



## Gli attori della giustizia

# Carlo Smuraglia: un uomo per la democrazia e il lavoro

di [Olivia Bonardi](#)

9 luglio 2022

---

### ABSTRACT

**Warning:** Undefined array key "abstract" in  
`/var/www/vhosts/giustiziainsieme.it/httpdocs/print/articolo_pdf.php` on line 334

**Warning:** Undefined array key "sommario\_indice" in  
`/var/www/vhosts/giustiziainsieme.it/httpdocs/print/articolo_pdf.php` on line 335

---

**Carlo Smuraglia: un uomo per la democrazia e il lavoro\***

di [Olivia Bonardi](#)

1. Il compito di ricordare Carlo Smuraglia è difficile, non solo per l'affetto che mi legava a lui ma soprattutto per le sue caratteristiche umane. Non so se più per timidezza o semplicemente perché guardava sempre avanti con una straordinaria capacità di presagire le sfide future, non l'ho mai sentito non dico vantarsi, ma nemmeno raccontare delle sue esperienze passate e di quanto ha fatto per tutti noi. Certamente la colpa è in buona parte mia, perché nonostante lui si sia rapportato a me, come del resto a tutti gli altri, sempre da pari a pari, io sono rimasta costantemente frenata da un autoinflitto e insormontabile senso di soggezione. Così era estremamente facile lavorare insieme, discutere di politica, di lavoro e del futuro del paese, mentre quando si passava al personale Carlo parlava del presente, dei suoi fatti personali, dei suoi affetti, mai del passato. Anche quando ha tentato, anche su molteplici pressioni, di scrivere la sua autobiografia ha fatto una “non biografia”, che di fatto è un manuale di resistenza civile.

2. Carlo Smuraglia era un giuslavorista, uno dei più importanti del nostro tempo, ma di questo dirò dopo, perché non è possibile non dare conto della persona senza considerare l'ampiezza delle sue attività. Ricostruire il suo percorso oggi è come ricomporre un puzzle che ha migliaia di pezzi, dovendoli prima cercare. Oltre tutto la sua vita è fatta di grandiose vittorie e di altrettante brucianti sconfitte. Molte di queste per la radicalità delle rivendicazioni che portava avanti, molte però semplicemente perché i tempi non erano ancora maturi. Il compito è difficile anche perché Carlo non avrebbe mai voluto un ricordo celebrativo: 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” (*Con la costituzione nel cuore*, p. 17 e s.). Il fatto è che Carlo è stato un avvocato, un professore universitario, un politico: un uomo delle istituzioni, si direbbe, ed è stato anche detto, ma questa è una visione riduttiva. Carlo era prima di tutto un uomo della società civile. Deposte le armi imbracciate per liberare l'Italia dal nazismo e dal fascismo, ha continuato a combattere la battaglia per la democrazia con le armi del diritto e della cultura. Non credo di sbagliare nel dire che Carlo ha passato molto più tempo nelle piazze, nei collettivi, nei comitati, nelle associazioni, nelle sedi sindacali, nei gruppi di lavoro che costantemente istituiva, che nelle sedi istituzionali, dove andava come uno dei nostri, in quanto uno dei nostri. Non solo uno di noi compagni, ma uno di tutti noi che ci riconosciamo insieme come collettività e come cittadinanza attiva unita dai valori della democrazia, dell'egualianza, della solidarietà.

3. Come avvocato era prima di tutto il nostro avvocato: nell'immediato dopoguerra era con Terracini e Lelio Basso nei Comitati di Solidarietà Democratica a difendere i partigiani nei

