 maggio 1970, n. 300. Proprio di fronte a quest'ultima, in occasione delle Giornate di Studio dell'Aidlass del 22-23 maggio 1970, Smuraglia non può nascondere la sua piena soddisfazione, sebbene con qualche perplessità riguardo alla parte integrante la cosiddetta legislazione di sostegno. Egli, infatti, osserva: «pongo all'amico Mancini» (che, com'è noto, svolse, in quella sede, un'affascinante relazione) «questo interrogativo, se cioè crede che il sindacato tradizionale si gioverà di norme che gli danno un privilegio. Forse potrà giovarsene nella misura in cui riuscirà non tanto ad assorbire ed annullare questa dialettica interna ed esterna, ma in quanto saprà trasformarla in effettivo elevamento vivificatore. Se invece pensa o spera, attraverso questo tipo di legislazione di sostegno, di trovare la forza là dove finora non è riuscito, penso che fallirà ancora una volta il suo scopo»<sup>81</sup>. D'altra parte, rimane di perdurante attualità l'osservazione di Smuraglia, secondo cui «il vero problema del sindacalismo italiano, da anni, è quello della partecipazione: non già dunque, quello del numero degli iscritti, ma piuttosto quello di raccogliere attorno a sé gente che è attivamente creatrice e partecipe delle rivendicazioni e delle battaglie sindacali»<sup>82</sup>. Insomma, la ricerca costante di un rapporto continuo e profondo tra il sindacato e i lavoratori, tra il vertice e la base rappresenta sempre l'elemento fondamentale per vivificare l'organizzazione e legare a sé ogni singolo lavoratore.

Di particolare rilievo è il fatto che Smuraglia, già nel 1960, affronta i problemi sorgenti dal controllo dell'attività dei lavoratori mediante impianti televisivi: all'epoca un'ipotesi quasi fantascientifica. E nello scritto del 1960 e in quello (già citato) del 1966 prefigura le misure di tutela che saranno recepite nell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori. In sintesi, nel 1960, Smuraglia sostiene che sarebbe consentito avvalersi di tali apparecchi «per ragioni tecniche (miglior controllo complessivo dell'attività produttiva di un reparto)» e non «per scopi eminentemente

80 Cfr. C. SMURAGLIA, *Un problema ormai maturo: Lo Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 1966, I, pag. 18 ss.

81 C. SMURAGLIA, *Intervento*, in *La rappresentanza professionale e lo Statuto dei lavoratori*, Milano, 1971, pag. 146.

82 C. SMURAGLIA, *Intervento*, pag. 146.

disciplinari»<sup>83</sup>. E proprio per stabilire la linea di demarcazione tra l'impiego tecnico e disciplinare di tali apparecchiature suggerisce, alla luce dell'art. 46 Cost., la necessità di un'ampia partecipazione dei lavoratori alle scelte aziendali. Così, sviluppando le considerazioni già avanzate nel 1960, nel 1966 egli afferma che vada introdotto il «divieto di installazione di apparati di controllo sull'attività del personale dipendente (...) ogni volta che sul punto non sia stato raggiunto un preciso accordo con le commissioni interne»<sup>84</sup>.

Peraltro, di notevole e attuale interesse sono le valutazioni di Smuraglia sui rapporti tra progresso scientifico ed esigenze di tutela della libertà, della dignità e della personalità del cittadino-lavoratore, provenienti dagli artt. 41, c. 2, 2 e 3, c. 2, Cost. Sicché, egli afferma che «nessuno può e deve porsi contro il progresso, che è la molla e la spinta fondamentale della vita dell'uomo; ma ogni volta che il progresso si risolve in un mostruoso meccanismo atto a sopprimere o limitare la personalità umana, è chiaro che a quest'ultima deve riconoscersi in ogni caso la preminenza»<sup>85</sup>.

In questa chiave di lettura, egli valuta con favore i casi in cui tali apparecchiature di controllo siano installate «in alcuni stabilimenti, nei quali si svolgono attività particolarmente pericolose»; e quindi «la televisione è stata utilmente impiegata per sorvegliare alcune fasi dell'attività produttiva»<sup>86</sup>: cioè, per sostituire l'attività del lavoratore e, comunque, per garantire la sua sicurezza.

Ben diversa è la situazione in cui questi impianti vengono collocati in un reparto per controllare l'attività del lavoratore. Qui egli non nutre alcun dubbio «sulla assoluta illiceità dell'impiego di tali strumenti a fini disciplinari»<sup>87</sup>. Questo perché «un siffatto controllo su ogni momento dello svolgimento dell'attività lavorativa e magari anche sulle pause di lavoro, non può in alcun modo svolgersi senza una palese compressione della libertà dei prestatori e senza una clamorosa violazione della loro dignità umana»<sup>88</sup>. Più precisamente, «una cosa è il controllo del sorvegliante, che interviene, contesta direttamente un'infrazione, dà modo al lavoratore di difendersi, di prospettare le sue ragioni; altra cosa, e ben diversa, è il controllo anonimo, odioso, scostante, spinto fino all'esasperazione, da parte di un meccanismo e dai suoi incaricati»<sup>89</sup>.

83 C. SMURAGLIA, *Progresso tecnico e tutela della personalità del lavoratore (a proposito della installazione di impianti di ripresa televisiva nelle fabbriche)*, in *Riv. giur. lav.*, 1966, I, pag. 312.

84 C. SMURAGLIA, *Un problema ormai maturo*, cit., pag. 19.

85 C. SMURAGLIA, *Progresso tecnico*, cit., pag. 310.

86 C. SMURAGLIA, *Progresso tecnico*, cit., pag. 311.

87 C. SMURAGLIA, *Progresso tecnico*, cit., pag. 312.

88 C. SMURAGLIA, *Progresso tecnico*, cit., pag. 312.

89 C. SMURAGLIA, *Progresso tecnico*, cit., pag. 312. E parole simili a quelle utilizzate da Smuraglia si leggono nella relazione che accompagna il disegno di legge governativo da cui poi sarebbe scaturito lo Statuto dei lavoratori.

*O tempora o mores!* Sarebbe auspicabile che molti degli odierni sostenitori dell'ineluttabilità dell'impiego, nei rapporti di lavoro (e non solo), di ogni nuovo strumento frutto del progresso tecnologico rilegessero queste formidabili pagine.



# Strumenti di partecipazione dei lavoratori: rappresentanza e sciopero nel pensiero di Carlo Smuraglia\*

di Piera Campanella

*Sommario:* 1. Il “posto” del diritto sindacale nella riflessione scientifica di Carlo Smuraglia. – 2. Il ruolo di Carlo Smuraglia nella evoluzione del diritto sindacale: il metodo, il retroterra culturale, la lettura costituzionalista. – 3. Autotutela degli interessi di lavoro, dimensione associativa e autonomia privata collettiva. – 4. Libertà sindacale e sciopero. – 5. Libertà sindacale, contrattazione collettiva, rappresentatività sindacale. – 6. Libertà sindacale e rappresentanza nei luoghi di lavoro. – 7. Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo. – 8. Libertà sindacale e partecipazione: verso un più compiuto sistema di relazioni industriali.

«(...) Libertà sindacale ed autotutela significano conflittualità;  
e proprio questo è uno dei tratti caratteristici della esperienza italiana, (...)»

(C. SMURAGLIA, *Introduzione*, in  
C. SMURAGLIA, C. ASSANTI, F. GALGANO, G. GHEZZI,  
*La democrazia industriale: il caso italiano*, 1980, pag. 14)

«(...) Lo strumento giuridico non può mai essere sostitutivo della  
dinamica delle forze sociali, ma semmai integrativo  
e in qualche misura accessorio rispetto ad essa. (...)»

(C. SMURAGLIA, *Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo*,  
in AA.VV., *Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo*,  
diretto da C. SMURAGLIA, Edizioni UNICOPLI, Milano, 1981, pag. 18 ss.)

## 1. Il “posto” del diritto sindacale nella riflessione scientifica di Carlo Smuraglia

Nel pensiero di Carlo Smuraglia il diritto sindacale occupa, come noto, un posto di prim'ordine e si presenta fortemente innervato alla dimensione della dignità e libertà della persona. La riflessione scientifica del Maestro si dipana

---

\* Relazione presentata al Convegno «L'attualità del pensiero di Carlo Smuraglia», svoltosi a Milano il 12 giugno 2023.

lungo una serie di scritti, appartenenti a generi diversi, che coprono un arco temporale molto vasto<sup>1</sup>. È il tempo nel quale il nostro diritto sindacale, a partire dal dato costituzionale, ha intrapreso una sua via, travagliata e peculiare<sup>2</sup>, tanto da poter essere presentato come il “caso italiano”<sup>3</sup>.

In questo scenario, l’opera di Carlo Smuraglia si focalizza anzitutto sul conflitto collettivo, come risorsa primigenia a cui i lavoratori possono attingere<sup>4</sup>: non solo lo sciopero, che ne rappresenta l’espressione classica, ma anche le altre forme di lotta sindacale, quelle anomale, fatte oggetto di attenzione soprattutto per il problematico corredo sanzionatorio di tipo penalistico sovente associato-vi; il che ben si connette, del resto, con il profondo interesse di Carlo Smuraglia per il diritto penale del lavoro<sup>5</sup>, il quale ha rivestito una parte importante della sua stessa attività in campo forense, a Pisa e a Milano, in anni effettivamente molto difficili, come è stato sottolineato da chi lo ha ricordato dopo la sua scomparsa<sup>6</sup>.

Non è, peraltro, esente dal pensiero di Carlo Smuraglia una più generale riflessione a tutto tondo sul fenomeno collettivo, riflessione entro la quale trova ampio spazio, anzitutto, il tema della rappresentanza dei lavoratori. Questo profilo d’interesse si salda a propria volta, in primo luogo, allo studio del contratto collettivo<sup>7</sup>, poi, a seguire, a una certa concezione delle relazioni industriali, di tipo non solo conflittuale, ma anche partecipativo<sup>8</sup>; il che chiama altresì in causa

1 Gli scritti di Carlo Smuraglia che saranno richiamati nel presente contributo costituiscono solo parte di una produzione scientifica, come noto, ben più ampia e variegata, sui molteplici temi del diritto sindacale, avviatasi già negli anni Cinquanta del secolo scorso e poi proseguita oltre – tra monografie, saggi su riviste, commenti a sentenze, contributi in volumi collettanei – fino a lambire il secolo odierno.

2 Da ultimo, questa via è stata sottoposta a un profondo ripensamento critico da L. NOGLER, *Statuto dei lavoratori e ideologia del nuovo sindacato*, in *Costituzionalismo.it*, 28 luglio 2020.

3 Così, con riferimento specifico ai modelli di democrazia industriale, C. SMURAGLIA, C. ASSANTI, F. GALGANO, G. GHEZZI, *La democrazia industriale. Il caso italiano*, Editori Riuniti, Roma, 1980.

4 O. BONARDI, *Il contributo di Carlo Smuraglia all’evoluzione del diritto del lavoro*, in *LDE – Lav. Dir. Eur.*, 2022, 2, pag. 6 [e in questo volume].

5 C. SMURAGLIA, *Diritto penale del lavoro*, Cedam, Padova, 1980.

6 P. ICHINO, *Carlo Smuraglia, un modello di integrità e di coerenza*, 31 maggio 2022, <https://www.pietroichino.it/?p=61372> [e in questo volume]; O. BONARDI, *Il contributo di Carlo Smuraglia all’evoluzione del diritto del lavoro*, cit., pag. 2 ss.; ID., *Carlo Smuraglia: un uomo per la democrazia e il lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, I, 2, pag. X.

7 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1958, pag. 186.

8 C. SMURAGLIA, *Impresa, sindacati e forze politiche nella prospettiva di un modello di relazioni industriali*, in *Dem. Dir.*, 1977, 1, pag. 111 ss.; C. SMURAGLIA, C. ASSANTI, F. GALGANO, G. GHEZZI, *La democrazia industriale*, cit.; C. SMURAGLIA, *Parlamento e concertazione* (Atti

il tema del rapporto tra forze sociali e attore pubblico ai vari livelli, specie quello regionale<sup>9</sup>, nel quale Carlo Smuraglia poteva vantare una lunga esperienza politica, prima in qualità di componente del Consiglio della Regione Lombardia e, successivamente, di Presidente dello stesso organismo<sup>10</sup>.

## 2. Il ruolo di Carlo Smuraglia nella evoluzione del diritto sindacale: il metodo, il retroterra culturale, la lettura costituzionalista

Dalla lettura degli scritti in tema di diritto sindacale emerge la figura di un giurista portatore, sin dai primi anni della carriera accademica, di una precisa visione all'interno del dibattito dell'epoca, un protagonista assoluto, dunque, della materia, con un ruolo fondamentale nei porvi le basi lungo tutto il Novecento; sicché attraverso il suo contributo può ben cogliersi il clima del momento e anche il percorso evolutivo di questo ramo del diritto del lavoro, che le sue opere consentono di ripercorrere passo dopo passo.

Dei suoi scritti, che coprono oltre un quarantennio di storia italiana – una fase lunga, connotata da grandi trasformazioni e molteplici mutamenti di scenario – colpisce, più di tutti, l'incedere sempre fermo e deciso del discorso giuridico. Spicca il rigore del ragionamento, il suo ritmo serrato, sostenuto evidentemente dalla convinzione che la dimostrazione di ciascuna tesi imponga giocoforza il confronto con quella altrui e, dunque, richieda un'argomentazione ferrea, capace di dipanarsi attraverso orientamenti diversi e contrapposti ai propri, da porre, pertanto, in discussione uno ad uno, sia pur con compostezza, misura ed equilibrio, senza lasciare alcun “varco” aperto.

Per quel che concerne l'insegnamento di Carlo Smuraglia in materia sindacale – sotto il profilo dei contenuti e, soprattutto, dei principi ispiratori – bisogna partire dal retroterra culturale entro cui esso inizialmente maturò. Si tratta di un retroterra difficile, con un divario tra la realtà arretrata del Paese – segnata, peraltro, dalla rottura dell'unità sindacale e da una controffensiva padronale non trascurabile<sup>11</sup> – ed un testo costituzionale molto avanzato, tutto centrato sul

---

dell'incontro di studio, Cnel, Roma, 18 febbraio 1999), in *Quad. Arg. Dir. Lav.*, 1999, 4, pag. 117 ss.

9 C. SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle Regioni e azione sindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1976, I, pagg. 199 ss.

10 Come ben ricorda P. ICHINO, *Carlo Smuraglia, un modello di integrità e di coerenza*, cit., sottolineando che il suo impegno era iniziato «fin dalla fondazione della Regione Lombardia, nel 1970» e poi era proseguito oltre, dal 1978 al 1980, in qualità di Presidente del Consiglio.

11 G. F. MANCINI, *La rappresentanza professionale e lo Statuto dei lavoratori*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DI DIRITTO DEL LAVORO E DELLA SICUREZZA SOCIALE, *La rappresentanza*

significato e il valore del lavoro. In questo contesto Carlo Smuraglia emerge come figura di spicco della corrente giuridica “costituzionalista”<sup>12</sup>, impegnata a sottrarre la Costituzione dal limbo delle norme meramente programmatiche e a rimuovere la frattura tra il vecchio ordinamento giuridico corporativo e le nuove norme costituzionali tramite una rilettura del codice civile e del codice penale alla luce della Carta. Proprio in tale dimensione matura, allora, ben prima dell’appuntamento con il ’68 e l’*autunno caldo*, l’idea di uno Statuto dei lavoratori di fonte legislativa, capace di assicurare, in netta antitesi alla vecchia concezione organicistica dell’impresa e del lavoro, l’attuazione concreta dei principi costituzionali e, in particolare, della libertà e dignità della persona, all’insegna del valore dell’uguaglianza sostanziale. Entro una simile cornice di valori, sono lo sciopero e la libertà sindacale a rappresentare gli strumenti posti dall’ordinamento a disposizione del singolo lavoratore per la realizzazione della direttiva di cui all’art. 3, comma 2, Cost. È da questi, pertanto, che converrà partire per ricostruire la visione del fenomeno sindacale di Carlo Smuraglia e verificarne – anche alla luce della concezione della rappresentanza, della rappresentatività e della partecipazione dei lavoratori – gli aspetti di perdurante attualità.

### 3. Autotutela degli interessi di lavoro, dimensione associativa e autonomia privata collettiva

Siamo nel 1958 e Carlo Smuraglia dà alle stampe il volume *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*<sup>13</sup>. È l’occasione per occuparsi *ex professo* dei rapporti collettivi e, in particolare, dell’organizzazione sindacale sulla scorta dell’art. 39, 1° comma, Cost., oltre, poi, che dello sciopero di cui all’art. 40 Cost.

A riguardo, è da sottolineare, anzitutto, l’enfasi posta sulla funzione del sindacato, nel passaggio da un’originaria funzione anticoncorrenziale ad un’altra,

---

*professionale e lo Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano 1971, pag. 13 ss.

12 Si tratta, come ricorda O. BONARDI, *Carlo Smuraglia: un uomo per la democrazia e il lavoro*, cit., pag. XII, della corrente giuridica, di ispirazione marxista, raccoltasi attorno alla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* e ai suoi fondatori, Aurelio Becca e Ugo Natoli, per il cui pensiero, dialogicamente molto vicino a quello di Carlo Smuraglia, v. U. NATOLI, *Limiti costituzionali all’autonomia privata nel rapporto di lavoro. I. Introduzione*, Esi, Napoli, 1955; per alcune diffuse riflessioni su questa dottrina, «impegnata in rilevanti operazioni di politica del diritto che miravano ad avere una immediata utilizzazione da parte del ceto forense», v. F. LISO, *Un profilo di Gino Giugni – Parte seconda*, in *Riv. Stor. Soc.*, 2023, 1, pag. 94; ricostruisce altresì molto puntualmente il «ruolo di primissimo piano» di detta corrente giuridica e della correlativa *Rivista* – entro cui si collocava, appunto, anche il «giovane giuslavorista pisano Carlo SMURAGLIA» – P. ICHINO, *I primi due decenni del diritto del lavoro repubblicano. I. Dalla liberazione alla metà degli anni ‘50*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, I, pag. 233.

13 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit.

tutt'affatto diversa, più compiuta e originale, di autotutela degli interessi di lavoro. Si tratta di un aspetto interessante, poiché evocativo del fatto che, almeno ai suoi albori, il diritto del lavoro trovò la sua ragion d'essere proprio nell'emancipazione del lavoro dal diritto delle merci, come ben dimostra, del resto, l'originaria collocazione del principio "il lavoro non è una merce" nel *Clayton Act* (legislazione antitrust americana) e la declinazione della libertà sindacale nei termini, appunto, di una "immunità" del sindacato dalle regole di concorrenza tra imprese<sup>14</sup>. Oggi la questione si ripropone, come noto, nell'ambito del lavoro autonomo, con riguardo a regole di concorrenza che trovano posto nei Trattati Ue, ma che dovrebbero nondimeno conoscere anch'esse una deroga a fronte delle esigenze di non mercificazione del lavoro e di tutela del contraente debole che ormai prescindono dall'elemento della subordinazione<sup>15</sup>.

A propria volta, la dimensione di autotutela collettiva degli interessi di lavoro non è affatto sganciata, nel pensiero di Carlo Smuraglia, dalla visione associativa del sindacato, per quanto in una prospettiva (mai aziendalistica) che colloca l'organizzazione sindacale entro una dimensione tutta politica e sociale.

La visione associativa valorizza l'aspetto individuale della libertà sindacale e, in fondo, dà sostegno concettuale all'idea per cui la rappresentanza sindacale (libera) è, anzitutto, strumento di partecipazione del singolo lavoratore, come parte di una classe che, in un'economia e in una società dominate dalla contrapposizione capitale-lavoro, deve poter «contare di più»<sup>16</sup>.

In tale contesto, che combina classicamente l'autotutela collettiva degli interessi di lavoro con la visione associativa della rappresentanza sindacale, Carlo Smuraglia recupera poi anche "l'autonomia collettiva" di Francesco Santoro-Passarelli<sup>17</sup>, non solo perché capace di dare fondamento al carattere, appunto,

14 M. GRANDI, "Il lavoro non è una merce": una formula da rimeditare, in *Lav. Dir.*, 1997, 4, pag. 561; A. PERULLI, *The Declaration of Philadelphia*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 143/2008, pag. 1 ss.

15 La questione è tuttora al centro del dibattito europeo: dopo i non favorevoli precedenti di cui al caso *Albany* (Corte Giust., 21 settembre 1999, C-67/96) e al caso *FNV Kunsten* (Corte Giust., 4 dicembre 2014, C-413/13), alcune aperture sono emerse, invece, in seno alla Commissione europea, la quale ha emanato specifiche linee guida sul rapporto tra normativa antitrust e contrattazione collettiva: cfr., in particolare, la Comunicazione della Commissione europea, recante *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali* (2022/C 374/02).

16 L'espressione, intesa, in particolare, come «volontà di concorrere alla elaborazione e alla gestione dei problemi della società contemporanea, acquisendo strumenti reali ed efficaci per incidere sulle scelte, settoriali e di fondo» appare in C. SMURAGLIA, *Introduzione*, in C. SMURAGLIA, C. ASSANTI, F. GALGANO, G. GHEZZI, *La democrazia industriale. Il caso italiano*, cit., pag. 12.

17 F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in *Riv. It. Scienze Giuridiche*, 1949, pag. 138 ss. ed anche in Id., *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1945.

collettivo dell'autonomia privata, ma anche perché evocativa di un'autonomia che, nella riflessione di Carlo Smuraglia, diventa costitutiva del soggetto sindacale e della sua identità dal punto di vista propriamente costituzionale. L'autonomia del sindacato è centrale nel pensiero di Carlo Smuraglia ed è il nucleo essenziale della libertà sindacale, sia come libertà dallo Stato, sia come libertà nei confronti del datore di lavoro.

La libertà dallo Stato implica l'assoluta messa in soffitta dell'armamentario penalistico di repressione della lotta sindacale; la libertà nei confronti del datore di lavoro, invece, si salda perfettamente con il rifiuto della concezione organistica del rapporto di lavoro. Per questo essa diventa fondamento della visione conflittuale del sindacato – quale strumento di partecipazione, mai consociativa, dei prestatori nei luoghi di lavoro, mezzo di organizzazione libera e spontanea, dal basso, dei lavoratori – per quanto nient'affatto indulgente verso fenomeni di spontaneismo, che Carlo Smuraglia riterrà del tutto fine a se stessi negli anni della cosiddetta conflittualità permanente.

Scriverà, in particolare, che *«conflittualità, nel caso italiano, è coscienza dei rapporti di classe e degli strumenti di cui il sindacato dispone; ma è anche capacità di operare in un contesto che non sia solo settoriale e corporativo e che imponga scelte strategiche di più ampio respiro. (...) Depurata dal rozzo carattere di guerra senza quartiere e a tutti i costi, la conflittualità si risolve anche in consapevolezza della complessità degli obiettivi (...). Una conflittualità, dunque, consapevole e cosciente, culturalmente e politicamente agguerrita, in contrapposizione a rigidi e schematici disegni di lotta ad oltranza, distaccati dal contesto complessivo ed influenzati unicamente dal contingente»*<sup>18</sup>.

#### 4. Libertà sindacale e sciopero

La libertà dallo Stato implica l'assoluta messa in soffitta dell'armamentario penalistico di repressione della lotta sindacale e una lettura quindi in senso costituzionale del conflitto collettivo, a cui Carlo Smuraglia riserva, sempre nel 1958, l'altro capitolo del volume sul sistema del diritto del lavoro nella Costituzione, dedicato ai rapporti collettivi<sup>19</sup>.

In quest'ambito spicca lo sciopero inteso come il *«principale strumento di autotutela dei lavoratori»* con una *«rilevanza generale»* nell'ordinamento giuridico<sup>20</sup>, secondo una linea di raccordo dell'art. 40 con l'art. 3, 2° comma, Cost., ma anche con l'art. 2, di talché questa, che è la forma di lotta sindacale per eccellenza, diventa strumento di raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale e di elevazione della

18 C. SMURAGLIA, *Dallo Statuto dei lavoratori ad un moderno sistema di relazioni industriali*, in AA.VV., *Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo*, diretto da C. SMURAGLIA, Edizioni UNICOPLI, Milano, 1981, pag. 237.

19 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pag. 205 ss.

20 *Ibidem*, pag. 206.

personalità del lavoratore, fuori da ogni strettoia di tipo rivendicativo contrattuale. Sotto tal profilo, lo sciopero diventa allora «qualcosa di più di una manifestazione particolare della libertà sindacale; esso costituisce al tempo stesso un attributo della personalità del cittadino-lavoratore» che ne completa la figura e la posizione nella società<sup>21</sup>.

Coerentemente a questa ricostruzione, lo sciopero, pur essendo arma di pressione del gruppo organizzato, resta un diritto a titolarità individuale, attribuito appunto al cittadino lavoratore «per la tutela di un interesse suo proprio coincidente con analogo interesse di una collettività»<sup>22</sup>. In verità, ciò, prim'ancora che un effetto della ricostruzione dello sciopero come diritto della personalità, è una conseguenza delle teorie sulla rappresentanza, che Smuraglia non dissocia mai dalla lettura costituzionale del fenomeno sindacale. Arriva così ad affermare che una diversa posizione in merito alla titolarità del diritto di sciopero, ad esempio favorevole alla titolarità collettiva, finirebbe in realtà per «negare il diritto (...) a quei lavoratori che non aderiscono ad alcun sindacato»<sup>23</sup>; questo a maggior ragione, poi, se, in una logica di attuazione dell'art. 39, 2° comma e seguenti, Cost., si attribuisse con una legge sindacale organica la titolarità dello sciopero ai soli sindacati registrati.

Insomma, lo sciopero preesiste al sindacato, è il momento originario, il dato di partenza, il momento da cui tutto prende avvio, lo strumento di azione diretta a disposizione di ciascun lavoratore per fini di aggregazione collettiva e di reale partecipazione. Si potrebbe parlare di funzione creatrice del fenomeno sindacale, perché lo sciopero è insieme strumento del “farsi” del sindacato in un regime di piena libertà sindacale. Tale libertà potrebbe, pertanto, esser messa seriamente a rischio ove si riconducesse l'arma del conflitto alla titolarità della sola organizzazione collettiva già costituita *ex ante*.

Si tratta di una tesi di perdurante attualità<sup>24</sup>, nonostante il dibattito segnali invece uno spostamento di molti verso la teoria della titolarità collettiva<sup>25</sup> o,

21 *Ibidem*, pag. 208.

22 *Ibidem*, pag. 213.

23 *Ibidem*.

24 Tuttora, nel senso della titolarità individuale del diritto di sciopero, v., tra le voci più significative, F. CARINCI, *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in *Giornale Dir. lav. Rel. Ind.*, 2009, 3, pag. 423 ss.; M. V. BALLESTRERO, *A proposito della titolarità del diritto di sciopero*, in *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, Giappichelli, Torino, 2013, pag. 383 ss.; F. SANTONI, *Lo sciopero*, V ed., Jovene, Napoli, 2001, pag. 26 ss.

25 A lungo marginalizzata, la tesi della titolarità collettiva del diritto di sciopero è riemersa a partire dal IX Congresso Aidllass del 1988 – cfr. AIDLASS, *Sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore privato e pubblico*, *Atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro*, 8-10 aprile 1988, Giuffrè, Milano, 1988 – come ben rileva F. CARINCI, *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, cit., pag. 425 ss., che ricostruisce il dibattito di quel Congresso, ponendo particolare attenzione alla relazione di Mario Rusciano e all'intervento di Umberto Romagnoli, entrambi favorevoli a quella tesi, pur rimasta minoritaria «fra gli autori etichettabili

quantomeno, della titolarità congiunta<sup>26</sup>, anche su sollecitazione della Commissione di garanzia, gravata oggettivamente da un ruolo di governo del conflitto collettivo che è reso problematico dalla frammentazione degli interessi e, quindi, della rappresentanza, in assenza di un filtro a monte sulla titolarità<sup>27</sup>.

Negli anni a venire, Smuraglia maturerà una profonda consapevolezza delle sfide connesse alla frammentazione del lavoro e del sindacato; sarà perfettamente conscio del peso del micro settorialismo degli interessi nello scenario sindacale della cosiddetta epoca del riflusso e poi via via del neoliberalismo. Pur tuttavia resterà sempre fedele all'idea che la ricomposizione di tali interessi appartiene alla responsabilità del sindacato, che deve esercitarla facendo richiamo agli strumenti della democrazia sindacale, senza alcuna scorciatoia di tipo legale.

*«Un sindacato che conosce il proprio mestiere e vuole esercitarlo ha il dovere di comprendere i fenomeni e di cercare di assorbirli, con la recezione di quanto vi è di fondato nelle istanze che vengono proposte e con il rigetto, (...) ragionato anche se fermo, di tutto il resto. Un'operazione, dunque, di ricupero, ma anche di ferma chiarificazione, ancora una volta basata su un reale concetto di democrazia sindacale»<sup>28</sup>. «Pensare invece di contenere questi fenomeni con l'intervento della legge è, con ogni probabilità, assurdo: si tratterebbe di un rimedio volto a sopprimere la sintomatologia piuttosto che a prevenirla cercando di individuare le cause; e come tale esso sarebbe destinato al fallimento»<sup>29</sup>.*

Men che meno una legge potrebbe intervenire per restringere il contenuto del diritto di sciopero senza cozzare con la Costituzione; il che spinge Smuraglia, anzitutto, ad un lavoro fine e laborioso di marginalizzazione delle norme penali-stiche sullo sciopero alla luce di uno scrutinio di costituzionalità<sup>30</sup>. Poi, sollecita

in prevalenza come “progressisti”: (...) ritengono [infatti, l'opposta teoria della titolarità individuale del diritto di sciopero] radicata nella Costituzione formale e/o materiale Massimo Roccella, Francesco Santoni, Mario Giovanni Garofalo, Silvana Sciarra, Gino Giugni» (pag. 428); più di recente, per la tesi della titolarità collettiva, v. A. ZOPPOLI, *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Jovene, Napoli, 2006.

26 L. NOGLER, *La titolarità congiunta del diritto di sciopero*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2013, 2, pag. 1 ss.

27 V. COMMISSIONE GARANZIA SCIOPERO, *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016*, Roma 22 giugno 2017, pag. 9 ss., ove si legge che «appaiono ormai maturi i tempi per una seria riflessione, anche in sede legislativa, sull'opportunità di trovare dei sistemi di governo del conflitto che siano mutuati dai principi della democrazia rappresentativa e collegare, quindi, il potere di proclamazione dello sciopero, nel settore dei servizi pubblici essenziali, al raggiungimento di parametri di rappresentatività».

28 C. SMURAGLIA, *Dallo Statuto dei lavoratori ad un moderno sistema di relazioni industriali*, cit., pag. 239.

29 *Ibidem*, pag. 238.

30 L'art. 330 cod. pen. sarà abrogato definitivamente grazie alla L. n. 146/1990, ma Carlo Smuraglia ne aveva propugnato l'incostituzionalità ben prima, nei suoi scritti – v. C. SMURAGLIA, *L'attività interpretativa della Corte Costituzionale e il diritto di sciopero*,

il legislatore e lo stesso interprete a prestare la massima attenzione al fatto che legittime istanze di regolamentazione delle modalità di esercizio del diritto non finiscano mai per incidere sulle forme, il contenuto e l'effettività del diritto<sup>31</sup>.

Sul punto ci sono, peraltro, recenti novità da segnalare: da un lato, interrogativi sulla legittimità dei limiti posti dalla L. n. 146/1990 alle modalità dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, sono stati avanzati, da ultimo, dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali<sup>32</sup>; dall'altro, alcune riflessioni sui poteri discrezionali della Commissione di garanzia sono state sollecitate da due pronunce della giurisprudenza amministrativa, che hanno annullato la provvisoria regolamentazione per l'esercizio dello sciopero nel trasporto pubblico locale<sup>33</sup>.

Merita altresì segnalare l'opera fondamentale di Smuraglia nel sottrarre, in generale, il conflitto collettivo dal cono d'ombra del codice penale, ben oltre l'istituto dello sciopero. Ricordiamo l'orientamento volto a recuperare all'area della legittimità le tante forme c.d. anomale di lotta sindacale presenti nella prassi collettiva, nonché a circoscrivere l'ambito di applicazione di norme come l'art. 633 c.p. rileggendole alla luce dell'art. 4 Cost., per arrivare ad affermare l'assoluta liceità, tra i tanti, dello sciopero a rovescio<sup>34</sup>.

Questo orientamento pone un punto fermo nell'ambito degli studi di diritto sindacale, rappresentando la necessità di un assoluto rifiuto di qualsivoglia tentativo di gestione del conflitto collettivo secondo una logica securitaria e di ordine pubblico. È un punto fermo che vale la pena di ribadire, specie a fronte di

in *Riv. giur. lav.*, 1963, I, pag. 211 ss., spec. pag. 265 – e poi, più tardi, pure nelle aule giudiziarie, come ben rileva O. BONARDI, *Carlo Smuraglia: un uomo per la democrazia e il lavoro*, cit., pag. XII, allorché ricorda che «Carlo farà poi assolvere i ferrovieri in alcuni procedimenti per il reato di interruzione di pubblico servizio».

- 31 C. SMURAGLIA, *Quali regole per gli scioperi nei servizi pubblici?*, in *Pol. Econ.*, 1983, 1, pag. 7.
- 32 V. il ricorso n. 208/2022 dell'Unione sindacale di base (Usb) nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 6, par. 4 della Carta sociale europea; il ricorso è stato dichiarato ammissibile, da parte del Comitato medesimo, con pronuncia del 7 dicembre 2022: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/no-208-2022-unione-sindacale-di-base-usb-v-italy>.
- 33 Cons. Stato, sez. VI, 1° marzo 2023 n. 2115 e n. 2116, in *Lav. Prev. Oggi*, 2023, 3-4, pag. 243 ss., con nota di C. LA MACCHIA, *L'interpretazione teleologica dei poteri della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*; la questione è divenuta, del resto, particolarmente attuale a seguito della nuova politica di gestione autoritaria del conflitto collettivo, segnata da un ritorno all'impiego su vasta scala della precettazione: eclatante la vicenda dello sciopero generale di Cgil e Uil del 17 novembre 2023, culminata nell'ordinanza del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 196 del 14 novembre 2023 su delibera dell'8 novembre 2023 della Commissione di garanzia.
- 34 C. SMURAGLIA, *Lo sciopero a rovescio nel diritto penale* (nota a Pret. Volterra, 12 gennaio 1956), in *Riv. giur. lav.*, 1956, II, 3, pag. 3 ss. (specie pag. 4 ss. del dattiloscritto).

un certo rinnovato protagonismo della magistratura penale e, prim'ancora, dei rappresentanti del potere esecutivo in materia<sup>35</sup>. Questo protagonismo è riscontrabile soprattutto all'interno di alcuni contesti produttivi, come la logistica<sup>36</sup>, ove il livello dello scontro è andato innalzandosi nel tempo – parallelamente all'accentuarsi dei fenomeni di sfruttamento e al contestuale declino del conflitto industriale classico<sup>37</sup> – col ricorso, da parte dei lavoratori, a forme “anomale” di lotta sindacale<sup>38</sup>.

Del resto, solo qualche anno fa il c.d. decreto sicurezza è intervenuto per riattivare alcune fattispecie delittuose tradizionalmente volte a contrastare il dissenso politico e le lotte sociali dei movimenti politici e sindacali. Si tratta del delitto di blocco stradale ovvero di ostruzione o di ingombro di binari<sup>39</sup>, nonché del delitto di occupazione di terreni o di edifici<sup>40</sup>, proprio quello che Smuraglia nel 1956 ricordava essere una fattispecie di nuovo conio del codice Rocco, inesistente nel precedente codice Zanardelli e rispondente più ai principi dell'autoritarismo fascista che ad una reale esigenza sociale<sup>41</sup>. Resta allora vivo, a questo riguardo, l'insegnamento del Maestro, teso a neutralizzare ancora una volta l'apparato penalistico attraverso un sapiente gioco di rimandi tra norme costituzionali, *in primis* la libertà sindacale, entro cui si collocano le forme di lotta sindacale diverse dallo sciopero e le categorie penalistiche della causa di liceità e delle esimenti.

35 A. BELLAVISTA, *Ordinanze prefettizie, libertà di riunione e diritto al conflitto*, in *Quest. Giust.*, 2019, 27 settembre.

36 P. CAMPANELLA, *Logistica in lotta: primi sguardi*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, I, 3, pag. 475 ss.

37 G. ORLANDINI, voce *Conflitto collettivo*, in *Enc. Dir.*, Annali, vol. IX, 2015, pag. 95.

38 Del resto, rispetto ad alcune di queste forme di lotta, è stata la stessa Commissione di garanzia a declinare ogni sua competenza, derubricandole a questione di ordine pubblico: v. delibera 23 aprile 2009, n. 814 relativa al picchettaggio.

39 P. LOBBA, *Blocco stradale. Ostruzione o ingombro di strade o ferrovie. (art. 23 d.l. n. 113/2018, conv. con modd. da l. n. 132/2018 – art. 1 e 1-bis d.lgs. n. 66/1948)*, in F. CURI (a cura di), *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018, pag. 279 ss.

40 Il “decreto sicurezza” ha riformato, in realtà, anche l'apparato sanzionatorio e le circostanze del reato di invasione di terreni e di edifici: C. CASSANI, *Il reato di invasione di terreni o di edifici ex art. 633 c.p.: modifiche e risvolti applicativi. (art. 30 d.l. n. 113/2018, conv. con modd. da l. n. 132/2018 – art. 633 c.p.)* in F. CURI (a cura di), *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018, pag. 325 ss.; va, inoltre, dato conto del fatto che il 17 novembre 2023 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un nuovo disegno di legge in materia di sicurezza dall'ottica ancor più marcatamente repressiva, che introduce, tra gli altri, accanto all'art. 633 c.p., il nuovo reato di “occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui” e lo persegue con sanzioni particolarmente aspre.

41 C. SMURAGLIA, *Lo sciopero a rovescio nel diritto penale*, cit., pag. 4.

## 5. Libertà sindacale, contrattazione collettiva, rappresentatività sindacale

Coerente, infine, con l'idea di libertà sindacale dallo Stato è anche la concezione dei rapporti tra azione collettiva e potere legislativo. Secondo Carlo Smuraglia i due momenti sono in dialogo tra loro, essendo il sindacato una forza sociale al servizio del Paese e dei suoi valori costituzionali di uguaglianza, libertà, dignità e solidarietà. Tuttavia, l'autonomia sindacale implica proprio che ciascuno, Stato e autonomia collettiva, operi senza invasioni di campo. Non scalfiscono questa visione neppure le previsioni di cui alla seconda parte dell'art. 39 Cost. che Smuraglia legge non in contraddizione, bensì in una prospettiva di conciliazione con il 1° comma.

Arriva così ad affermare che, nella logica dell'art. 39, 2° comma e seguenti, Cost., una legge sindacale sull'*erga omnes* non riuscirebbe mai a sottrarre autonomia e ad erodere gli spazi di libertà del sindacato. Ciò poiché il contratto collettivo resterebbe pur sempre un atto di autonomia privata e l'*erga omnes* deriverebbe solo dalla legge, senza implicare alcuna devoluzione di potere normativo alle parti sociali. Si tratterebbe, insomma, di una qual sorta di "validazione" *ex post* dell'idoneità dell'atto di autonomia collettiva ad assumere valenza generale, per il fatto di essere stato stipulato da una rappresentanza unitaria, ossia un organismo comune, a cui tutti i sindacati registrati potranno partecipare, anche se con un peso rappresentativo diverso, cosicché il sistema negoziale possa rimanere un sistema aperto e la contrattazione collettiva possa configurarsi, ancora una volta, come risorsa a disposizione di tutti.

Sempre nel contributo del 1958, Carlo Smuraglia tiene ad osservare che la rappresentanza unitaria, costituita in proporzione agli iscritti secondo l'art. 39, 4° comma, Cost., poco ha a che fare con la nozione di rappresentatività. Quest'ultima, infatti, ha una diversa origine, natura e funzione; in particolare, entra in campo quando c'è un'esigenza selettiva, come ad esempio quella di scremare alcuni soggetti sindacali ai fini della partecipazione interna a organismi pubblici operanti in campo economico e sociale<sup>42</sup> – giacché qui il numero di posti disponibili è obiettivamente limitato – e non, invece, ai fini dell'accesso alla contrattazione collettiva, la quale deve rimanere libera ai sensi del 1° comma della norma, alla stregua di risorsa aperta a tutti.

Al più, un qualche ruolo la rappresentatività potrebbe eventualmente giocare a "valle" del procedimento contrattuale, qualora ad esempio una legge sindacale, volendosi discostare da una attuazione pedissequa dell'art. 39 seconda parte, Cost., decidesse di rinunciare all'organo comune e, dopo aver comunque consentito a tutti i sindacati di accedere alla risorsa negoziale collettiva nel rispetto della libertà sindacale, decidesse poi di attribuire l'*erga omnes* ai soli

42 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pag. 177 ss.

contratti collettivi che in ciascuna categoria siano stati siglati dai sindacati più rappresentativi<sup>43</sup>.

Resta, infine, fermo, secondo Carlo Smuraglia, che il concetto di rappresentatività, a prescindere dall'uso che se ne intenda fare, sia ancorato a criteri certi e predeterminati, per un'esigenza non solo di trasparenza e di equità nell'accesso alle risorse sindacali, ma anche di contenimento del potere discrezionale dell'autorità pubblica, chiamata eventualmente a farne uso<sup>44</sup>. Da questo punto di vista, i criteri quantitativi sarebbero gli unici in grado di assicurare tutto questo: certamente, il numero degli iscritti, secondo un criterio indirettamente emergente dallo stesso art. 39, 4° comma, Cost., ma anche, se del caso, ulteriori indici integrativi, purché non si tratti, però, del numero dei contratti collettivi stipulati da un certo sindacato perché questo finirebbe per condizionare la rappresentatività all'accREDITAMENTO del datore di lavoro<sup>45</sup>.

Come si vede, anche su questo versante il pensiero di Carlo Smuraglia è particolarmente attuale. Lo è, *in primis*, per quanto riguarda gli indici di rappresentatività, la loro natura quantitativa e la necessità di una loro certezza. Il tema si procrastina ormai *sine die*<sup>46</sup>, involgendo da ultimo anche il campo della

---

43 *Ibidem*, pag. 185 con riferimento, in particolare, allo schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 settembre 1958, col quale si conferiva al Governo «la delega legislativa per un anno, al fine di rendere obbligatori – per tutti gli appartenenti alle rispettive categorie professionali – i contratti collettivi già stipulati» e, «nel caso di esistenza di più contratti per una stessa categoria», si stabiliva che sarebbe stato «reso obbligatorio quello stipulato dal complesso di associazioni che il Governo – sentito il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – avrebbe ritenuto «più rappresentativo».

44 *Ibidem*, pag. 183, ove si sottopone a rilievi critici il già citato schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 settembre 1958, proprio per l'assenza di una specificazione del concetto di rappresentatività e la conseguente attribuzione all'autorità amministrativa di una eccessiva discrezionalità in materia.

45 *Ibidem*, pag. 181.

46 Se ne è discusso, tra l'altro, nel corso delle Giornate di Studio Aidlass di Pisa-Lucca, il 5-6 maggio 2021 (on-line), i cui Atti sono stati raccolti in AIDLASS, *Libertà e attività sindacale dopo i cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori*, Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro, Pisa-Lucca, 5-6 maggio 2021, La Tribuna, Piacenza, 2022; da ultimo, v. F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, Torino, 2022; la questione resta molto controversa anche in giurisprudenza, qui varcando persino i confini del lavoro subordinato per involgere quelli del lavoro autonomo – in particolare, dei c.d. riders., per effetto dell'art. 47-*quater* d. lgs. n. 81/2015 – ove si è discusso della rappresentatività comparata di Ugl Rider, negata puntualmente, ad esempio, da Trib. Bologna, 12 gennaio 2023, sulla scorta di una disamina particolareggiata della materia, alla luce dei criteri, tra loro combinati, della consistenza associativa, della diffusione territoriale e della contrattazione collettiva.

partecipazione istituzionale del sindacato, ove recenti vicende<sup>47</sup> fanno riaffiorare la necessità, già rilevata a suo tempo dal Maestro, di ancorare il grado di rappresentatività delle parti sociali «a dati di fatto obiettivi e controllabili e tali da non poter costituire oggetto di interpretazioni soggettive e magari arbitrarie da parte dell'autorità amministrativa»<sup>48</sup>. Lo è altrettanto per quanto concerne il ruolo giocato dal profilo dell'accreditamento di parte datoriale ai fini della valutazione di rappresentatività di un sindacato, profilo a tutt'oggi rimasto problematico, nonostante la rilettura dell'art. 19 Stat. lav. da parte dei giudici della Consulta<sup>49</sup> e il presidio costituito dal divieto di sindacati di comodo dell'art. 17 Stat. lav.<sup>50</sup>.

## 6. Libertà sindacale e rappresentanza nei luoghi di lavoro

Siamo negli anni '60; Carlo Smuraglia aveva già scritto qualche anno prima a proposito di Commissioni interne, dimostrando particolare sensibilità al tema, ma ritornerà ancora sul punto. Lo farà con l'obiettivo di indagare le prospettive e i problemi di questi organismi, ma soprattutto allo scopo di spendersi in senso favorevole ad un intervento legislativo<sup>51</sup>, da concepirsi nelle forme ormai mature di uno Statuto dei diritti dei lavoratori<sup>52</sup>, indipendente dall'ipotesi di una legislazione sindacale attuativa dell'art. 39, 2° comma e seguenti, Cost.

47 Ci si riferisce alla vicenda dell'ultima consiliatura del Cnel, nel corso della quale è emerso un contenzioso circa la nuova composizione dell'organo e, in particolare, la ripartizione dei posti riservati ai rappresentanti delle varie categorie produttive, come dimostrano i ricorsi avanzati da alcune organizzazioni sindacali, anche confederali, su cui sarà chiamata a decidere, in ultima istanza, la magistratura amministrativa.

48 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pag. 183.

49 Corte Cost., 23 luglio 2013, n. 231, su cui v., tra i tanti, F. Carinci, *Il buio oltre la siepe: Corte Costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, 4, pag. 899 ss.; Id. (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, IX edizione del Seminario di Bertinoro-Bologna, Adapt University Press, Modena, 2014 e ivi, in particolare i contributi di U. Carabelli, C. Cester, A. Garilli, O. Mazzotta, M. Ricci.

50 G. F. Mancini, *Sub art. 17*, in G. Ghezzi, G. F. Mancini, L. Montuschi, U. Romagnoli, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1972, pag. 233 ss.; il tema è tornato attuale con riferimento, ancora una volta, ai c.d. riders, poiché la giurisprudenza, in taluni non sporadici casi, non si è limitata a negare la rappresentatività di Ugl Rider, ma ne ha addirittura affermato la natura di comodo: v. Trib. Firenze, 24 novembre 2021; App. Bologna, 18 dicembre 2023; analogamente, nell'ambito dei c.d. shoppers, e con riguardo, in particolare, a Union Shopper Italia, v. Trib. Milano, 28 marzo 2021.

51 C. SMURAGLIA, *Prospettive e problemi per una disciplina legislativa delle Commissioni interne*, in *Riv. giur. lav.*, 1962, I, 2-3, pag. 121 ss.

52 C. SMURAGLIA, *Un problema ormai maturo: lo Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 1966, I, pag. 265 ss.

Questa riflessione appare particolarmente preziosa, soprattutto oggi che non mancano inviti a rimeditare i fondamenti del nostro diritto sindacale, facendo i conti anche criticamente con alcune scelte passate di politica del diritto, tra cui quella di accantonare l'esperienza delle Commissioni interne<sup>53</sup>.

Carlo Smuraglia era un convinto assertore della necessità di rafforzamento di questi organismi, anzitutto perché liberamente eleggibili, dunque capaci di configurarsi quale risorsa democratica a disposizione di tutti i lavoratori e, a suo avviso, anche in tutte le imprese, a prescindere da ogni limite dimensionale, in vista di un superamento della concezione verticistica e autoritaria dell'organizzazione e dei rapporti di lavoro in azienda.

È importante rilevare come Carlo Smuraglia ponga la tutela della "libertà morale" al centro dell'istanza di democratizzazione e di riequilibrio dei poteri dei luoghi di lavoro. Una "libertà morale" richiamata sì dal codice civile con specifico riferimento alla salute del prestatore di lavoro, ma più ampiamente evocata dai valori di libertà, dignità e sicurezza di cui al testo costituzionale. Guardata alla luce della Costituzione, la "libertà morale" esce dal tracciato, pur fondamentale, del dovere datoriale di cui all'art. 2087 c.c. per diventare *libertà dal bisogno*, istanza di protezione della dignità sociale delle persone. Come dire che libertà morale è sicurezza non solo nel senso di salubrità dell'ambiente di lavoro, bensì pure in termini di sicurezza delle condizioni di lavoro (il diritto al lavoro, alla retribuzione e ad altri diritti non economici)<sup>54</sup>.

*«L'espressione sicurezza del prestatore di lavoro può essere intesa in due sensi. Uno più limitato e ristretto si riferisce all'integrità dell'individuo (...) e alla possibilità che possa essere menomata nell'esercizio dell'attività lavorativa. L'altro, molto più esteso, si avvicina al concetto di sicurezza sociale e ha riguardo a tutti i problemi inerenti alla particolare condizione in cui viene a trovarsi chiunque presti la sua opera alle dipendenze altrui»<sup>55</sup>.*

Questa sicurezza come *libertà dal bisogno*, che oggi, peraltro, diventa istanza urgente di un'ampia fetta del mondo del lavoro, ben oltre il vecchio lavoro salariato, e che chiama in causa la necessità di un modello di sviluppo sostenibile anche socialmente, è quanto giustifica l'indispensabilità, secondo Carlo Smuraglia, di un intervento di natura legale a rafforzamento dell'azione delle Commissioni interne nei luoghi di lavoro. A ognuno il suo, pare affermare Carlo Smuraglia, e a fronte di chi, in ambito sindacale, si schiera a favore di un intervento meramente negoziale, replica quanto segue:

53 L. NOGLER, *Statuto dei lavoratori e ideologia del nuovo sindacato*, cit.

54 C. SMURAGLIA, *Un problema ormai maturo: lo Statuto dei diritti dei lavoratori*, cit., pag. 270 ss.; v. anche S. SMURAGLIA, *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1967, pag. 337 ss.

55 *Ibidem*, pag. 275.

«Vi sono diverse associazioni sindacali le quali appaiono molto gelose delle loro prerogative (...). [Tuttavia, vi sono anche] settori molto delicati che non possono essere devoluti soltanto alla contrattazione collettiva. In materia di diritti fondamentali (...), sembra evidente che lo Stato è il primo soggetto a cui si rivolge l'indirizzo programmatico della Costituzione. (...) E in certo modo può dirsi che uno Stato "sociale" verrebbe meno alle sue funzioni ove lasciasse una materia di tanta importanza al libero gioco delle forze sociali, spesso influenzate dai fattori più disparati ed ispirate talvolta anche a ragioni di delicato equilibrio, quando addirittura non dominate da compromessi più o meno necessari»<sup>56</sup>.

È una riflessione che resta valida a tutt'oggi con riferimento ad uno dei temi fondamentali oggi in discussione, cioè quello della rappresentanza e/o (quanto-meno) del salario minimo<sup>57</sup>.

Quanto, infine, alle prerogative da riconoscere alle Commissioni interne, Carlo Smuraglia si esprimerà favorevolmente ad una legislazione di quelle già contenute nell'accordo interconfederale, ma risultate fino a quel momento ineffettive. Egli farà, anzi, affidamento proprio sulla legge per garantire l'effettività di quelle prerogative, mentre sarà ancora lontana l'idea di diritti sindacali destinati a prevalere sull'esigenza datoriale di assicurare il normale svolgimento dell'attività produttiva, come poi avverrà con la L. n. 300/1970.

Sarà, invece, contrario ad una formalizzazione dei poteri di contrattazione collettiva aziendale in capo alle Commissioni interne, per la necessità di mantenere tali poteri a capo delle organizzazioni sindacali esterne, secondo un modello di rappresentanza tipicamente a canale doppio.

Questo modello di rappresentanza verrà, tuttavia, spazzato via dalla L. n. 300/1970 che pure, sotto più profili, Carlo Smuraglia, quale esponente di una certa corrente giussindacale, aveva contribuito a sollecitare. Tutto cambierà con la legislazione sindacale di sostegno, in altri termini con l'art. 19 St. lav. e l'entrata in campo del criterio selettivo della rappresentatività sindacale, anzitutto di quella "maggiore" e "storicamente presunta" di cui all'art. 19 St. lav., imputata come tale all'organizzazione confederale e per "irradiazione" destinata poi a ricadere sulle organizzazioni federali ai fini della attribuzione dei diritti del titolo III.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pag. 278.

<sup>57</sup> Su cui, per la riflessione dottrinale, v., da ultimo, P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023; dopo il parere negativo del Cnel sulla proposta di legge in materia di salario minimo – CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia. Parte I: Inquadramento e analisi del problema. Parte II: osservazioni conclusive e proposte*, Assemblea, 12 ottobre 2023 – la questione salariale è sfociata in una legge delega contenente una serie di principi e criteri direttivi, ispirati all'esigenza di valorizzare, a fini retributivi minimi, il contratto collettivo «maggiormente applicato» nella categoria, con una marginalizzazione, pertanto, almeno a prima vista, del tradizionale concetto di rappresentatività sindacale a fini selettivi del Ccnl *leader*.

All'indomani dello Statuto, il giudizio di Carlo Smuraglia apparirà particolarmente severo nei confronti della legislazione di sostegno e del privilegio così attribuito al sindacato maggiormente rappresentativo<sup>58</sup>, che nella riflessione del Maestro avrebbe potuto addirittura ostacolare, invece che sostenere, lo sviluppo del movimento sindacale in azienda<sup>59</sup>. A suo avviso, infatti, il sindacato tradizionale non può illudersi di potenziare la sua forza attraverso strumenti indiretti di privilegio legale. «*Forse potrà giovarsene*» – Egli scrive – ma solo se e nella misura in cui saprà trasformarli «in effettivo elevamento vivificante»<sup>60</sup>.

Nel suo pensiero, il sindacato si fa, infatti, dialetticamente e dinamicamente dal basso, attraverso la partecipazione libera dei lavoratori, senza rendite di posizione precostituite, in un ordinamento giuridico-sindacale che deve rimanere il più possibile aperto ed inclusivo, così da offrire a tutte le componenti la possibilità di partecipare al “gioco”, non tanto e non solo per una questione di parità di trattamento tra soggetti collettivi, quanto più ancora affinché la libertà sindacale (e lo sciopero) restino risorse certe ed effettive a disposizione di tutti i lavoratori, come singoli appartenenti ad una classe che, in una società dominata dalla contrapposizione capitale-lavoro, ha bisogno di «contare di più»<sup>61</sup>.

Coerente a queste posizioni, orientate a favorire la libera dinamica sindacale è, invece, il giudizio positivo espresso a proposito della decisione del legislatore di non codificare nell'art. 19 Stat. lav. le nuove figure dei delegati di fabbrica, così da «*lasciarle sviluppare, vedere se hanno un reale fondamento, verificare in che rapporto dialettico si pongono col sindacato*»<sup>62</sup>.

## 7. Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo

Dieci anni dopo, nel 1980, in occasione di un seminario sullo stato dello Statuto dei lavoratori, troviamo Carlo Smuraglia intento a tracciare un bilancio di questa esperienza<sup>63</sup>. Per farlo, Egli recupera quello che era stato il primo ten-

58 C. SMURAGLIA, *Intervento*, in AIDLISS, *La rappresentanza professionale e lo Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 1971, pag. 144 ss.

59 Lo rileva anche M. D. FERRARA, *1970-2020: resistenza e resilienza delle idee ispiratrici all'origine dell'avventura statutaria*, in M. RUSCIANO, L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, I, in *Quad. Riv. Dir. Lav. Merc.*, 2020, 8, pag. 153; più in generale, sottolinea, da ultimo, la profonda diversità di posizioni della corrente giuridica “costituzionalista” rispetto al pensiero giugniano, in ordine al modo di concepire il rapporto tra lavoratori e sindacato, F. LISO, *Un profilo di Gino Giugni – Parte seconda*, cit., pag. 95 ss.

60 C. SMURAGLIA, *Intervento*, cit., pag. 146.

61 V. *retro*, nt. 16.

62 C. SMURAGLIA, *Intervento*, cit., pag. 147.

63 C. SMURAGLIA, *Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo*, in AA.VV., *Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo*, diretto da C. SMURAGLIA, cit., pag. 10 ss.

tativo di dar vita ad uno Statuto, tentativo compiuto dalla Cgil di Giuseppe Di Vittorio e poi trasposto in proposte di legge da parte dei partiti della sinistra dell'epoca. In quel testo dominava, per la verità, una prospettiva individualistica, lo Statuto come insieme di diritti a tutela del singolo<sup>64</sup>, e Carlo Smuraglia sembra voler recuperare questo spirito originario dello Statuto. Nondimeno il giudizio severo nei confronti della legislazione di sostegno è sparito. La saldatura tra la vecchia componente socialista e quella comunista, in fondo fatta propria, sia pur con qualche forzatura, dallo Statuto, sembra aver funzionato. La L. n. 300/1970 è considerata dal Maestro una “legge giusta”, una conquista importante ed irreversibile<sup>65</sup>. Qui colpisce un certo giudizio sull'art. 28 St. lav., fondamentale, ma da impiegarsi con cautela<sup>66</sup> – solo in funzione di affiancamento e di integrazione della lotta – per il timore, ancora una volta, che il sindacato, invece di costituirsi dialetticamente sul terreno della partecipazione dei singoli, utilizzi “scorciatoie giudiziarie” per affermarsi. Il tema è di grande attualità oggi, soprattutto a seguito dell'ampliarsi delle tecniche di tutela, prima di tutto attraverso l'uso del diritto antidiscriminatorio, ma non solo (si veda ora l'impiego della c.d. *class action*)<sup>67</sup>.

Il giudizio sulla legislazione di sostegno sarà, comunque, diverso e più problematico negli anni venire. In occasione dell'intervento alla Giornate di Studio Aidllass del 1995, dove sarà relatore Luigi Mariucci<sup>68</sup>, Carlo Smuraglia prenderà atto della fine di un'epoca e della crisi ormai irreversibile della rappresentatività

64 Tant'è che lo stesso Ugo Natoli inizialmente «tuonò contro il progetto giugniano», rimproverandogli – come ben ricorda S. LAFORGIA, *Lo Statuto dei lavoratori cinquant'anni dopo*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, I, 1, pag. 124 – di «contenere ben pochi riferimenti ai diritti individuali dei lavoratori, effettivamente poi rimpinguati nel testo finale della legge (...)».

65 C. SMURAGLIA, *Lo Statuto dei lavoratori dieci anni dopo*, cit., pag. 18.

66 C. SMURAGLIA, *Dallo Statuto dei lavoratori ad un moderno sistema di relazioni industriali*, cit., pag. 233 ss.

67 Da ultimo, sul ruolo del sindacato nelle controversie di lavoro, cfr. T. TREU, *Processo del lavoro e ruolo del sindacato*, in *LDE – Lav. Dir. Eur.*, 2023, 2, pag. 1 ss., il quale rileva, in effetti, una consonanza tra l'invito dottrinale ad un cauto coinvolgimento giudiziario del sindacato e le posizioni ufficiali poi fatte proprie dalle maggiori confederazioni sindacali; sugli sviluppi più recenti, v., invece, M. BARBERA, *La tutela antidiscriminatoria ai tempi dello Statuto e ai tempi nostri*, in *Dir. lav. merc.*, 2010, 3, pag. 723 ss.; A. LASSANDARI, *L'azione giudiziale come forma di autotutela collettiva*, in *Lav. Dir.*, 2014, 3-4, pag. 327 ss.; O. RAZZOLINI, S. VARVA, M. VITALETTI (a cura di), *Sindacato e processo (a cinquant'anni dallo Statuto dei lavoratori)*, in *Giust. Civ. com.*, 2020, fascicolo speciale, con interventi di vari Autori e, in particolare, per quanto qui interessa, di G. A. RECCHIA, *La bella “giovinezza” dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, pag. 97 ss.; O. RAZZOLINI, *Azione di classe risarcitoria e azione collettiva inibitoria: novità anche per il diritto del lavoro?*, in *Arg. Dir. lav.*, 2019, 1, pag. 81 ss.; il tema è ora oggetto di approfondimento monografico da parte di V. PROTOPAPA, *Uso strategico del diritto e azione sindacale*, il Mulino, Bologna, 2023.

68 L. MARIUCCI, *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, in AIDLASS, *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, Atti

“presunta”. Emerge, allora, l'esigenza di un supporto del legislatore alla rivitalizzazione del sindacato con un'iniezione di democrazia sindacale che arrivi dalla previsione di rappresentanze tutte elettive nei luoghi di lavoro<sup>69</sup>. Si può discutere della bontà di questa via<sup>70</sup>, ma certo è importante notare che, ancora una volta, il pensiero vada all'esigenza di partecipazione dal basso senza rendite di posizione precostituite.

In questo caso il pensiero dello studioso si salderà, peraltro, con l'attività del politico, dando vita ad un disegno di legge sulla rappresentanza, c.d. d.d.l. Smuraglia<sup>71</sup>, chiamato a recuperare, pur con qualche novità, l'eredità del vecchio d.d.l. Ghezzi. Sarà approvato dal Senato nello stesso anno, senza però mai diventare legge.

## 8. Libertà sindacale e partecipazione: verso un più compiuto sistema di relazioni industriali

Un ultimo aspetto riguarda la democrazia industriale o, meglio, la «democrazia senza aggettivi»<sup>72</sup> per dirla con le parole di Carlo Smuraglia, sempre orientato a saldare l'aspetto della partecipazione sindacale a quella politica e sociale dei lavoratori. Il tema partecipativo non è assolutamente estraneo alla riflessione scientifica del Maestro. È inevitabile, certo, che nel suo pensiero, specie quello maturato all'indomani della caduta del corporativismo, la partecipazione debba venir declinata anzitutto in senso negativo, per quello che non è: non è, per intenderci, uno strumento di cooperazione sindacale al mantenimento della pace sociale; sicché essa deve rimanere estranea al novero delle prerogative delle Commissioni interne e semmai collocarsi sul terreno dell'esperienza dei consigli di gestione, chiamati a partecipare alla determinazione vera e propria dell'indirizzo produttivo<sup>73</sup>.

A distanza di un paio di decenni, nel periodo della legislazione dell'emergenza e poi a seguire fino alla fine degli anni '90 del Novecento, Smuraglia tornerà insistentemente sul tema della democrazia industriale e le riserverà una collocazione precisa all'interno della sua concezione del fenomeno sindacale.

---

delle Giornate di studio di diritto del lavoro, Pisa, 26-27 maggio 1995, Giuffrè, Milano, 1996, pag. 3 ss.

69 C. SMURAGLIA, *Intervento*, in AIDLIASS, *Poteri dell'imprenditore, rappresentanze sindacali unitarie e contratti collettivi*, cit., pag. 95.

70 V. ora L. NOGLER, *Statuto dei lavoratori e ideologia del nuovo sindacato*, cit., *passim*.

71 SENATO DELLA REPUBBLICA, XII Legislatura, Disegno di legge n. 328, d'iniziativa dei senatori Smuraglia, De Luca, Daniele Galdi, Pelella, Larizza, Gruosso e Micele, comunicato alla Presidenza il 25 maggio 1994.

72 C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., pag. 23.

73 C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pag. 197.

Per quanto concerne i *livelli della partecipazione*, è coerente con l'idea di una «democrazia senza aggettivi», l'orientamento per cui la partecipazione è intanto strategia sindacale meritevole di sviluppo in più sedi e rispetto a vari interlocutori: l'azienda, ma anche i pubblici poteri, quelli regionali, anzitutto, – perché è in quest'ambito che si discute sempre più di politiche del lavoro e dell'impresa<sup>74</sup> – poi, quelli statali, presso i quali la partecipazione può assumere anche le forme della concertazione<sup>75</sup>. «L'esperienza rivela», infatti, «che la partecipazione a puro livello di impresa è pericolosa e inappagante, posto che l'impresa non è un astro isolato che percorre spazi infiniti, ma è una parte di un sistema economico-politico, che la condiziona e che in definitiva ne viene condizionato a propria volta»<sup>76</sup>.

A proposito, invece, di rapporto tra *partecipazione e conflitto*, per Carlo Smuraglia la partecipazione è perfettamente compatibile con la visione conflittuale del sindacato; partecipazione e contestazione non sono alternative<sup>77</sup>, in una logica che, del resto, sembra oggi trovare inaspettata conferma persino nelle nuove esperienze di contrattazione locale dei lavoratori delle piattaforme, in particolare, i c.d. riders, associati in sindacati di mestiere, ad esempio *Riders Union Bologna*, a connotazione particolarmente radicale<sup>78</sup>. Tutto questo naturalmente richiede che vi siano però delle condizioni. La prima è che la partecipazione faccia perno sulla forza di pressione del sindacato, la valorizzi, perché solo così sarà strumento funzionale a «contare di più», per usare un'espressione già richiamata in precedenza, invece di sfociare in una sostanziale adesione alle scelte unilaterali dell'imprenditore. La seconda – la quale peraltro chiama in causa il tema del rapporto tra *partecipazione e autonomia del sindacato* – è che tale partecipazione si svolga nel rispetto dell'autonomia delle parti coinvolte. Questo va tenuto presente, secondo Carlo Smuraglia, anche nel caso di partecipazione sovraziendale,

74 Sul ruolo centrale delle Regioni in tema di politiche industriali e del lavoro, anche nel rapporto con le forze sociali, v., già negli anni Settanta dello scorso secolo, C. SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle Regioni e azione sindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1976, I pag. 220 ss.; cfr. pure C. SMURAGLIA, *Impresa, sindacati e forze politiche nella prospettiva di un modello italiano di relazioni industriali*, in *Dem. Dir.*, 1977, 1, pag. 119, nonché C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., pag. 21 ss., ove si insiste soprattutto sulla necessità di una programmazione economica territoriale capace di coinvolgere, a livello regionale, le stesse parti sindacali.

75 C. SMURAGLIA, *Parlamento e concertazione*, cit., *passim*.

76 C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., pag. 13.

77 C. SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro: interventi delle Regioni e azione sindacale*, cit., pag. 220 ss.

78 V., in particolare, l'accordo territoriale sottoscritto il 31 maggio 2018 tra il Comune di Bologna, i sindacati e alcune piattaforme del *food-delivery* per l'adozione e la promozione di una *Carta dei Diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano*; sulle mobilitazioni dei c.d. riders, dal punto di vista dei protagonisti, v. M. MARRONE, *Rights against the machine! Il lavoro digitale e le lotte dei riders*, Mimesis Edizioni, Milano, 2021.

ove sarà necessario, ad esempio, che gli accordi di concertazione con il Governo centrale o locale evitino di invadere gli spazi riservati al potere legislativo e dunque di assecondare una certa tendenza dei poteri esecutivi stessi a *bypassare*, per così dire, Parlamento e assemblee legislative<sup>79</sup>. Esiste un nesso stringente, altresì, tra *partecipazione e cambiamento culturale del sindacato*. La partecipazione, infatti, se vuole essere strumento per «contare di più», ha bisogno di un sindacato che superi certe arretratezze culturali<sup>80</sup>, investa nella conoscenza e sia all'altezza delle sfide; un monito questo a cui il sindacato non sempre e non completamente è stato in grado di rispondere.

A propria volta la sollecitazione, rivolta al sindacato, ad un cambiamento culturale profondo presuppone evidentemente una considerazione alta della partecipazione, come il frutto più avanzato e sofisticato di un sistema di relazioni industriali maturo. In effetti la partecipazione, anche se intesa come semplice sistema di informazioni, esami congiunti, verifiche periodiche si presenta solo apparentemente come limitata, essendo, in realtà, comunque propedeutica ad un intervento del sindacato sia «nella fase di elaborazione delle scelte» che in quella di «controllo sulla loro effettiva attuazione»<sup>81</sup>. Carlo Smuraglia è consapevole dei limiti di questo sistema partecipativo, quantomeno nei termini definiti, all'epoca, dai contratti collettivi, limiti palesatesi poi ampiamente nella prassi attuativa: il riferimento è, in particolare, alla mancanza di un apparato sanzionatorio, nonché all'assenza di strumenti di garanzia della trasparenza dell'informazione o dell'accesso alle informazioni che realmente contano<sup>82</sup>. Nondimeno, Egli ravvisa nella partecipazione la via per giungere, almeno in prospettiva, laddove lo Statuto dei lavoratori non era mai arrivato e cioè ad un condizionamento profondo delle libertà imprenditoriali in ordine al “se”, al “quanto” e al “come” produrre<sup>83</sup>.

Osserva Carlo Smuraglia che la Costituzione non vuole certo la distruzione dell'impresa capitalistica, ma comunque mira ad un indirizzo e ad un coordinamento della stessa a fini sociali e, aggiungiamo ora, anche a fini ambientali, se si guarda al nuovo disposto dell'art. 41, 3° comma, Cost.<sup>84</sup>

«Libertà d'impresa, dunque, e libertà di profitto» – scrive Carlo Smuraglia – «ma in un contesto di solidarietà sociale»; il che «significa tener conto anche degli interessi collettivi e

79 C. SMURAGLIA, *Parlamento e concertazione*, cit., pag. 123.

80 C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., pag. 25.

81 C. SMURAGLIA, *Impresa, sindacati e forze politiche nella prospettiva di un modello di relazioni industriali*, cit., pag. 117.

82 *Ibidem*.

83 *Ibidem*, pag. 113.

84 M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari, i suoi interpreti*, in *Riv. AIC*, 2023, 2, pag. 59 ss.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi*, 2022, 4, pag. 188 ss.

generali (...), affrontare il confronto con le altre parti sociali, (...) sottoporsi anche ai controlli pubblici e sociali che già l'art. 41 manifestamente ipotizza»<sup>85</sup>.

Tenere ora a mente questa riflessione di Carlo Smuraglia sull'impresa, la politica, la democrazia industriale può essere oggi un buon punto di partenza per affrontare le nuove sfide che sono all'orizzonte e anche per valutare nuovi progetti partecipativi che si propongono come nuova via di rivitalizzazione del ruolo sindacale in azienda<sup>86</sup>.

Come si possa in quest'epoca attualizzare la direttiva costituzionale dell'art. 41, 3° comma, Cost., con quali strategie e quali strumenti, può essere argomento di dibattito. Certo è che questa direttiva proietta la partecipazione in una dimensione ben diversa da quella meramente aziendalistica<sup>87</sup> a cui ultimamente siamo abituati a pensare, e veicola altresì un'idea di primato della politica sull'economia<sup>88</sup> che pare piuttosto lontano da quello su cui poggia lo stesso modello avanzato della c.d. impresa sostenibile con tutto il suo corredo di modelli organizzativi e gestionali, norme tecniche, standard, certificazioni<sup>89</sup>, deputati, mediante l'intervento di sostegno della legge, a garantire che l'intrapresa economica riduca il più possibile i rischi esterni e sia in grado di soddisfare interessi ulteriori e diversi, tra cui quelli dei lavoratori e dei loro rappresentanti, ormai posti sullo stesso piano degli altri *stakeholders*<sup>90</sup>.

Ricordo che a proposito dello Statuto delle imprese, documento presentato da Confindustria nel 1980, Smuraglia dice di avervi trovato «alcune idee positive, ma

85 C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., pag. 20.

86 V., da ultimo, la proposta di legge di iniziativa popolare *La Partecipazione al Lavoro. Per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori*, d'iniziativa CISL.

87 C. SMURAGLIA, *Dallo Statuto dei lavoratori ad un moderno sistema di relazioni industriali*, cit., pag. 241.

88 C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., pag. 24.

89 Riflessioni problematiche in A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2018.

90 K. SCHWAB, P. VANHAM (WITH), *Stakeholder Capitalism: A Global Economy That Works for Progress, People and Planet*, Wiley, 2021; nel panorama italiano, in una prospettiva giuslavoristica, v. criticamente P. TULLINI, *La responsabilità dell'impresa*, in *Lav. dir.*, 2022, 2, pag. 362, con richiamo a G. ALPA, *Responsabilità degli amministratori di società e principio di «sostenibilità»*, in *Contr. impr.*, 2021, pag. 721 ss.; sempre in ambito giuslavoristico, V. SPEZIALE, *L'impresa sostenibile*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, pag. 494 ss.; V. CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Milano, 2018; A. PERULLI, *La responsabilità sociale dell'impresa: verso un nuovo paradigma della regolazione?*, in A. PERULLI (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa: idee e prassi*, Bologna, 2013, pag. 13 ss.; in ambito societario, F. MUCCIARELLI, *Perseguire un diritto societario «sostenibile»: un obiettivo sincero?*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, pag. 520 ss.; C. MALBERTI, *L'environmental, social and corporate governance nel diritto societario italiano: svolta epocale o colpo di coda?*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, 168, 4, pag. 661 ss.; sul versante aziendalistico, C. MIO, *L'azienda sostenibile*, Bari, 2021.

*al tempo stesso una concezione di fondo che non appare accettabile (...) soprattutto alla luce del sistema costituzionale. Va benissimo immaginare un controllo serio sugli abusi del potere economico sul mercato o definire meglio i rapporti tra Stato e imprese o cercare di rendere più trasparenti i bilanci delle società. Ma quando si arriva ai concetti di fondo, la vocazione neoliberista appare senza veli e quasi senza ritegno: ed allora si scopre in realtà che i vincoli più definiti e precisi sono quelli a carico dello Stato, che il ruolo del sindacato è ridotto al livello di mera consulenza, che ogni tipo di programmazione viene considerato con una diffidenza tale da far pensare a un netto rifiuto, che il sistema di interventi pubblici e di controlli sociali è ridotto praticamente a poco o nulla»<sup>91</sup>.*

Sotto altro profilo le vicende legate al periodo pandemico ripropongono una domanda che emerge forte nelle riflessioni di Carlo Smuraglia: la “confittualità”, peraltro particolarmente evidente nel caso italiano, è davvero un vizio riferibile solo alla tradizione delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori oppure è determinata da tutti i comportamenti delle parti in gioco, dunque, anche da quelli imprenditoriali?

L’esperienza della pandemia ci dice, ad esempio, che, nel momento del massimo allarme sanitario, il dialogo tra sindacato, imprese e anche pubblici poteri è andato a “gonfie vele”, ma poi, passata l’emergenza, il contesto è tornato per lo più quello di sempre, con una certa tendenza all’unilateralità del comando datoriale nelle aziende. La partecipazione, insomma, si conferma frutto sofisticato di un sistema maturo e permanente di relazioni industriali, da cui oggi il capitalismo tende, in verità, a rifuggire, sicché, ove si volesse stemperare la tradizionale visione conflittuale con modelli partecipativi forti si potrebbe al più pensare a forme sperimentali, ad esempio, di partecipazione organica nelle imprese pubbliche.

Proprio in ragione di tutto questo, la risorsa del conflitto collettivo continua a restare oggi al centro dell’azione del sindacato dei lavoratori. Questo è percepibile anche a livello europeo, dove la lotta sindacale si rivela, spesso, l’unica via percorribile per il miglioramento delle condizioni di lavoro in contesti globali dominati da grandi corporation, emblema del nuovo capitalismo. Significativo è, a riguardo, il caso Ryanair, le cui politiche antisindacali hanno trovato ostacolo in una serie di scioperi a carattere transnazionale<sup>92</sup>, forieri altresì di azioni giudiziarie di successo per i lavoratori<sup>93</sup>, che hanno costretto la compagnia a siglare contratti collettivi in più di uno Stato membro, sebbene con una accorta

91 C. SMURAGLIA, *Introduzione*, cit., pag. 19.

92 S. DE SPIEGELAERE, *Transnational union action at Ryanair*, in *Transfer*, 2020, 2, pag. 229 ss.; D. GOLDEN, R. ERNE, *Ryanair pilots: Unlikely pioneers of transnational collective action*, in *Eur. Journ. Ind. Rel.*, 2022, 28, pag. 451 ss.; P. MENDONÇA, *Trade union responses to precarious employment: the role of power resources in defending precarious flight attendants at Ryanair*, in *Transfer*, 2020, 4, pag. 431 ss.

93 A partire da Corte Giust., 14 dicembre 2017, C-168/16 e C-169/16, *Nogueira e altri c. Ryanair*, v., per il caso italiano, Trib. Busto Arsizio, 5 febbraio 2018; Trib. Roma, 23

selezione dei soggetti sindacali stipulanti<sup>94</sup>. È una via, quella del conflitto, che appare a tutt'oggi al centro del dibattito. Spicca senz'altro la situazione italiana, segnata da un ritorno allo strumento della precettazione per la gestione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, mentre, per rimanere al settore del trasporto aereo in Europa, qui alcuni invocano a gran voce la risorsa del conflitto, com'è nel caso dei controllori di volo polacchi, che, a rigore, ne sarebbero addirittura estromessi, essendo assunti come lavoratori autonomi; altri, invece, la temono, come è ancora nel caso di Ryanair, che ha organizzato una petizione presso i propri clienti con l'obiettivo di ottenere una limitazione dello sciopero nello spazio aereo europeo e vedere così garantita la continuità del servizio, più volte minacciata dalle frequenti astensioni collettive dei controllori di volo francesi.

---

agosto 2019; Trib. Busto Arsizio, 25 ottobre 2019; Trib. Bergamo, 30 marzo 2018; App. Brescia, 24 luglio 2019; Cass. 21 luglio 2021, n. 20819.

94 Per l'esperienza italiana, v. i contratti collettivi stipulati da Ryanair con Fit-Cisl, Anpac e Anpav, prima, nel 2018, poi nel 2020, per governare, in specifico, l'emergenza pandemica e, infine, nel 2022, per gestire la fase post-pandemica.



# Libera iniziativa economica e diritto alla salute\*

di Paolo Tomassetti

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Diritto del lavoro e tutela della persona oltre il binomio pubblico-privato. – 3. *Segue:* diritto alla salute e *dovere* di sicurezza: una lettura “bifrontale”. – 4. *Segue:* la tutela della salute come limite *interno* alla libera iniziativa economica. – 5. Libera iniziativa economica e diritto alla salute dopo la riforma costituzionale n. 1/2022: questioni interpretative. – 6. *Segue:* diritto alla salute e libera iniziativa economica: i limiti di una lettura esclusivamente giuslavoristica dell’art. 41, Cost. – 7. L’importanza di dialogare con un ideale di giustizia più ampio della tutela del lavoro in quanto fattore di produzione. – 8. *Segue:* percorsi normativi e istituzionali attraverso cui saldare interesse pubblico e interesse privato. – 9. Conclusioni: il diritto del lavoro come diritto vivente e come progetto di democrazia sostanziale.

## 1. Introduzione

Rivolgo anche io i miei più sinceri ringraziamenti al Comitato organizzatore e, in particolare, alla Professoressa Olivia Bonardi per l’invito a questo importante convegno. Un invito che ho raccolto con grande senso di responsabilità sia per la natura commemorativa dell’evento, sia per la rilevanza del tema assegnatomi. Quello del rapporto tra libera iniziativa economica e diritto alla salute è, infatti, un tema centrale nel pensiero di Carlo Smuraglia, che ne attraversa trasversalmente buona parte dell’elaborazione scientifica. Ma è anche un tema che non smette mai di essere di attualità. Non solo la cronaca e le statistiche sull’andamento degli infortuni e delle malattie professionali continuano a restituirci il dato di una persistente drammaticità della realtà del lavoro nella società post-industriale. La storia del recente passato – quella della pandemia – ci ricorda che dalla qualità del rapporto tra libera iniziativa economica e tutela della salute dipendono la possibilità e la qualità del progresso umano.

---

\* Relazione presentata al Convegno «L’attualità del pensiero di Carlo Smuraglia», svoltosi a Milano il 12 giugno 2023.

Di questi aspetti vorrei occuparmi nella mia relazione, che si svilupperà in tre parti. Nella prima parte ripercorrerò brevemente gli snodi fondamentali del contributo di Smuraglia alla razionalizzazione del diritto alla salute nell'ambito dei rapporti di lavoro, con particolare riferimento ai profili riguardanti la tutela di questo diritto in relazione al principio di libera iniziativa economica sancito al primo comma dell'art. 41, Cost. Nella seconda parte mi occuperò di alcune questioni interpretative riguardanti la tutela della salute nel nuovo art. 41, Cost., per come modificato dalla legge di riforma costituzionale n. 1/2022, cercando di valorizzare i profili di attualità del pensiero di Smuraglia. Sulla scorta di quanto discusso nelle prime due parti, dedicherò la terza parte della relazione ad una riflessione conclusiva sul contributo che il diritto del lavoro può dare alla realizzazione di un ideale di giustizia più ampio rispetto alla tutela della persona in quanto fattore di produzione.

## 2. Diritto del lavoro e tutela della persona oltre il binomio pubblico-privato

Considerate l'ampiezza e la profondità dell'elaborazione di Smuraglia su questa materia, mi sembra opportuno circoscrivere l'oggetto del mio intervento alle sole questioni riguardanti la dialettica tra libera iniziativa economica e diritto alla salute. Al fine di cogliere l'originalità del pensiero di Smuraglia su questo specifico aspetto, ritengo tuttavia doveroso svolgere alcune considerazioni preliminari sull'inquadramento generale che il nostro autore offre del diritto del lavoro dal punto di vista epistemologico. L'impostazione dottrinale di Smuraglia si colloca nel solco di una lettura del diritto del lavoro tendente a respingere ogni interpretazione della materia in chiave esclusivamente pubblicistica o privatistica. Il che implica non soltanto rileggere le disposizioni del Libro V del Codice civile in chiave "civil-costituzionale"<sup>1</sup>, coniugando «la costruzione dei diritti costituzionali del lavoratore con la lettura contrattualistica del rapporto di lavoro e il rilievo attribuito alla persona del prestatore di lavoro nell'ambito del

---

1 L'espressione è da intendersi secondo l'uso invalso nella dottrina di Pietro Perlingieri (PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, spec. pagg. 129 ss. e *passim*) e nella sua scuola. Per una concettualizzazione sistematica dell'approccio "civil-costituzionale", si vedano, in particolare, i saggi di PENNASILICO M., *Legalità costituzionale e diritto civile*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, n. 3, pagg. 840-876, Id., *Il diritto civile tra storia e metodo*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, pagg. 337-348. e, di recente, Id., *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, n. 3, pagg. 4-61, spec. pagg. 4 e 5.

contratto»<sup>2</sup>. Implica, ancora e più a fondo, giustificare l'autonomia scientifica del diritto del lavoro oltre il binomio pubblico-privato<sup>3</sup>.

Il tema è trattato sistematicamente nella monografia giovanile del 1958<sup>4</sup> e ricorre frequentemente negli scritti successivi. Consentitemi di rileggere alcuni frammenti della densa produzione di Smuraglia al riguardo, per non togliere nulla alla sua profondità e alla chiarezza espositiva. «Per quanto riguarda la collocazione del diritto del lavoro nell'ambito della distinzione tradizionale tra diritto pubblico e diritto privato» – scrive Smuraglia – «sembra che la soluzione puramente pubblicistica debba ormai essere ripudiata, dopo l'abrogazione dell'ordinamento corporativo. Tuttavia non sembra neppure accoglibile una soluzione integralmente privatistica, quale quella che si è affermata dopo tale abrogazione e che appare prevalente anche dopo l'entrata in vigore della Carta Costituzionale»<sup>5</sup>. Si tratta, infatti, di una materia nella quale si rende particolarmente evidente «il fenomeno di intercomunicabilità di principi diversi e derivanti da opposti settori dell'ordinamento. Ed è proprio da questa confluenza tra principi e figure appartenenti a settori diversi, che il diritto del lavoro riceve la sua speciale caratterizzazione. La riconduzione ad unità di tali principi e di tali figure, a prima vista tra di loro in insanabile contrasto, rappresenta, d'altra parte, il miglior titolo che vale a giustificare l'affermazione dell'autonomia del diritto del lavoro»<sup>6</sup>.

Se la decostruzione della «grande dicotomia»<sup>7</sup> si pone in Smuraglia come presupposto per giustificare l'autonomia scientifica del diritto del lavoro, gli effetti che ne derivano sul piano normativo travalicano le questioni di immediato interesse epistemologico. Collocare il diritto del lavoro oltre il binomio pubblico-privato, infatti, significa aderire ad una precisa concezione del rapporto tra Stato e mercato che incide sull'essenza stessa della divisione capitalistica del lavoro<sup>8</sup>, se è vero che dalla separazione tra sfera politica e sfera economica il

2 BONARDI O., *Il contributo di Carlo Smuraglia all'evoluzione del diritto del lavoro*, in LDE – *Law. Dir. Eur.*, 2022, n. 2, pagg. 2-14, qui pag. 5 [pubblicato anche in questo volume].

3 Sul tema, oltre alle opere di Smuraglia citate *infra*, cfr. RUSCIANO M., *Il diritto del lavoro tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, Milano, 1995, tomo II, pagg. 1205-1233 e, nella letteratura internazionale, KLARE K., *The Public/Private Distinction in Labor Law*, in *Univ. Penn. Law Rev.*, 1982, n. 6, pagg. 1358-1422.

4 SMURAGLIA C., *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro (Lineamenti di una teoria generale)*, Feltrinelli, 1958.

5 *Ivi*, pag. 26.

6 *Ivi*, pag. 27.

7 SORDI B., *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Il Mulino, 2020, *passim*.

8 ROMAGNOLI U., *Il diritto del lavoro tra Stato e mercato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005, n. 1, pagg. 53-76.

capitalismo trae la sua principale *vis* riproduttiva ed espansiva<sup>9</sup>. Ne deriva, più in profondità, la necessità di riconsiderare la natura stessa del rapporto tra pubblico e privato nell'ottica di valorizzare gli spazi di continuità che esistono tra i due ambiti di organizzazione della società.

Non stupisce che, nel tentativo di offrire una lettura sistematica dei principi costituzionali preposti alla tutela del lavoro, Smuraglia richiami a più riprese la centralità degli articoli 2 e 3, comma 2, della Costituzione. Assieme alla fondazione dell'ordine repubblicano sul lavoro, i valori della solidarietà e della uguaglianza sostanziale sono considerati gli architravi di un progetto di società a vocazione fortemente progressista, in cui la contrapposizione tra pubblico e privato viene ad essere superata e ricomposta a sintesi attraverso la promozione di un processo di partecipazione integrale della persona alla vita economica, sociale e politica del Paese, rispetto al quale il diritto del lavoro è chiamato a svolgere un ruolo non solo abilitante ma anche e soprattutto propulsivo.

Neppure sorprende che, coerentemente con quanto appena affermato, lo stesso Smuraglia si faccia interprete in prima persona di questa visione trasformativa del diritto del lavoro, attraverso un impegno partecipativo volto a coniugare la ricerca scientifica con una intensa attività professionale e politica a servizio dei lavoratori, del sindacato e della società civile<sup>10</sup>. Il diritto del lavoro immaginato e praticato da Smuraglia è, in una parola, un "diritto vivente"<sup>11</sup>. Un diritto, cioè, che vive «nella sua dinamicità, derivante sostanzialmente dalla immediatezza dei legami che lo avvincono alla vita sociale»<sup>12</sup>. Al punto che di una vera e propria crisi del diritto del lavoro si dovrebbe parlare se il movimento, la dinamicità e il processo evolutivo che lo caratterizzano si arrestassero, «quando cioè si allentassero i legami con la vita sociale e da disciplina viva e dinamica, esso si trasformasse in un complesso di strutture immobili ed astratte»<sup>13</sup>.

9 KLARE K., *The Public/Private Distinction in Labor Law*, cit., *passim*.

10 Oltre alle relazioni di PIETRO ICHINO, AMOS ANDREONI, ETTORE ZANONI e NANDO DALLA CHIESA in questo volume, cfr. BONARDI O., *Il contributo di Carlo Smuraglia all'evoluzione del diritto del lavoro*, cit., *passim* e BONARDI O., *Carlo Smuraglia: un uomo per la democrazia e il lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, n. 2, pagg. IX-XVI, *passim*.

11 Il riferimento al concetto di "diritto vivente" va interpretato, in questo contesto, oltre il significato consueto che la dottrina giuridica formalista è solita attribuirgli, ovvero in chiave di diritto di derivazione giurisprudenziale. Va interpretato, cioè, secondo la concezione propria della sociologia giuridica (cfr. EHRLICH E., *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, Duncker & Humblot, Berlino, 1913, pagg. 34-37 (*non vidi*), citata da GIUGNI G., *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960, pag. 25).

12 SMURAGLIA C., *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pag. 11.

13 *Ibidem*.

### 3. *Segue: diritto alla salute e dovere di sicurezza: una lettura “bifrontale”*

È alla luce di questa impostazione culturale e metodologica che si sviluppa il nucleo centrale della dottrina di Smuraglia in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Nella edizione del 1974 della monografia dedicata allo studio della tutela penale della sicurezza del lavoro<sup>14</sup>, Smuraglia mette a sistema una lettura dell'art. 2087 del codice civile che contribuirà a superare i limiti di un dibattito dottrinale nel quale l'interpretazione sulla natura giuridica della norma codicistica veniva costretta, alternativamente, in uno schema privatistico o in uno schema pubblicistico<sup>15</sup>. Sul punto Smuraglia torna ad osservare che il diritto del lavoro è un diritto «singolare ed autonomo»<sup>16</sup>, che l'ordinamento giuridico colloca in una «posizione del tutto particolare» e che, pertanto, le sue categorie e la sua disciplina vanno interpretate «alla luce dei principi che di tale diritto sono propri e caratteristici»<sup>17</sup>. Il tentativo di costringere questa o quella norma del diritto del lavoro in schemi appartenenti al diritto pubblico o al diritto privato, rischia di risolversi «in uno sforzo inutile e vano»<sup>18</sup>.

A questa direttrice metodologica si ispira l'interpretazione della norma contenuta nell'art. 2087, la quale non può essere ridotta né soltanto ad una comune obbligazione di fare di carattere meramente privatistico, né ad una visione esclusivamente pubblicistica. Nel primo caso, per Smuraglia, si perderebbe di vista quell'interesse generale che l'art. 32 della Costituzione consacra come diritto di ogni cittadino e come massima aspirazione della collettività, anche a prescindere dal rapporto di lavoro e ben al di là dell'interesse specifico dei beneficiari della tutela. Nel secondo caso, si «trascurerebbe ingiustamente quell'interesse individuale e privatistico che pur sempre deriva dal fatto che questa obbligazione

14 SMURAGLIA C., *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Giuffrè, 1974. Questa versione dello studio monografico di Smuraglia presenta un aggiustamento rispetto alle edizioni precedenti (del 1962 e del 1967), nella direzione di enfatizzare la non contraddittorietà tra la natura contrattuale e quella pubblicistica dell'obbligo/dovere di sicurezza, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano della tutela giudiziale. Coglie questa sfumatura MALZANI F., *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, Giuffrè, Milano, 2014, pagg. 28 e 35-37.

15 Per una ampia ed efficace ricostruzione e discussione di questo dibattito, oltre a MALZANI F., *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, cit., § 3, cfr. NATULLO G., *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Utet, Torino, 1995, pagg. 12-22 e ALBI P., *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona – art. 2087 cod. civ.*, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. SCHLESINGER e diretto da F. D. BUSNELLI, Giuffrè, Milano, 2008, pagg. 128-149, il quale offre una rilettura critica della tesi di Smuraglia alle pagg. 130-135.

16 SMURAGLIA C., *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, cit., pag. 81.

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*.

legale si inserisce comunque necessariamente su un rapporto di lavoro e trova anzi in esso il suo concreto presupposto»<sup>19</sup>.

Coerentemente con questa lettura “bifrontale” della disposizione codicistica, Smuraglia predilige una declinazione dell’obbligo di sicurezza in chiave di doverosità. Se è vero che l’origine di tale obbligo non è soltanto contrattuale, e se è vero che l’art. 2087 è diretto a tutelare interessi individuali in vista della promozione di interessi pubblici collettivi, sarebbe più appropriato parlare di un *dovere* di sicurezza, da rivolgere contemporaneamente nei confronti dei lavoratori e nei confronti dello Stato. Al consolidamento di questa acquisizione, che precorreva i tempi rispetto alla futura evoluzione della legislazione prevenzionistica e che forse, anche per questo motivo, rimarrà largamente minoritaria<sup>20</sup>, contribuiva il convincimento che la norma contenuta nell’art. 32 Cost. avesse una immediata efficacia e operatività all’interno dei rapporti intersoggettivi di scambio<sup>21</sup>. Questa norma, sostiene Smuraglia, non veicola soltanto un principio pubblicistico d’ordine generale, al quale corrisponde un diritto soggettivo pubblico. Essa veicola altresì un «principio destinato a calarsi immediatamente nei rapporti tra i privati, dando luogo a diritti soggettivi perfetti, sì da trasformare il generico diritto alla salute in un valore costituzionale assistito da effettive e concrete garanzie»<sup>22</sup>. Sicché il combinato disposto tra norma codicistica e norma costituzionale determina «il fenomeno singolare di un obbligo in cui il soggetto passivo è uno solo (il datore di lavoro) mentre due sono i soggetti attivi, i creditori del “debito” che ne deriva (e cioè il lavoratore e lo Stato)»<sup>23</sup>.

Le ricadute sulla posizione giuridica dell’imprenditore sono notevoli. Egli viene a trovarsi «contemporaneamente in una situazione di obbligo, alla quale può corrispondere una situazione di diritto soggettivo da parte del prestatore di lavoro, ed in una situazione particolare che rientra tra quei vincoli di

19 SMURAGLIA C., *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, cit., pagg. 81-82.

20 Nel dibattito dottrinale sulla natura giuridica dell’obbligo di sicurezza prevarrà, come noto, la posizione contrattualistica di SPAGNUOLO VIGORITA L., *Responsabilità dell’imprenditore*, in RIVA SANSEVERINO L., MAZZONI G. (diretto da), *Nuovo Trattato di Diritto del Lavoro. Il rapporto di lavoro*, Vol. II, Cedam, Padova, 1971, pag. 418, spec. 450 e MONTUSCHI L., *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1976, spec. pagg. 52-59. Di recente, cfr. ALBI P., *Adempimento dell’obbligo di sicurezza...*, op. cit., pagg. 3 ss. e *passim*.

21 SMURAGLIA C., *La tutela della salute del lavoratore tra principi costituzionali, norme vigenti e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1988, I, pagg. 414-441, qui pag. 415. Sulla valenza sia programmatica che precettiva dell’art. 32 Cost., e sulla complessità della figura giuridica che la disposizione costituzionale delinea sul piano dei rapporti privatistici, cfr. TULLINI P., *Salute nel diritto della sicurezza sociale (Voce)*, in *Dig. Disc. Priv. Comm.*, XIII, Torino, Utet Giuridica, 1996, pag. 70.

22 SMURAGLIA C., *Salute (tutela della salute - diritto del lavoro)*, in *Encicl. giur. Treccani*, 1991, vol. XXVII, pagg. 1-8, qui pag. 1.

23 SMURAGLIA C., *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, cit., pag. 82.

subordinazione della legittimità di determinate attività al rispetto di certi fini di ordine sociale, alla quale corrisponde una situazione di interesse, eventualmente destinata ad evolversi verso lo schema del diritto soggettivo»<sup>24</sup>. Con la ulteriore conseguenza che, nel tutelare direttamente i lavoratori che prestano l'attività alle sue dipendenze, egli è chiamato a collaborare con lo Stato nel perseguimento di uno scopo che la società considera fondamentale, ovvero la tutela del diritto alla salute e della personalità umana nel senso più vasto. In questo senso, il fondamento del dovere di sicurezza è al contempo contrattuale e legale: «si inserisce automaticamente in ogni rapporto di lavoro, nel quale anzi trova il presupposto necessario perché l'obbligo divenga effettivo e concreto; ma nello stesso tempo s'inserisce in quel gruppo di doveri che il datore di lavoro ha verso lo Stato, non solo in quanto partecipe della "societas", ma anche in quanto titolare di un'attività che è considerata libera solo a condizione che determinati beni individuali e sociali vengano rispettati e tutelati»<sup>25</sup>.

Attenta dottrina ha rilevato un profilo di contraddizione nella impostazione metodologica di Smuraglia, la quale realizzerebbe una sorta di eterogenesi dei fini, giacché, presupponendo «una rigida separazione fra diritto privato e diritto pubblico», finirebbe per porre «una barriera fra il momento pubblicistico e quello contrattuale, osservati come vasi non comunicanti, incapaci di interagire»<sup>26</sup>. Il rilievo è acutissimo e meriterebbe ulteriori approfondimenti. Tuttavia, la tesi di Smuraglia va letta, a mio avviso, proprio come tentativo di decostruire un dibattito dottrinale che, anche sul piano epistemologico (come si è visto *supra*, § 2), era effettivamente polarizzato su posizioni radicate in una cultura giuridica che, al tempo, appariva non proprio incline a riconoscere la porosità tra diritto pubblico e diritto privato. Né del resto la dottrina civilistica aveva allora maturato quelle aperture cognitive e metodologiche che, anche in ragione degli squilibri di potere contrattuale che diventavano evidenti e rilevanti pure nel campo del diritto privato, porteranno negli anni a venire a valorizzare un approccio civil-costituzionale al problema della tutela della persona nella sfera del mercato<sup>27</sup>. Da qui lo sforzo di spingere il discorso sulla natura dell'obbligo/dovere di sicurezza «ad un livello più alto di costruzione dogmatica, al fine di

---

24 *Ivi*, pag. 83.

25 *Ibidem*.

26 ALBI P., *Adempimento dell'obbligo di sicurezza...*, op. cit., qui pag. 134.

27 Oltre agli autori e ai testi citati in nota 1, cfr. BARCELLONA P., LIPARI N., *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, in LIPARI N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974, spec. pagg. 10-12 e, da ultimo, GROSSI P., *Il diritto civile in Italia tra moderno e postmoderno. Dal monismo legalistico al pluralismo giuridico*, Giuffrè, Milano, 2021.

supportare in modo più corretto e puntuale la compenetrazione dei due profili pubblicistico e privatistico»<sup>28</sup>.

#### 4. *Segue: la tutela della salute come limite interno alla libera iniziativa economica*

La razionalizzazione del diritto alla salute come diritto soggettivo trova piena corrispondenza nella interpretazione che Smuraglia offre dell'art. 41, Cost. La posizione di Smuraglia sul punto è radicale<sup>29</sup>. Tra il primo e il secondo comma dell'art. 41, Cost. non c'è una logica di doppio-movimento, tale per cui l'ordinamento riconosce e legittima l'iniziativa economica privata ponendo ad essa dei limiti esterni<sup>30</sup>. Per Smuraglia la tutela della libertà, della sicurezza, della dignità e quindi della salute della persona umana si pongono come limiti *interni* alla libera iniziativa economica<sup>31</sup>, ovvero come elementi costitutivi della stessa<sup>32</sup>. In questo senso<sup>33</sup>, i limiti posti dall'art. 41 vanno inquadrati «nell'ambito generale delle misure poste in essere per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale,

28 Così NATULLO G., *La tutela dell'ambiente di lavoro*, cit., qui pag. 20, il quale tende ad enfatizzare gli aspetti positivi della lettura “bifrontale” di Smuraglia, notando tra l'altro come taluni rilievi critici che hanno contribuito al suo isolamento dottrinale, fossero «preconcetti e forse anche non ben meditati» (NATULLO G., *La tutela dell'ambiente di lavoro*, cit., qui pag. 21, con specifico riferimento alla tesi di Bianchi D'Urso).

29 Così BONARDI O., *Il contributo di Carlo Smuraglia all'evoluzione del diritto del lavoro*, cit., qui pag. 9.

30 È questo l'orientamento prevalentemente accolto in dottrina: cfr. GALGANO F., *Art. 41*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici. Art. 41-44*, Zanichelli, Bologna, 1982, pagg. 1-34, qui pag. 4 (spec. note 4 e 5) e, più di recente, NIRO R., *Art. 41*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pagg. 846-863, qui pag. 852.

31 SMURAGLIA C., *Salute...*, op. cit., qui pag. 2. Ma vedi già SMURAGLIA C., *La Costituzione...*, op. cit., pagg. 57-58 e SMURAGLIA C., *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, cit., pag. 79. Smuraglia torna sul tema in SMURAGLIA C., *La tutela della salute del lavoratore tra principi costituzionali, norme vigenti e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1988, I, pagg. 414-441, qui pag. 415.

32 Se ho colto bene la sollecitazione, Paolo Pascucci sembra di recente orientarsi, pur cautamente, verso una interpretazione dei beni di cui all'art. 41, c. 2, Cost. come limiti interni alla libera iniziativa economica (cfr., ad esempio, LAZZARI C., PASCUCCI P., *La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda. Profili giuridici*, in *Dir. sic. lav.*, pagg. 35-48, spec. pagg. 43, 44 e 47). Si veda anche PASCUCCI P., *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, in *Prisma Economia Società Lavoro*, 2016, n. 1, pagg. 21-31, qui pag. 23.

33 E, in linea con la posizione di Ugo Natoli: NATOLI U., *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1955, pag. 105.

che impediscono la libera esplicazione della personalità umana dei lavoratori e l'ulteriore ascesa delle forze del lavoro»<sup>34</sup>.

Se il sistema costituzionale subordina la legittimità della stessa iniziativa economica privata al pieno rispetto della sicurezza, libertà e dignità umana, le eventuali forme di conflitto tra l'esigenza di tutela della salute e l'interesse dell'impresa debbono essere composte a favore della prima, «qualora non sia possibile trovare opportuni e utili contemperamenti»<sup>35</sup>. Il tema del bilanciamento è dunque presente in Smuraglia<sup>36</sup>. Ma ciò non toglie che, contro un diritto assoluto quale è il diritto alla salute, il diritto alla libera iniziativa economica resta cedevole, posto che al suo interno incontra un limite fondato sullo stesso presupposto del primo. Con la conseguenza che «le esigenze produttive non possono mai funzionare come limite al diritto alla salute, ma anzi ed al contrario è quest'ultimo che deve potersi esplicare in tutta la sua compiutezza fino al sacrificio delle esigenze della produzione»<sup>37</sup>.

Su alcuni importanti dettagli della interpretazione che Smuraglia offre dell'art. 41 Cost. torneremo nel prosieguo dello scritto. Qui merita sottolineare come questa lettura comporti delle conseguenze tangibili sul piano, innanzitutto, dell'azione giudiziale. L'enfasi sull'azione inibitoria dell'attività di impresa nociva per la salute dei lavoratori, ad esempio, ha concorso alla materializzazione di questa forma di tutela giudiziale soprattutto nell'ambito di quei settori dell'ordinamento preposti alla tutela di interessi meno esposti alle implicazioni occupazionali che derivano dalla sospensione o dalla cessazione della produzione<sup>38</sup>. Ma le ricadute della interpretazione di Smuraglia sono evidenti anche sul piano della teoria del contratto di lavoro e della tutela giudiziale delle posizioni soggettive del prestatore di lavoro: come abbiamo visto, l'origine (anche) pubblicistica/extracontrattuale del dovere di sicurezza, non esclude che esso trovi contestuale fondamento nel contratto di lavoro, fino al punto da giustificare non solo l'eccezione di inadempimento da parte del lavoratore cui fosse richiesto di lavorare in ambiente nocivo o a fronte di un inadempimento degli obblighi di prevenzione da parte del datore di lavoro<sup>39</sup>, ma anche l'azionabilità di una

34 SMURAGLIA C., *La Costituzione...*, op. cit., pag. 59.

35 SMURAGLIA C., *La tutela della salute del lavoratore tra principi costituzionali...*, op. cit., qui pag. 415.

36 Lo rileva anche FRANCO M., *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1995, qui pag. 53, pur evidenziando la contraddittorietà tra questa posizione e l'impianto teorico-metodologico che informa il pensiero di Smuraglia in ordine al rapporto gerarchico che il nostro autore prefigura tra diritto alla salute e libera iniziativa economica.

37 SMURAGLIA C., *Salute...*, op. cit., qui pag. 2.

38 MAUGERI M.R., *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Giuffrè, Milano, 1997.

39 SMURAGLIA C., *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, cit., pagg. 47, 60-62 e 98.

pretesa dal contenuto essenzialmente positivo<sup>40</sup>. Il carattere “bifrontale” della posizione soggettiva che scaturisce dal dovere di sicurezza giustifica, insomma, la sommatoria delle tutele sul piano penale, amministrativo e civile<sup>41</sup>.

Ovviamente sarebbe riduttivo dedurre da questa lettura una stigmatizzazione della funzione dell’impresa e dello sviluppo economico sempre e comunque. Smuraglia senza dubbio concentra la sua analisi sulle aree di tensione nel rapporto tra libera iniziativa economica e diritto alla salute. E la sua tesi va collocata nel contesto storico-politico in cui è maturata. Pur tuttavia il nostro Autore è pienamente consapevole che il momento conflittuale non esaurisce i termini di quel rapporto. Anzi, la libera iniziativa economica può anche essere funzionale a promuovere la salute, la libertà e la dignità della persona. Ciò si rende particolarmente evidente nella parte della monografia giovanile in cui Smuraglia evidenzia il passaggio dalla funzionalizzazione dell’impresa all’interesse nazionale, nel quadro del diritto corporativo, alla libera iniziativa economica<sup>42</sup>. Ma risulta altrettanto evidente se si considerano le possibilità emancipatorie che il lavoro nell’impresa comporta per la persona, come pure se si guarda alla funzione sociale di cui numerose imprese sono portatrici ben oltre la mera creazione di reddito e posti di lavoro<sup>43</sup>. Insomma, se è vero che la tutela della persona è un prerequisite della libertà di impresa, è vero anche che la libera iniziativa economica può e anzi deve svolgere una funzione abilitante della libertà, della sicurezza e della dignità della persona umana, coerentemente con il principio solidarista (art. 2, Cost.) e con il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.).

Non è un caso che la stessa Costituzione, al terzo comma dell’art. 41, assegni al legislatore ordinario il compito (non la semplice facoltà, come correttamente rileva Smuraglia) di determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali (e ora anche ambientali). Questo significa anzitutto «impedire che l’iniziativa economica si svolga in modo frammentario, isolato e senza alcun coordinamento. Ed è chiaro che anche la determinazione di tale compito di coordinamento e di orientamento corrisponde alle finalità di una equa produzione e

40 *Ivi*, pagg. 53 e 82-83. Così anche in SMURAGLIA C., *Salute...*, op. cit., qui pag. 2 e Smuraglia C., *La persona del prestatore...*, op. cit., pagg. 375 e 365.

41 COSÌ NATULLO G., *La tutela dell’ambiente di lavoro*, cit., pag. 21.

42 SMURAGLIA C., *La Costituzione...*, op. cit., pagg. 57-58.

43 Sul punto, appare pienamente condivisibile la posizione di FRANCO M., *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, cit., spec. pagg. 50-51, quando afferma che l’iniziativa economica può «costituire un valore non solo antagonista al diritto alla salute ma, a seconda delle circostanze, un valore che può essere complementare ovvero convergente verso il valore della salute». Meno condivisibile è la dialettica critica che Franco intrattiene con Smuraglia, poiché ad una attenta osservazione, tra le conclusioni dei due Autori non v’è sostanziale contraddizione.

distribuzione del reddito nazionale»<sup>44</sup>. Senza questa attività di programmazione e controllo, senza cioè lo sviluppo di politiche industriali di incentivo, indirizzo e coordinamento dell'attività economica, si rischierebbe un pericoloso disallineamento tra utilità sociale e funzione sociale dell'impresa. Un disallineamento che né il diritto del lavoro, né altri settori dell'ordinamento presi singolarmente, potrebbero colmare. È esattamente in questa prospettiva che deve essere inquadrato e apprezzato il combinato disposto tra secondo e terzo comma dell'art. 41, Cost., anche alla luce della modifica che la legge di riforma costituzionale n. 1/2022 ha impresso alla disposizione.

## 5. Libera iniziativa economica e diritto alla salute dopo la riforma costituzionale n. 1/2022: questioni interpretative

Il dibattito dottrinale conseguito all'approvazione della legge costituzionale n. 1/2022 è stato monopolizzato dalla “novità” ambientale<sup>45</sup>. Dal punto di vista della tutela ambientale, la riforma dell'art. 41, Cost. ha reso esplicito il diritto all'ambiente tra i limiti alla libera iniziativa economica, portando a compimento un percorso di riallineamento tra costituzione materiale e costituzione formale<sup>46</sup>, da tempo avviato sul piano dei rapporti sociali e già formalizzato su quello giurisprudenziale. Lo stesso, tuttavia, non può propriamente dirsi per quanto riguarda il diritto alla salute, anch'esso annoverato in modo esplicito nel secondo comma del novellato art. 41, Cost., ma già deducibile in via interpretativa sia dalla preesistente nozione di utilità sociale (come nel caso dell'ambiente), sia dalla preesistente nozione di sicurezza<sup>47</sup>. L'originaria formulazione del 41 preve-

<sup>44</sup> *Ivi*, pagg. 59-60.

<sup>45</sup> Per una efficace discussione critica delle posizioni dottrinali sulla legge costituzionale n. 1/2022, si veda BENVENUTI M., *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Riv. AIC*, 2023, n. 2, pagg. 59-83. Importanti contributi al dibattito sono comparsi anche sulle riviste di diritto del lavoro: cfr. BIN R., *Il disegno costituzionale*, in *Lav. Dir.*, 2022, n. 1, pagg. 115-127; MORRONE A., *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Gior. Dir. lav. rel. ind.*, 2023, n. 1-2, 513-544 e PINARDI R., *Iniziativa economica, lavoro ed ambiente alla luce della recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Dir. sic. soc.*, 2023, n. 1, pagg. 21-34.

<sup>46</sup> Secondo la concettualizzazione di MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1998 (I ed. 1940) (rist. inalterata, con pref. di G. ZAGREBELSKY).

<sup>47</sup> SMURAGLIA C., *La Costituzione...*, op. cit., pag. 58. La lettura di Smuraglia è stata accolta nel primo studio monografico dedicato alla nozione costituzionale di utilità sociale. Per Luciano Micco, «l'utilità sociale rappresenta un principio riassuntivo della tutela costituzionale del fattore-lavoro nei confronti dell'organizzazione che l'utilizza» (MICCO L., *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione*, Giappichelli, 1966, pag. 271). L'utilità sociale riguarda «la non contraddittorietà dell'iniziativa privata con

deva, infatti, la tutela della sicurezza come limite alla libera iniziativa economica, da intendersi se non come sinonimo del concetto di salute, almeno come valore ad esso coesistente, propedeutico a realizzare la direttiva veicolata dall'art. 32 Cost.<sup>48</sup>. Lo stesso discorso di Smuraglia sul rapporto tra impresa e diritto alla salute, del resto, si sviluppa alla luce dell'art. 32 Cost. e del riferimento alla nozione di sicurezza contenuto nel secondo comma dell'art. 41, Cost.

Per rendere omaggio alla memoria e al pensiero di Smuraglia potremmo dire che la legge costituzionale n. 1/2022 codifica quanto già sedimentato sul piano della elaborazione dottrinale e della prassi giurisprudenziale che il nostro Autore ha contribuito a consolidare. In realtà la genesi del riferimento alla "salute" è incertissima, posto che nessuno dei diciotto disegni di legge (di revisione) costituzionale vi faceva riferimento<sup>49</sup>. L'ipotesi più plausibile è che «tale inserto sia conseguito, oltre che ad una più ampia consapevolezza circa il valore del bene salute derivata della pandemia da Covid-19, alla ripetuta evocazione in sede di audizione parlamentare del c.d. caso Ilva e, specialmente, della sent. n. 85/2013 della Corte costituzionale»<sup>50</sup>. Il che può significare che il valore della salute sia stato semplicemente trascinato nel testo dalla necessità di esplicitare la tutela dell'ambiente in quanto diritto soggettivo, visto che entrambi i beni venivano considerati in stretta relazione nella sentenza della Consulta sul caso Ilva di Taranto. Oppure può significare una cosa diversa. Proprio il riconoscimento esplicito del valore della salute nel secondo comma del 41 potrebbe avere avuto l'obiettivo, coerente con la novella dell'art. 9, Cost., di emancipare la tutela ambientale da una concezione antropocentrica, superando così la rilevanza strumentale del bene ambiente in rapporto al diritto alla salute.

Anche da questo punto di vista, confesso una duplice difficoltà nel discutere di salute senza parlare di ambiente. Innanzitutto, l'enfasi della dottrina costituzionalista sul novellato articolo 41 è tutta rivolta alla novità "ambientale", mentre il riferimento al diritto alla salute nel dibattito scaturito all'indomani della riforma costituzionale è stato ridotto ai minimi termini. È chiaro, del resto, che i due beni si trovino in un rapporto di unità duale. È chiaro altresì che proprio la nuova formulazione dell'art. 41 Cost. possa essere evocativa della circolarità del rapporto tra salute dei lavoratori, salute pubblica e ambiente<sup>51</sup>. Ma se non è possibile discutere di salute senza parlare di ambiente e viceversa, il valore intrinseco dei due beni non può essere trascurato. Sia perché una parte sempre più

---

il lavoro inteso come fattore di produzione» (*Ivi*, pagg. 271-272). Mentre la tutela dei valori della sicurezza, libertà e dignità rappresenta «una proiezione, per quanto attiene i rapporti di lavoro tra privati, del principio personalistico (art. 2 Cost.)» (*Ivi*, pagg. 272-273).

48 LAZZARI C., PASCUCCI P., op. cit., pag. 43.

49 BENVENUTI M., op. cit., pag. 65.

50 *Ivi*, pagg. 65-66.

51 Cfr. LAZZARI C., PASCUCCI P., *La gestione della circolarità...*, op. cit., pag. 38 e *passim*.

consistente della dottrina pubblicistica e privatistica guarda alla tutela dell'ambiente oltre l'orizzonte dell'antropocentrismo<sup>52</sup>. Sia perché il diritto all'ambiente e il diritto alla salute possono atteggiarsi diversamente in ordine al rapporto con la libera iniziativa economica, con la conseguenza che, nel quadro del sistema socioeconomico capitalistico, non è da escludersi che i due valori possano entrare in contrapposizione. Proverò pertanto ad onorare l'impegno preso con gli organizzatori del convegno concentrando l'analisi del nuovo articolo 41 sui soli profili riguardanti il diritto alla salute.

In questa direzione di ricerca, è utile prendere le mosse dalla definizione di "salute" contenuta all'art. 2, lettera o), del d. lgs. 81/2008. Ai fini della normativa di prevenzione di cui al Testo unico, il concetto di salute deve intendersi come «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità». Si tratta di una definizione particolarmente ampia che, nel riprodurre quella formulata dalla Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms)<sup>53</sup>, chiama in causa non soltanto la condizione fisica del lavoratore, ma anche componenti bio-psico-sociali<sup>54</sup>. Non v'è dubbio che su tutte queste componenti le condizioni di lavoro e più in generale la posizione professionale del lavoratore nell'organizzazione d'impresa abbiano una incidenza significativa<sup>55</sup>. È indubbio altresì che sulla esigibilità del diritto alla salute insistano tanto fattori di rischio di natura professionale, quanto fattori e rischi generici che fuoriescono dalla possibilità di controllo del datore di lavoro<sup>56</sup>, sebbene si potrebbe argomentare che, pur non derivando direttamente dal contesto lavorativo, quei fattori e quei rischi possono comunque essere ricondotti, in ultima analisi, agli effetti della divisione del lavoro nell'impresa, nel mercato e

52 Per un'analisi di questa evoluzione dottrinale, cfr. PENNASILICO M., *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in BUONFRATE A., URICCHIO A. (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Wolters Kluwer-Cedam, 2023, Trento, pagg. 37-224, spec. pagg. 88 e ss.

53 Sulla quale, cfr. DEL PUNTA, R., *La sospensione del rapporto di lavoro. Malattia, infortunio, maternità, servizio militare. Artt. 2010-2011*, Giuffrè, Milano, 1992, 40 ss.

54 Di recente, offre una rilettura della nozione di salute, nei termini ampi accolti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e dal legislatore del Testo unico, TIRABOSCHI M., *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *Dir. rel. ind.*, 2023, n. 2, pagg. 229-276, pagg. 242, 256 e *passim*. Per una analisi della nozione di salute ai sensi dell'art. 2, lettera o), del d. lgs. 81/2008, cfr. PASCUCCI P., *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, cit., spec. pagg. 22-23.

55 D'obbligo il rinvio a MONTUSCHI L., *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, cit., su cui torna PASCUCCI P., *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, cit., pag. 23, osservando come «la dimensione integrata ed unitaria del concetto di salute accolta dal legislatore (il benessere fisico, mentale e sociale) condiziona la relazione funzionale tra salute ed organizzazione incidendo significativamente sullo stesso modo di essere dell'organizzazione».

56 TIRABOSCHI M., *Salute e lavoro*, cit., *passim*.

nella società. Su questo specifico aspetto tornerò nella parte conclusiva della relazione, quando cercherò di tratteggiare il possibile contributo del diritto del lavoro alla tutela della salute oltre l'orizzonte del collegamento tra il singolo rapporto di lavoro e la specifica organizzazione d'impresa in cui la prestazione lavorativa si inserisce.

Al momento mi limito ad osservare che molto meno chiaro è il legame che intercorre tra la nozione di salute inserita nel nuovo art. 41, Cost. e quella preesistente di sicurezza, posto che nella lettura che si è tradizionalmente data della disposizione costituzionale (Smuraglia è solo un esempio), i due concetti tendono ad essere impiegati in maniera interscambiabile. Se è tuttavia vero che la condizione di sicurezza del lavoro è un presupposto imprescindibile per la garanzia del diritto alla salute del lavoratore, l'opposto non è sempre vero. Anzi, proprio nella prospettiva di una concezione ampia del concetto di salute, quale è quella accolta dal legislatore del Testo unico, autorevole dottrina ha sostenuto che non possa considerarsi sufficiente «una qualsivoglia organizzazione che, ad esempio, si preoccupi solamente di evitare e prevenire i rischi per l'incolumità fisica dei lavoratori»<sup>57</sup>. Avere esplicitato il valore della salute come limite alla libera iniziativa economica, dunque, può significare esattamente questo: un conto è la tutela della sicurezza del lavoratore che l'ordinamento persegue tramite la disciplina antinfortunistica, un conto è la tutela della salute intesa come salvaguardia e promozione del benessere fisico, mentale e sociale del lavoratore e della lavoratrice, che impone all'impresa la messa a punto di una organizzazione della produzione a misura di persona.

Se questa conclusione appare a prima vista ragionevole e convincente, anche per la chiarezza che la informa, a mio avviso resta non pienamente appagante. Ciò in quanto la compresenza dei due concetti nel testo costituzionale non è, dal mio punto di vista, neutrale in ordine alla interpretazione complessiva da dare alla norma. Non lo è, innanzitutto, in ragione del fatto che, sotto il profilo della costruzione semantica della disposizione, il riferimento alla salute non viene accostato a quello di sicurezza, ma viene posto a monte dei limiti alla libera iniziativa economica (l'ordine è il seguente: salute, ambiente, sicurezza, libertà e dignità umana). Ma non lo è anche sul piano sostanziale: a differenza del valore dell'ambiente, che prima della riforma del 2022 non aveva una sua piena legittimazione nella disposizione costituzionale in commento, a quella stessa conclusione la dottrina giuslavoristica e la giurisprudenza erano sostanzialmente pervenute attraverso l'interpretazione della nozione di sicurezza, già annoverata tra i limiti alla libera iniziativa economica assieme ai valori della libertà e della dignità umana. Una volta esplicitato il valore della salute nel secondo comma dell'art. 41, Cost., dunque, quali sono le conseguenze interpretative sulla nozione di sicurezza?

---

<sup>57</sup> PASCUCCI P., *Il rilievo giuridico...*, op. cit., pag. 23.

Preso atto dell'assenza di una definizione sistematica del concetto di sicurezza nel Testo unico, credo che una ragionevole risposta a questo quesito possa essere elaborata se la prospettiva interpretativa offerta dal punto di vista giuslavoristico venga arricchita dall'apporto analitico di altre discipline giuridiche e, segnatamente, del diritto costituzionale. Questo, tuttavia, implica discostarsi dal pensiero di chi, come Smuraglia, ha interpretato il richiamo alle diverse nozioni di sicurezza, di libertà e di dignità in relazione alla posizione del prestatore di lavoro nei confronti dell'impresa, ovvero in «ogni momento del rapporto imprenditore-lavoratore, coprendo la personalità di quest'ultimo con una garanzia che ne tocca tutti gli aspetti»<sup>58</sup>. Ovviamente con ciò non voglio dire che Smuraglia, al pari di altri Autori<sup>59</sup>, non fosse consapevole che il diritto del lavoro non esaurisca le molteplici declinazioni del rapporto tra libera iniziativa economica e valori della sicurezza, della libertà e della dignità. Voglio piuttosto dire che, per razionalizzare adeguatamente la presenza del richiamo alla salute nel nuovo secondo comma dell'art. 41 Cost., occorre prima porsi nella prospettiva di una interpretazione costituzionalistica della norma, valorizzando la visione d'insieme che offre il diritto costituzionale, per poi tornare ad orientare, conseguentemente, l'analisi giuslavoristica.

Adottando questa diversa prospettiva, le opzioni interpretative possibili diventano due. La prima è quella che considera il nuovo richiamo alla salute con riguardo alla persona in generale, mantenendo il riferimento più strettamente giuslavoristico alla posizione del lavoratore ancorato alla distinta nozione di sicurezza, esattamente come avveniva prima della riforma costituzionale. In questa ottica la nozione di salute si dovrebbe leggere in chiave strettamente pubblicistica, negli stessi termini ampi e generali prospettati dall'art. 32, Cost., seppur nella peculiare declinazione di questo diritto in rapporto al principio di libera iniziativa economica proclamato al comma primo dell'art. 41, Cost.

La seconda opzione interpretativa va nella direzione diametralmente opposta alla prima. Consiste nel considerare la nozione di salute come comprensiva degli aspetti legati alla tutela della salute e della sicurezza del lavoratore, svincolando dalla stessa le componenti non strettamente giuslavoristiche del concetto di sicurezza. Secondo questa lettura, a fronte del rilievo assunto dal diritto alla salute nei confronti della libera iniziativa economica, il concetto di sicurezza potrebbe essere interpretato più secondo la nozione anglosassone di *security* che di *safety*<sup>60</sup>. E dunque l'enfasi interpretativa dovrebbe spostarsi dalla tutela della

58 SMURAGLIA C., *La Costituzione...*, op. cit., pag. 59.

59 Luciano Micco è esemplificativo al riguardo (MICCO L., *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione*, cit., *passim*).

60 Della differenza concettuale tra *security* e *safety*, e delle ricadute delle due nozioni sul piano normativo, discute TIRABOSCHI M., *Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, n. 3, pagg. 573-605.

salute e sicurezza del lavoro in quanto fattore di produzione (*occupational health and safety*), alle questioni legate all'ordine pubblico, alla sicurezza alimentare, alla sicurezza dei prodotti, delle infrastrutture, dei dati ecc. (*security*). Non solo. Alla nozione di sicurezza interpretata in chiave di *security*, potrebbero accostarsi anche i riferimenti alla sicurezza intesa come stabilità dell'occupazione (*job security*) e alla sicurezza sociale (*social security*), valorizzando il collegamento interpretativo con l'art. 38, Cost.<sup>61</sup>.

Personalmente manifesto una propensione verso quest'ultima interpretazione, sia per ragioni intrinseche, legate alla maggiore coerenza che essa veicola sul piano sistematico, sia nel confronto con la prima opzione interpretativa. In effetti se il pregio della prima interpretazione è senz'altro quello di valorizzare la nozione ampia e integrale di salute di cui all'art. 32, Cost., non sarebbe ragionevole scorporare dalla stessa gli aspetti riguardanti la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, a meno di non voler tornare a recidere la dimensione pubblicistica dell'obbligo di sicurezza da quella strettamente privatistica<sup>62</sup>.

Ciò detto, vorrei sottolineare che entrambe queste interpretazioni, qualunque sia quella che tra le due può risultare più convincente, producono in realtà il medesimo effetto. Entrambe ci ricordano che l'articolo 41 della Costituzione è un prisma, dal quale scaturiscono fasci di luce che illuminano non soltanto il diritto del lavoro, ma anche altre aree del diritto che insieme al diritto del lavoro concorrono a rendere l'economia di mercato compatibile con le esigenze della persona, comprensive della piena tutela della salute e del suo benessere fisico, mentale e sociale. In questa prospettiva, ritengo che non solo una lettura esclusivamente giuslavoristica dell'art. 41 risulterebbe parziale, ma potrebbe risultare anche controproducente. Nella misura in cui si considerasse conforme al diritto tutto ciò che concorre a creare ricchezza e possibilità redistributive garantendo al contempo la tutela del lavoro, anziché rendere il mercato realmente sostenibile, si giungerebbe al paradosso per cui l'iniziativa economica potrebbe organizzare i fattori di produzione nel rispetto del diritto del lavoro, malgrado il bene o il servizio prodotto generino esternalità negative nei riguardi della persona e della salute pubblica. Altrettanto paradossale sarebbe la situazione opposta, nella quale, al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, la limitazione della libera iniziativa economica si ponesse in contrasto con la tutela della salute pubblica<sup>63</sup>. Lasciatemi discutere alcuni esempi paradossali – e volutamente provocatori – a supporto di questa affermazione.

61 Oltre a DE PUNTA R., *La sospensione del rapporto di lavoro...*, op. cit., qui pag. 10, cfr. TIRABOSCHI M., *Salute e lavoro...*, op. cit., qui pag. 266.

62 Dimensione che, tuttavia, nessuno tra coloro che hanno affrontato l'argomento, disconosce. Sul punto, cfr. NATULLO G., *La tutela dell'ambiente di lavoro*, cit., pag. 20.

63 Su questo specifico aspetto, si vedano le importanti considerazioni di FRANCO M., *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, cit., pagg. 53, 54 e 58.

## 6. *Segue: diritto alla salute e libera iniziativa economica: i limiti di una lettura esclusivamente giuslavoristica dell'art. 41, Cost.*

Nonostante la sensibile contrazione del volume di affari registrata negli ultimi trent'anni, l'industria del tabacco continua ad essere tra le più redditizie a livello globale. Tuttavia, se fino alla metà del Duemila la produzione di tabacco ha continuato a ricevere sostanziosi aiuti pubblici sia nei paesi sviluppati che nel c.d. Sud Globale, nell'ultimo ventennio sono stati varati numerosi provvedimenti restrittivi, tra cui l'obbligo di informare il consumatore dei danni derivanti dal tabagismo, il divieto di fumo nei locali pubblici e negli esercizi commerciali e, in alcuni casi, il divieto di coltivazione. Questi provvedimenti sono l'effetto della "Convenzione quadro per il controllo del tabacco" dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, il primo trattato internazionale al mondo per la tutela della salute pubblica che riconosce i danni provocati dai prodotti del tabacco e dalle aziende che li fabbricano<sup>64</sup>. Adottata all'unanimità nel maggio del 2003, ed entrata in vigore il 27 febbraio 2005<sup>65</sup>, la convenzione stabilisce obiettivi e principi giuridicamente vincolanti che hanno lo scopo di proteggere le generazioni presenti e future dalle devastanti conseguenze sanitarie, sociali, ambientali ed economiche causate dal consumo di tabacco e dall'esposizione al fumo di tabacco. Tra le altre previsioni, l'articolo 5.3 della Convenzione riconosce il «conflitto fondamentale e insanabile tra gli interessi dell'industria del tabacco e le finalità delle politiche per la salute pubblica», vincolando i Paesi firmatari a proteggere le politiche per la salute da interessi commerciali e altri interessi consolidati dell'industria del tabacco.

Senza indugiare troppo nell'analisi dei contenuti della convenzione di Ginevra, l'esempio dell'industria del tabacco mostra come – pur presupponendo che la catena globale di produzione delle sigarette sia pienamente rispettosa dei diritti umani, del diritto del lavoro e della salute dei lavoratori impiegati nel relativo ciclo produttivo – il tipo di prodotto realizzato resta gravemente nocivo per la salute della persona. In altre parole, una multinazionale del tabacco potrà sempre applicare ai suoi lavoratori i migliori trattamenti retributivi e normativi: dai contadini che coltivano e raccolgono le foglie di tabacco, agli addetti dell'area ricerca e sviluppo. Ma il tipo di prodotto e di servizio che viene realizzato resta in "conflitto fondamentale e insanabile" con la salute in quanto bene pubblico.

64 DEREK Y., *The origins, development, effects, and future of the WHO Framework Convention on Tobacco Control: a personal perspective*, in *The Lancet*, Vol. 383, Issue 9930, 2014, pagg. 1771-1779.

65 La Convenzione è stata firmata dall'Italia il 16 giugno 2003 e ratificata il 2 luglio 2008; la ratifica è stata autorizzata con la legge n. 75 del 18 marzo 2008 recante: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo, fatta a Ginevra il 21 maggio 2003» pubblicata nel supplemento ordinario n. 97 alla Gazzetta Ufficiale n. 91 del 17 aprile 2008.

Si rendono pertanto necessarie norme di natura pubblicistica di limitazione della iniziativa economica a tutela del diritto della salute ben oltre la limitata sfera di azione del diritto del lavoro. Con la conseguenza che la nozione giuslavoristica di utilità sociale, in alcuni contesti e in alcune specifiche circostanze, è da considerarsi cedevole rispetto ad una lettura prettamente pubblicistica della stessa.

Un altro caso di scuola è quello della produzione di automobili. Tralasciando la prospettiva di una totale transizione al motore elettrico, una azienda automobilistica può produrre macchine rispettando i diritti dei lavoratori e i migliori standard ambientali, garantendo occupazione e welfare nei territori in cui opera. Eppure, le emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto automobilistico possono essere annoverate tra le principali determinanti dell'inquinamento atmosferico e del riscaldamento globale, come gli incidenti automobilistici sono tra le prime cause di mortalità nei paesi industrializzati. Anche in questo caso, una lettura unicamente giuslavoristica del rapporto tra diritto alla salute e libera iniziativa economica sarebbe del tutto insufficiente a garantire una piena tutela di quel diritto.

Il caso del Dieselgate è davvero istruttivo al riguardo. Lo scandalo sulla falsificazione delle emissioni dei veicoli diesel della Volkswagen mostra perfettamente come la concezione giuslavoristica di utilità sociale e di tutela della salute in rapporto alla libera iniziativa economica possa non sempre corrispondere alla interpretazione pubblicistica dei medesimi concetti. Il pieno rispetto del diritto del lavoro e del relativo apparato prevenzionistico a tutela della sicurezza dei lavoratori impiegati negli stabilimenti della Volkswagen è, infatti, fuori discussione. È altresì indiscutibile, dal punto di vista giuslavoristico, l'utilità sociale che la produzione di automobili genera in termini di possibilità redistributive, impatto occupazionale e welfare. Ciononostante, falsificando i test di controllo delle emissioni e immettendo sul mercato un prodotto non conforme alle normative antinquinamento, l'azienda ha posto in essere un comportamento fraudolento, in quanto tale lesivo del diritto della concorrenza e delle politiche pubbliche a tutela del diritto all'ambiente e alla salute<sup>66</sup>.

Ironia della sorte, la pandemia da Covid-19 ha ribaltato questa prospettiva, nel momento in cui si è trattato di stabilire il campo di applicazione soggettivo delle misure di lockdown, escludendo o includendo determinate attività produttive a seconda del loro contributo alla tutela dei servizi pubblici essenziali e del diritto alla salute come bene pubblico di rilevanza collettiva<sup>67</sup>. Consideriamo

66 Per un'analisi delle implicazioni giuridiche del Dieselgate, si veda FRIGESSI DI RATTALMA M. (a cura di), *The Dieselgate: A Legal Perspective*, Springer, Cham, 2017.

67 In argomento, cfr. TIRABOSCHI M., *L'emergenza sanitaria da Covid-19 tra codici ATECO e sistemi di relazioni industriali: una questione di metodo*, in TIRABOSCHI M., SEGHEZZI F. (a cura di), *Le sfide per le relazioni industriali*, Vol. V, in GAROFALO D., TIRABOSCHI M., FILI V., SEGHEZZI F. (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Adapt University Press, Bergamo, 2020, pagg. 1-26, *passim*

L'esempio dell'industria della sanificazione del tessile. Nonostante il governo abbia opportunamente ricompreso questo settore tra i servizi essenziali, in ragione della insostituibile necessità di sanificare i prodotti provenienti in prevalenza dal settore ospedaliero, i lavoratori impiegati nelle lavanderie industriali e in attività merceologiche affini sono stati tra quelli maggiormente esposti al rischio da Covid-19. In questo caso, neppure la più autoreferenziale razionalità giuslavoristica avrebbe imposto la interruzione dell'attività produttiva come misura precauzionale. Sarebbe stata una scelta miope, oltretutto non costituzionalmente orientata<sup>68</sup>. Perché la continuità produttiva di queste imprese e dei lavoratori in esse impiegati è stata fondamentale nella lotta contro il Covid-19, per garantire gli approvvigionamenti e il relativo servizio di sanificazione di tutta la biancheria negli ospedali e nelle Rsa, delle divise del personale medico e degli infermieri, nonché per la sterilizzazione di vari dispositivi utilizzati nelle sale operatorie e nelle terapie intensive. Si è trattato pertanto di trovare opportuni bilanciamenti tra tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori e tutela della salute pubblica<sup>69</sup>.

Gli esempi potrebbero continuare a lungo. Ma per ragioni di tempo mi limito a tirare le fila del discorso. Lo faccio prendendo atto che il diritto del lavoro, tendenzialmente, concorre ad internalizzare solo una quota dei costi e dei rischi sociali dell'attività economica: quella relativa all'utilizzo del lavoro in quanto «merce fittizia»<sup>70</sup>. Mentre una parte significativa delle esternalità sociali dell'attività produttiva resta fuori dal raggio di azione del diritto del lavoro e, quindi, fuori dalla dinamica di doppio-movimento che la nostra disciplina, presa singolarmente, riesce a mobilitare *vis-à-vis* la libera iniziativa economica. Con questa consapevolezza occorre accostarsi alla lettura dell'art. 41, Cost. E con questa stessa consapevolezza occorre valorizzare il riferimento al diritto alla salute che, insieme al diritto all'ambiente, la legge costituzionale n. 1/2022 ha incluso tra i limiti alla libera iniziativa economica.

---

e, se pur nella peculiare prospettiva dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, CORAZZA L., *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, n. 4, pagg. 799-810 spec. §§ 2 e 4.

68 FRANCO M., *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, cit., pagg. 57-58.

69 Sul punto, si rimanda, per tutti, a NATULLO G., *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, Torino, 2020, spec. pagg. 26-28. Cfr. anche PASCUCCI P., *Salute pubblica e limiti all'attività di impresa dall'angolo visuale del diritto del lavoro e della sicurezza sul lavoro*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, *Quaderni della Rivista Dir. lav. merc.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pagg. 113-128, spec. pagg. 122-123 e NATULLO G., *L'organizzazione delle imprese a tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori e dei cittadini*, *Ivi*, pagg. 129-140, qui pagg. 130-132.

70 Secondo la nota ricostruzione di POLANYI K., *La grande trasformazione*, Einaudi, 2010 (I ed. 1944).

## 7. L'importanza di dialogare con un ideale di giustizia più ampio della tutela del lavoro in quanto fattore di produzione

A questo punto del ragionamento, è giunto il tempo di porre un quesito fondamentale a cui proverò a dare una prima bozza di risposta nell'ultima parte della mia relazione: può il diritto del lavoro mettersi al servizio di interessi generali, non specificatamente afferenti agli interessi patrimoniali e personalistici del prestatore di lavoro, la cui realizzazione può tuttavia concorrere a creare le condizioni per una effettiva emancipazione della persona nel mercato e nella società nel suo complesso? Può, in altre parole, il diritto del lavoro contribuire a edificare un ideale di giustizia più ampio rispetto alla tutela del lavoro in quanto fattore di produzione?

Anticipo subito che, dal mio punto di vista, la risposta a questa domanda può essere positiva se si guarda ad alcuni recenti sviluppi normativi e istituzionali che, nel decostruire la contrapposizione tra interessi privati e interessi pubblici, vanno nella direzione segnalata<sup>71</sup>. Prima di discutere alcuni esempi di particolare interesse, cercando di cogliere i loro aspetti unitari, vorrei soffermarmi su alcune questioni propedeutiche ad elaborare una risposta convincente alla domanda che ho sottoposto alla vostra attenzione.

Nel percorso di razionalizzazione del diritto del lavoro, le domande relative al perché si produce, che cosa si produce e per chi si produce non sono mai state poste<sup>72</sup>. O comunque non hanno mai avuto grande rilevanza<sup>73</sup>. Questo dato epistemologico trova riscontro tanto nella teoria classica sulla subordinazione, che tende a delimitare la funzione economico-sociale del contratto di lavoro allo scambio tra retribuzione e prestazione lavorativa in regime di eterodirezione, riducendo a questi interessi le legittime aspettative delle parti, quanto nella dottrina e nella giurisprudenza che hanno ricostruito la categoria della subordinazione come “doppia alienità”<sup>74</sup>, da cui discende l'implicito corollario dell'aliena-

71 Nella medesima direzione di ricerca, cfr. TIRABOSCHI M., *Salute e lavoro...*, op. cit., *passim*, sebbene con presupposti ed esiti normativi diversi da quelli che mi avvio a discutere tra breve.

72 NAPOLI M., *La filosofia del diritto del lavoro*, in TULLINI P. (a cura di), *Il lavoro. Valore, significato, identità, regole*, Zanichelli, 2009, pagg. 57-63.

73 Almeno fino ai tempi più recenti. Per uno sviluppo dottrinale di segno diverso, cfr. DERMINE E., DUMONT D., *A renewed critical perspective on social law: disentangling its ambivalent relationship with productivity*, in *Int. Jour. of Comp. Lab. Law and Ind. Rel.*, Vol. 38, 2022, 237 ss.

74 Oltre al contributo già citato di Mario Napoli (NAPOLI M., *La filosofia del diritto del lavoro*, cit., qui pag. 58-59), cfr. NAPOLI M., *Contratto e rapporti di lavoro, oggi*, in AA.VV., *Le ragioni del Diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, tomo II, Giuffrè, Milano, 1995, pagg. 1057-1142, spec. pagg. 1125-1130 e ROCCELLA M., *Lavoro subordinato e lavoro autonomo, oggi*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 65/2008, *passim*.

zione del lavoratore dalla funzione sociale dell'impresa, ovvero dall'ecosistema entro cui l'attività produttiva e i relativi prodotti sono situati.

Il lavoratore, tuttavia, non è solamente un agente contrattuale. Il fatto che il contratto di lavoro tuteli interessi giuridici di natura patrimoniale non esclude che le parti possano essere portatrici di ulteriori interessi nell'ambito del rapporto di lavoro. Neppure il vincolo di subordinazione nei confronti dell'impresa può comprimere, del tutto, gli spazi di soggettività della persona che lavora, la quale resta titolare di una serie di diritti che preesistono e prescindono dal rapporto di lavoro<sup>75</sup>. Né tantomeno la condizione di subordinazione può incidere sulla sfera etico-valoriale del prestatore di lavoro che si voglia valorizzare in quanto soggetto e non come oggetto<sup>76</sup>. Se così fosse, si dovrebbe prendere atto del fatto che la categoria della subordinazione contribuirebbe a riprodurre la logica per cui il mercato e le formazioni sociali dividono quello che la natura unisce, ovvero la persona umana, in questo modo alimentando una forma di schizofrenia che vede il lavoratore perseguire, nella sfera del lavoro, interessi che si pongono in antitesi con gli interessi che egli esprime e persegue in altri ambiti della società.

A supporto di questa mia affermazione vorrei portare alcune riflessioni che Smuraglia svolge nella monografia dedicata alla persona del prestatore nel rapporto di lavoro<sup>77</sup>. Qui il nostro Autore è rigorosissimo nel mantenere separato il discorso sulla causa del contratto di lavoro, che resta ancorato alla dogmatica classica del conflitto di interessi implicito nello scambio tra lavoro e retribuzione, dal discorso sulle implicazioni che derivano dal coinvolgimento della persona nell'organizzazione d'impresa. Ciononostante, Smuraglia non manca di rilevare come, di fianco alla multiforme tutela degli aspetti patrimoniali connessi al contratto e al rapporto di lavoro, occorra accostare «quella destinata a salvaguardare interessi così strettamente inerenti alla persona da poter essere inquadrati nell'ambito dei rapporti della personalità»<sup>78</sup>. È infatti normale, osserva Smuraglia, «che l'individuo che entra in giuridica relazione con un altro soggetto, contragga obblighi ed assuma diritti che nulla tolgono agli attributi ordinari della sua personalità ed ai diritti che appunto si collegano a tale sfera personale»<sup>79</sup>. Si tratta dei diritti fondamentali, tra i quali campeggia il diritto alla

75 Di questo aspetto discute DEL PUNTA R., *Labour Law and the Capability Approach*, in *Int. Jour. Comp. Lab. Law Ind. Rel.*, 2016, n. 4, pagg. 383-406, qui pag. 393.

76 Di questo aspetto discute CORSO S.M., *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Giappichelli, Torino, 2020, pag. 23.

77 Ma si veda già un primo abbozzo della tesi in SMURAGLIA C., *La Costituzione...*, op. cit., pagg. 111 e segg.

78 SMURAGLIA C., *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, cit., pag. 354.

79 *Ivi*, pagg. 355-356.

salute, volti a «garantire la persona e il godimento delle facoltà del corpo e dello spirito prospettandosi come attributi essenziali della stessa natura umana»<sup>80</sup>.

Il diritto del lavoro ha dato un contributo decisivo alla tutela di questi diritti fondando il proprio statuto epistemologico sul principio personalista<sup>81</sup>, di cui il principio per cui *il lavoro non è una merce* rappresenta un equivalente funzionale<sup>82</sup>. Ma lo ha fatto, comunque, guardando agli interessi della persona situata nel mercato e nel rapporto di lavoro<sup>83</sup>. Nel 1974, ovvero all'apice della legislazione garantista nel diritto del lavoro italiano, in un breve ma denso contributo a firma di Raffaele De Luca Tamajo e Mario Rusciano si legge come «da logica del legislatore degli ultimi decenni» fosse stata «quella di tutelare il lavoratore non in senso assoluto – cioè avendo presente i reali interessi della “persona” – bensì con costante riferimento alle esigenze dell'organizzazione produttiva, intesa come un *prins* logico e giuridico di assoluta prevalenza»<sup>84</sup>.

Personalmente ritengo che se non mettiamo a confronto e in dialogo la razionalità del diritto del lavoro con un ideale di giustizia più ampio della sacrosanta tutela del lavoro in quanto fattore di produzione, perdiamo una grande opportunità di contribuire ad una piena liberazione della persona nel mercato

80 *Ivi*, pagg. 358.

81 Oltre alla monografia di SMURAGLIA, *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro*, cit., cfr., per tutti, NAPOLI M., *Contratto e rapporti di lavoro, oggi*, cit., e GRANDI M., *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico-critiche sul lavoro come oggetto del contratto di lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, n. 2, pagg. 309-328.

82 Cfr. GRANDI M., *Il lavoro non è una merce: una formula da rimeditare*, in *Lav. Dir.*, 1997, n. 4, pagg. 557-579 e BALLESTRERO M.V., *Le “energie da lavoro” tra soggetto e oggetto*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .IT - 99/2010*, pagg. 1-17. Oltre alla rilettura del saggio di Grandi da parte di TIRABOSCHI M., «*Il lavoro non è una merce*»: una formula da rimeditare, in *Var. tem. dir. lav.*, 2020, fascicolo speciale, pagg. 1163-1182, cfr. alcuni importanti contributi comparsi in occasione del centenario dell’Oil, tra cui gli articoli di SUPLOT A., *Labour is not a commodity: The content and meaning of work in the twenty-first century*, 160 *Int. Lab. Rev.*, 2021, pagg. 1-20, PERULLI A., *L’OIL e lo spirito di Filadelfia oggi: cent’anni di solitudine?*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2019, n. 1, pagg. 5-16 e ROMAGNOLI U., *Il lavoro non è una merce, ma il mercato del lavoro è una realtà*, in *Ivi*, pagg. 17-35.

83 In argomento, cfr. PERSIANI M., *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, 1966, pag. 28, secondo il quale «il rilievo della personalità del lavoratore come soggetto che fa parte dell'organizzazione di lavoro può e deve essere individuato esclusivamente considerandone la posizione attiva. Ed infatti l'implicazione della persona del debitore nell'attività lavorativa prestata in posizione subordinata determina essenzialmente un'esigenza di tutela della libertà e della stessa personalità del lavoratore. Solo in questo senso il rilievo della persona del lavoratore caratterizza il diritto del lavoro (cfr. artt. 41, c. 2, Cost. e 2087 Cod. Civ.)».

84 DE LUCA TAMAJO R., RUSCIANO M., *Brevi note sulle tecniche giuridiche di limitazione del potere imprenditoriale a tutela del lavoratore subordinato*, in LIPARI N. (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, cit., qui pag. 501.

e nella società nel suo complesso. E corriamo il serio rischio di alimentare, inconsapevolmente, quella forma di alienazione che Axel Honneth ha definito in termini di desocializzazione dei diritti soggettivi: nel momento in cui questi diritti garantiscono al singolo individuo la tutela giuridica della sua sfera privata, offrendogli l'opportunità di tutelarsi da aspettative e oneri che non si possono pretendere da lui, «allo stesso tempo lo “alienano” tendenzialmente dal suo ambiente sociale e lo riducono a un soggetto giuridico chiuso in sé, “monologico”»<sup>85</sup>.

## 8. *Segue*: percorsi normativi e istituzionali attraverso cui saldare interesse pubblico e interesse privato

Come anticipavo, alcuni recenti sviluppi normativi e istituzionali sono esemplificativi di come sia possibile arginare il rischio di una simile deriva. A scanso di equivoci, rendo esplicito che gli sviluppi normativi e istituzionali che ho in mente sono complementari e nient'affatto alternativi a quelli tracciati dal sistema prevenzionistico in materia di salute e sicurezza. Riguardano la previsione di istituti giuridici e istituzioni che perseguono interessi generali, tra cui la tutela della salute pubblica, per il tramite della tutela giuslavoristica. Possono essere classificati nelle tre seguenti categorie: (1) istituti che riconoscono specifici diritti e tutele ai prestatori di lavoro in funzione di promuovere interessi pubblici cosiddetti superindividuali; (2) istituzioni originariamente nate per garantire tutele di varia natura ai lavoratori, che ampliano il loro campo di applicazione oggettivo in vista della tutela di interessi generali, (3) ovvero che utilizzano il loro potere di mercato per raggiungere il medesimo obiettivo. A differenza dei tradizionali presidi giuslavoristici del diritto alla salute, rispetto ai quali l'istanza generale di tutela pubblicistica del bene si identifica e coincide con la protezione del singolo e con la garanzia dei propri interessi personalistici, le fattispecie normative individuate sono «caratterizzate da un rapporto di *strumentalità mediata* tra la realizzazione dell'interesse individuale e la soddisfazione dell'interesse generale»<sup>86</sup>. In tutti questi casi, come vedremo tra breve, la decostruzione della dicotomia pubblico-privato non concorre soltanto allo scopo di ripristinare l'uguaglianza sostanziale tra le parti del rapporto di lavoro, quale presupposto per garantire la libertà che il lavoratore perde nel vincolo di subordinazione. Contribuisce allo specifico obiettivo di rendere la tutela di interessi privati convergente con la tutela di interessi pubblici, con particolare riferimento a fattispecie normative in cui non è riscontrabile una immediata confluenza dei primi

85 HONNETH A., *Il diritto della libertà. Lineamenti per un'eticità democratica* (prefazione di Gustavo Zagrebelsky), Codice Edizioni, Torino, 2015, pag. 322.

86 DE LUCA TAMAJO R., *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1976, pag. 27 (corsivo nell'originale).

nei secondi, valorizzando una concezione attiva del principio personalista e del principio solidarista<sup>87</sup>, nella peculiare prospettiva di ricomporre a sintesi e promuovere la irriducibile unicità della persona umana.

Si iscrive nella prima categoria di diritti la tutela anti-ritorsiva del whistleblower che segnali illeciti e comportamenti fraudolenti da parte dell'azienda, dell'amministrazione pubblica o di altri lavoratori che possano mettere a repentaglio l'interesse pubblico<sup>88</sup>. Alla nozione di interesse pubblico va ascritta la tutela del principio di legalità in ordine alla corretta applicazione della disciplina euro-unitaria e nazionale in materia di diritto alla salute e diritto all'ambiente, nonché alla *compliance* con altri provvedimenti coesenziali alla tutela di questi diritti. L'importanza non solo simbolica di questo istituto per il tema di nostro interesse si coglie se si guarda proprio alla storia del diritto alla salute e della sua tutela sul piano della razionalità materiale. Quella del diritto alla salute è, in effetti, una storia scandita da vertenze originate da azioni di denuncia da parte di singoli lavoratori anche in assenza di (un pur auspicabile) supporto delle organizzazioni sindacali: vicende come quella dell'operaio Gabriele Bortolozzo, il cui esposto sulla nocività del cloruro di vinile portò al maxiprocesso dei dirigenti Montedison, Enichem ed Enimont per strage, omicidio colposo e lesioni plurime<sup>89</sup>, o il caso più recente di Francesco Zambon, il ricercatore dell'Oms che denunciò le inefficienze del piano pandemico italiano in un rapporto poi ritirato dall'organizzazione per ragioni politiche<sup>90</sup>, testimoniano il ruolo insostituibile dei lavoratori quali agenti attivi per la tutela della salute anche in quanto bene pubblico. Un ruolo che, come opportunamente previsto dalla Direttiva (UE) 2019/1937 e dalla legislazione italiana di recepimento<sup>91</sup>, deve essere legittimato, istituzionalizzato e tutelato contro il rischio di azioni ritorsive che possano

87 Sulla opportunità di ripensare il principio solidarista non solo in chiave passiva/assistenziale, ma anche e soprattutto attiva, cfr. ZOPPOLI L., *Pandemia, lavoro, Costituzione: nuovi equilibri, nuovo bilanciamento?*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, cit., pagg. 45-73, qui pag. 73.

88 La letteratura giuslavoristica su questo istituto è oramai copiosa. Solo per fornire due riferimenti bibliografici essenziali, si vedano le monografie di PIZZUTI P., *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2019 e CORSO S.M., *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro...*, op. cit., cui *adde*, da ultimo, ALLAMPRESE A., TONELLI T., «Nuove tutele» e occasioni perdute: alcune osservazioni sul d. lgs. n. 24/2023 in materia di whistleblowing, in *Riv. giur. lav.*, 2023, n. 3, pagg. 447-460, sulle novità introdotte dal d. lgs. 10 marzo 2023, n. 24 di recepimento della Direttiva UE 2019/1937.

89 CASSON F., *La fabbrica dei veleni. Storie e segreti di Porto Marghera*, Sperling & Kupfer, Milano, 2007, pagg. 146 ss.

90 ZAMBON F., *Il pesce piccolo. Una storia di virus e segreti*, Feltrinelli, Milano, 2021.

91 D. lgs. 10 marzo 2023, n. 24.

scoraggiare la denuncia, mettendo in pericolosa competizione interesse pubblico e interesse privato<sup>92</sup>.

Al primo gruppo di diritti appartengono altresì specifiche categorie di permessi e congedi retribuiti da tempo riconosciuti in favore dei lavoratori e delle lavoratrici che si astengono dal lavoro per finalità di assistenza di persone disabili, ovvero per svolgere attività sociale e di volontariato in risposta a determinate situazioni di emergenza e rischio per la salute pubblica. Nel dare attuazione alla Direttiva (UE) 2019/1158, il d. lgs. 30 giugno 2022, n. 105 ha modificato l'articolo 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, eliminando il principio del “referente unico dell'assistenza” con riferimento alla fruizione dei permessi retribuiti per l'assistenza alla persona disabile. La titolarità del diritto diventa plurisoggettiva: ora il permesso può essere fruito, alternativamente, da parte di più soggetti, tra i quali il coniuge o i genitori biologici o adottivi, i parenti o affini entro il secondo grado della persona disabile in situazione di gravità, eccezionalmente estesa al terzo grado laddove i genitori o il coniuge della medesima persona abbiano compiuto i sessantacinque anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti. Lo stesso decreto legislativo, all'articolo 2, ha sostituito il comma 5 dell'articolo 42 del d. lgs. 26 marzo 2001, n. 151, in materia di congedo straordinario per l'assistenza a familiari disabili in situazione di gravità, equiparando la figura del convivente di fatto e della parte dell'unione civile di cui all'articolo 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76, alle figure familiari o parentali del disabile (coniuge, parenti e affini)<sup>93</sup>.

Nella prospettiva di valorizzare una declinazione attiva del principio solidarista, si inquadra anche il regime di tutela in favore dei volontari che svolgono funzioni presso associazioni inserite nell'elenco nazionale della protezione civile per prestare soccorso e assistenza in casi di calamità e catastrofi (fino a 30 giorni continuativi e fino a 90 giorni all'anno, innalzati a 60 e 180 giorni in caso sia avvenuta la dichiarazione di stato di emergenza nazionale), ovvero per la partecipazione ad attività di pianificazione, simulazione di emergenza e formazione tecnico-pratica (fino a 30 giorni annui complessivi, con periodi continuativi non superiori a 10 giorni). L'art. 39, d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice

92 Si comprende, anche da questo punto di vista, la ragionevole esclusione nella Direttiva UE 2019/1937 della disciplina euro-unitaria in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, la quale già prevede specifiche procedure e obblighi a carico (anche) dei prestatori di lavoro e degli altri soggetti/organismi competenti di denunciare eventuali violazioni dell'obbligo di sicurezza e delle relative disposizioni prevenzionistiche applicabili. Il che, evidentemente, non è affatto sufficiente a garantire la tutela anti-ritorsiva del prestatore di lavoro che denunci illeciti relativi a condotte che, pur fuoriuscendo dal campo di applicazione della disciplina prevenzionistica, possono comunque determinare una lesione del diritto alla salute in quanto bene pubblico. Esemplificativo, in tal senso, è il caso del Dieselgate già richiamato nel § 6.

93 Cfr. Corte costituzionale, sentenza 23 settembre 2016, n. 213.

della protezione civile), in particolare, prevede che nei periodi di astensione è garantito il mantenimento del posto di lavoro pubblico o privato (lettera a, art. 39, d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1); il mantenimento del trattamento economico e previdenziale da parte del datore di lavoro pubblico o privato (lettera b, art. 39, d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1); la copertura assicurativa (lettera c, art. 39, d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, esclusivamente per le attività di soccorso e assistenza in casi di calamità e catastrofi). Ai datori di lavoro pubblici o privati dei volontari, che ne facciano richiesta, viene rimborsato, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, l'equivalente degli emolumenti versati al lavoratore legittimamente impegnato come volontario nelle ipotesi previste<sup>94</sup>.

Si iscrive nella seconda categoria di istituzioni l'ampliamento delle competenze e delle prerogative consultive, informative, formative e talvolta negoziali dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza alle questioni legate alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica<sup>95</sup>. In alcuni ordinamenti, queste nuove istituzioni sono state disciplinate dalla legge, in altri dalla contrattazione collettiva. A prescindere dalla loro fonte costitutiva, si riscontra il comune obiettivo non solo e non tanto di socializzare le politiche aziendali in materia ambientale, quanto di costruire un canale istituzionale per la mediazione di interessi che, per quanto si possa professare una loro naturale convergenza, in un'economia di mercato possono entrare in conflitto. Tipico in questo senso è il conflitto tra tutela dell'occupazione e tutela dell'ambiente e della salute pubblica, che tende a radicalizzarsi in condizioni di sotto-protezione sociale, nei mercati del lavoro caratterizzati da una struttura monopsonistica<sup>96</sup>. Ovviamente simili istituzioni possono assolvere efficacemente alla loro funzione se, in coordinamento e in sinergia con le funzioni svolte dalle rappresentanze sindacali, agiscono in chiave preventiva, come centri di mediazione di interessi di diversa natura, i quali possono trovare convergenza dentro un disegno unitario. Diversamente, quando il conflitto di interessi si è già palesato, e non resta che compiere «scelte

94 Analoga disciplina è disposta dall'art. 8, l. 21 ottobre 2005, n. 219 che, in continuità con quanto già previsto dalla l. 13 luglio 1967, n. 584, riconosce ai lavoratori donatori di sangue e di emocomponenti il diritto ad astenersi dal lavoro per l'intera giornata in cui effettuano la donazione, conservando la normale retribuzione per l'intera giornata lavorativa. Sui dettagli tecnici di questa normativa, anche con riguardo ai profili previdenziali, non è possibile soffermarsi.

95 Sia consentito il rinvio a TOMASSETTI P., *Diritto del lavoro e ambiente*, Adapt University Press, Bergamo, 2018, spec. 255-259, cui *adde* TOMASSETTI P., *Ambiente di lavoro e di vita: fonti regolative e standard di prevenzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, n. 2, 160-178, qui pagg. 169-170.

96 Da ultimi, cfr. LAFORGIA S., *Se Taranto è l'Italia: il caso Ilva*, in *Lav. dir.*, 2022, n. 1, pagg. 29-52 e PENNASILICO M., *op. cit.*, qui pagg. 115 e seg., anche per ricchissimi e aggiornati riferimenti bibliografici.

tragiche»<sup>97</sup>, la logica del compromesso cede il passo alla legge del più forte, che è l'antitesi del diritto.

Si inscrivono nella terza categoria di istituzioni le politiche finanziarie dei fondi pensione che orientano le proprie strategie di investimento verso il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità sociale, ambientale e di governance<sup>98</sup>. Si tratta di una pratica invalsa nelle politiche di investimento dei fondi pensione che, sulla scorta di alcune specifiche previsioni dell'Accordo di Parigi, ha trovato piena legittimazione anche nella Direttiva (UE) 2016/2341 relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali. In questo caso, la tutela previdenziale diventa un canale di partecipazione indiretta, attraverso cui i lavoratori-contribuenti possono incidere, per il tramite dei fondi di previdenza complementare, sulle scelte strategiche delle aziende che rientrano nel portfolio di investimento del loro fondo pensione. La prassi finanziaria dei fondi pensione che hanno abbracciato gli obiettivi di sostenibilità vede, in particolare, gli enti pensionistici fondare le proprie strategie di investimento e lo stesso esercizio del diritto di voto nelle assemblee delle società cui conferiscono capitale sulla base del rispetto dei diritti umani, incluso il diritto alla salute e le connesse normative di prevenzione contro i rischi di infortunio e malattie professionali. Certo, non è immediato né affatto semplice contemperare l'interesse pubblico verso la sostenibilità sociale e ambientale con la funzione previdenziale del fondo. L'interesse patrimoniale dei contribuenti alla sostenibilità economica dell'investimento resta meritevole di tutela, e le politiche finanziarie dei fondi devono pur sempre garantire il mantenimento e, possibilmente, l'ampliamento del capitale investito per le attuali e per le future generazioni di pensionati<sup>99</sup>. Ma una volta riconciliati (solidaristicamente) gli interessi privatistici dei contribuenti alla prestazione previdenziale con l'interesse generale, come indirizzare l'investimento e quali strategie promuovere per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità sociale, ambientale e di governance, diventano questioni di politica finanziaria più che di legittimazione giuridica e sindacale.

97 CALABRESI G., BOBBITT P., *Scelte tragiche*, Milano, Giuffrè, 2020 (I ed. 1978).

98 Oltre a SQUEGLIA M., *Fattori ESG e previdenza complementare: problema di metodo e di merito, prima ancora che di obbligo?*, in *Lateran law rev.*, 2023, n. 1, pagg. 91-109 e VIANELLO R., *Previdenza complementare e transizione ecologica*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, n. 3, pagg. 737-764, sia consentito il rinvio a TOMASSETTI P., *Between stakeholders and shareholders: Pension funds and labour solidarity in the age of sustainability*, in *Eur. Lab. Law Journ.*, 2023, n. 1, 73-91. Mentre nella letteratura internazionale, d'obbligo il rinvio a WEBBER D., *The Rise of the Working-Class Shareholder: Labor's Last Best Weapon*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2018.

99 Sul punto, restano valide e in larga parte attuali le considerazioni di PERSIANI M., *La previdenza complementare tra iniziativa sindacale e mercato finanziario*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, n. 3, 715-742, spec. pagg. 722-728.

In questa prospettiva, la curvatura del capitale in senso sociale che l'attivismo finanziario dei fondi pensione può imprimere rappresenta, a ben guardare, una forma di concretizzazione della direttiva per cui l'iniziativa economica non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41, comma 2, Cost.). Non desta stupore che sono esattamente quelli appena menzionati i valori che orientano le politiche finanziarie dei fondi pensione e, in un numero crescente di casi, le decisioni che gli istituti previdenziali adottano nel contesto delle deliberazioni assembleari delle società cui conferiscono il proprio capitale. Parimenti, il riconoscimento e la promozione da parte dell'ordinamento degli investimenti sostenibili dei fondi pensione può rappresentare una concreta attuazione della riserva di legge di cui al terzo comma dell'art. 41, che sollecita il legislatore a determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

## 9. Conclusioni: il diritto del lavoro come diritto vivente e come progetto di democrazia sostanziale

Nonostante i tumultuosi processi di cambiamento tecnico, scientifico e sociale inducano a mettere continuamente in discussione le acquisizioni di volta in volta raggiunte sul piano interpretativo e su quello della razionalità materiale dei rapporti di produzione e lavoro, il diritto alla salute resta un valore non comprimibile: un "bene comune" da tutelare in quanto frontiera più avanzata per lo sviluppo della persona nel lavoro e nella società nel suo complesso. Si tratta di una affermazione di principio su cui nessuna persona di buon senso potrebbe dissentire. Eppure, la sua concretizzazione continua ad essere colma di contraddizioni e foriera di disillusione. In parte queste contraddizioni dipendono dalla irriducibile ambivalenza della vita. Ma in larga parte sono socialmente e giuridicamente costruite nel quadro del sistema socioeconomico capitalistico, del quale il diritto del lavoro è un elemento costitutivo.

Si potrebbe essere tentati dal ritenere che cambiando il diritto del lavoro è possibile cambiare il modo di essere del capitalismo. Ma tra i due processi di cambiamento non c'è alcuna relazione deterministica. Anzitutto perché il diritto del lavoro è a sua volta plasmato dal modo di produzione capitalistico<sup>100</sup>. Poi perché il diritto del lavoro è soltanto uno degli ambiti di regolazione dell'impresa, peraltro con un potere di influenza che, nonostante gli esiti incoraggianti

---

<sup>100</sup> Come sottolineano ROMAGNOLI U., *Divagazioni sul rapporto tra economia e diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2005, n. 3, 527-536 e PERSIANI M., *Diritto del lavoro e sistema di produzione capitalistico*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, n. 1, 279-293. Ma vedi già DE LUCA TAMAJO R., RUSCIANO M., cit., *passim*.

dei recenti percorsi dottrinali più innovativi e lungimiranti<sup>101</sup>, tende a diminuire a fronte del progressivo processo di smaterializzazione delle attività produttive. È proprio con questo senso di limitazione (anche se non di impotenza) che il problema giuridico-legislativo del rapporto tra libera iniziativa economica e diritto alla salute va affrontato, anche per comprendere come esso non sia che uno degli aspetti e forse neppure quello decisivo. Le possibilità trasformative del diritto del lavoro dipendono, semmai, dal modo di intendere il diritto del lavoro.

L'idea del diritto del lavoro come diritto vivente e come progetto di democrazia sostanziale è forse l'insegnamento più importante che, tra i tanti, Carlo Smuraglia ci lascia in eredità. Questo insegnamento è radicato tanto nel percorso scientifico di decostruzione della contrapposizione tra pubblico e privato, quanto nel rifiuto di ogni approccio formalistico alla regolazione del rapporto tra impresa e lavoro, sul presupposto che solo nelle fabbriche, solo nei lavoratori, solo nelle organizzazioni sindacali possono individuarsi i baluardi fondamentali della tutela della salute<sup>102</sup>. È un insegnamento radicato nella convinzione che «qualunque soluzione che prescindia dalla realtà aziendale, dall'apporto determinante dei soggetti direttamente interessati e delle loro organizzazioni è inesorabilmente destinata a fallire»<sup>103</sup>.

I percorsi normativi e istituzionali che ho segnalato mi sembra si pongano in questa direzione nella misura in cui aprono dei canali attraverso cui i lavoratori e le loro rappresentanze possano attivarsi per concorrere a edificare un diritto del lavoro a misura di una «cittadinanza industriale» del lavoro<sup>104</sup>. Una cittadinanza che, senza disconoscere i presidi tradizionali della salute nel diritto del lavoro, partecipi alla tutela di questo valore al livello più alto, in quanto

101 Mi limito a citare alcune tra le più recenti monografie sul tema di nostro specifico interesse, tra cui, oltre a MALZANI F., *Ambiente di lavoro e tutela della persona*, cit. (cui adde il volume collettaneo curato da GUAGLIANONE L., MALZANI F., *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologie*, Giuffrè, Milano, 2007, con particolare riferimento al saggio di LOY G.), cfr. CORSO S.M., *Lavoro e responsabilità di impresa nel sistema del D. LGS. 8 giugno 2001, n. 231*, Giappichelli, Torino, 2015, VINCIGI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, Bologna University Press, Bologna, 2017 e BUOSO S., *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, Torino, 2020.

102 SMURAGLIA C., *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, cit., pag. 10.

103 *Ibidem*. Analoghe conclusioni in SMURAGLIA C., *La tutela della salute del lavoratore tra principi costituzionali...*, op. cit., qui pag. 440.

104 Secondo la efficace espressione frequentemente utilizzata da Umberto Romagnoli, mutuata a sua volta da Gérard Lyon-Caen (cfr. ROMAGNOLI U., *Dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, n. 2, pagg. 565-586; ROMAGNOLI U., *Il lavoro non è una merce*, cit. e, più di recente, ROMAGNOLI U., *Lo Statuto ha 50 anni!*, in RUSCIANO M., GAETA L., ZOPPOLI L. (a cura di), *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, Quaderni della Rivista Dir. lav. merc., Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, n. 8, pagg. 52-53), e ripresa, di recente, da ZOPPOLI L., *Pandemia, lavoro, Costituzione...*, op. cit., pag. 73.

interesse generale e “bene comune” di eminente rilevanza sociale. Sono percorsi progressisti, perché valorizzano la confluenza tra principi diversi e derivanti da diversi settori dell’ordinamento, coltivando quegli spazi normativi che esistono oltre il binomio pubblico-privato e che, nei chiaroscuri della società post-industriale, continuano a rappresentare il terreno più fertile per immaginare e rendere effettiva l’idea del diritto del lavoro come diritto vivente e come progetto di democrazia sostanziale. Sono percorsi solidaristici, non solo perché abilitano la possibilità di realizzare una sintesi tra interessi individuali e interessi generali, ma perché creano le condizioni affinché i primi possano essere messi al servizio dei secondi. Il che diventa tanto più rilevante se si coglie fino in fondo il tratto più drammatico della società contemporanea, ovvero la condizione di tendenziale scollamento tra interessi dei lavoratori e interessi generali<sup>105</sup>. Dalla capacità di riscoprire la dimensione dell’interesse collettivo radicata nel principio solidarista, forse, dipende la possibilità di perseguire un ideale di giustizia che collima con l’utopia del progresso.

---

105 Ne discute NOVELLA M., *L’inderogabilità nel diritto del lavoro. Norme imperative e autonomia individuale*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 399 e *passim*.



**CARLO SMURAGLIA**

Scritti, discorsi e atti istituzionali

VOLUME I

## **CARLO SMURAGLIA LA VITA E LE OPERE**

**a cura di Olivia Bonardi**

Questo è il I volume dell'opera *Carlo Smuraglia: Scritti, discorsi e atti istituzionali*, pubblicata in XV volumi, che mira a rendere accessibile al pubblico il lavoro di Carlo Smuraglia, attualmente pubblicato per lo più su riviste e volumi fuori commercio, non più disponibili e per molti versi scarsamente conoscibili. Qui ripubblichiamo la sua autobiografia *Con la Costituzione nel cuore. Conversazioni su storia, memoria e politica*, scritta con Francesco Campobello, il cui titolo sintetizza al meglio il faro della difesa e attuazione della Costituzione che ha illuminato il suo lungo percorso scientifico e politico. La lettura ci consente di ripercorrere e di rileggere con le lenti della salvaguardia delle istituzioni democratiche molteplici, rilevanti fatti che hanno drammaticamente caratterizzato la storia del nostro Paese. Il volume raccoglie inoltre una serie di ricordi e saggi studiosi di "diversi generi e generazioni" che illustrano i profili di attualità del pensiero di Carlo Smuraglia.

Il volume raccoglie i contributi di: Amos Andreoni, Gaetano Azzariti, Marzia Barbera, Alessandro Bellavista, Olivia Bonardi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Giancarlo Caselli, Nando dalla Chiesa, Pietro Ichino, Lucio Motta, Gianfranco Pagliarulo, Corrado Stajano, Paolo Tomassetti e Ettore Zanoni e la Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della scomparsa di Carlo Smuraglia.

ISBN 979-12-5510-145-1 (Print)

ISBN 979-12-5510-150-5 (PDF)

ISBN 979-12-5510-152-9 (EPUB)

DOI 10.54103/milanoup.178