processi avviati dalla magistratura non ancora defascistizzata per gli atti commessi in combattimento. Era, in quello che egli definì un processo farsa, l'avvocato di parte civile per Farioli, Franchi, Serri, Reverberi e Tondelli, operai, sindacalisti ed ex partigiani uccisi dalla polizia a Reggio Emilia mentre pacificamente manifestavano contro l'appoggio del MSI al governo Tambroni. Era l'avvocato degli studenti del Parini che nel '66 scrivevano di condizione femminile e di rapporti sessuali prematrimoniali. Era l'avvocato di Licia Pinelli nel processo volto a riscattare la memoria del marito Pino, volato giù da una finestra del quarto piano della questura di Milano il 15 dicembre 1969 dopo tre giorni di fermo illegale. Era Commissario d'accusa al processo per lo scandalo Lockheed innanzi alla Corte costituzionale e avvocato di parte civile nel processo per l'omicidio di Cristina Mazziotti, rapita dalla 'ndrangheta nel '75, era al CSM la notte del 19 gennaio 1988 a sostenere - perdendo purtroppo - la nomina di Giovanni Falcone alla funzione di Consigliere istruttore del Tribunale di Palermo ed era l'avvocato di Giancarlo Caselli e di tutti i giudici del pool della Procura di Palermo nei numerosi processi avviati contro gli attacchi diffamanti dei giornali della destra. Non fu mai l'avvocato degli inquisiti dal pool di mani pulite, che pure talvolta bussarono alla sua porta. Era, come ho detto, nelle piazze: sempre il 25 aprile e poi anche il 12 dicembre, ed era alla Festa dell'Unità di Bologna il 17 settembre 2016 a confrontarsi con Renzi, mantenendo la sua proverbiale compostezza e anche l'ordine pubblico, a sostenere le ragioni del no al referendum del 4 dicembre 2016 sulla riforma costituzionale Boschi-Renzi. Era sempre in movimento, sempre in giro per l'Italia, alle commemorazioni, nelle manifestazioni, nelle riunioni e nei gruppi di lavoro, dove si confrontava con tutti. Ed era spesso nelle scuole a parlare con i giovani di fascismo, di diritti e di Costituzione. Perché come ho detto sopra, quello che contava per lui era il percorso collettivo, mediante il quale ci si poteva riconoscere nei valori comuni e crescere. Gli interventi sui quotidiani, alla milanese Radio Popolare e in generale sui media non si riescono a contare.

4. Come professore era il professore dell'Università democratica e di massa. Entrato con estrema fatica nell'Accademia, vuoi per il suo essere comunista, vuoi per la separazione dalla sua prima moglie in un'epoca in cui ciò era considerato scandaloso, prenderà servizio come professore straordinario nel '75, contribuendo a dar vita alla neo istituita Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Milano, nata in polemica con il carattere statico e stantio dell'Università dell'epoca, al fine di costituire a Milano un polo culturale laico e riformista (nel quale pure faticò ad entrare, sempre per le stesse ragioni politiche). Dalla sua cattedra di diritto del lavoro sperimenterà metodi didattici innovativi. Renderà gli studenti partecipi di ricerche collettive che vedranno la partecipazione di ispettori, giudici del lavoro, lavoratori e operai che usufruivano delle 150 ore. Ne uscirà il volumetto, forse addirittura ciclostilato, del '75 "I problemi

*della sicurezza del lavoro. Ricerche collettive nell'ambito del corso di diritto del lavoro*” (Cuesp, 1975). Lo sforzo è sempre quello di consentire a tutti di maneggiare concetti giuridici tendenzialmente specialistici e anche sofisticati, utilizzando un metodo partecipativo che replicherà nelle sue innumerevoli iniziative formative e culturali e poi anche nelle indagini conoscitive che guiderà dalle aule del Senato (v. §5). Vale la pena di ricordare, oltre alla nota *Enciclopedia dei diritti dei lavoratori* (Teti, 1975), i lavori collettivi, come il “*Corso di formazione politico culturale. Lezioni*” del 2012 per gli iscritti all’ANPI organizzato sulla base di lezioni itineranti in giro per l’Italia, e i seminari organizzati in occasione dei 70 anni della Costituzione da cui poi la creazione di un gruppo di lavoro e la pubblicazione del “*La Costituzione 70 anni dopo.*” (Viella, 2019). Nella sua non biografia scriverà che “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” (p. 64), mentre i principi e valori di fondo devono essere condivisi, se si vuole convivere in uno Stato democratico. Nell’ultimo volume che ci lascia, intitolato “*Antifascismo quotidiano. Strumenti istituzionali per il contrasto a neofascismi e razzismo*” (Bordeaux, 2020) scriverà che il diritto e gli strumenti di tipo istituzionale, in questo caso volte a contrastare i nuovi fascismi di cui ci propone una chiara mappatura - “vanno conosciuti e utilizzati non solo dagli esperti, ma dai cittadini che intendono reagire agli atti di arroganza e di violenza”.

5. Come giuslavorista il suo contributo al riscatto della classe lavoratrice è difficilmente commensurabile. Devo necessariamente rinviare ad altra sede una più minuziosa analisi scientifica del suo pensiero, qui mi limito a dare conto delle sue linee essenziali e del suo contributo alla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, alla Cgil e alla causa dei lavoratori. Inizia a scrivere assiduamente per la rivista nel ‘56 e continuerà a contribuire per tutta la sua vita. Entra nella redazione nel ‘63 e nel Comitato scientifico nel ‘71, dove resterà fino al 2016. Dal ‘77 all’85 contribuisce all’istituzione e dirige la parte IV della Rivista, dedicata al diritto penale del lavoro. Dalle prime annate della Rivista, all’epoca diretta da Aurelio Becca e Ugo Natoli, dà vita a quella che è stata poi definita la corrente giuslavoristica “costituzionale” volta a riconoscere il carattere preminente e l’immediata precettività della Costituzione, sia per quanto riguarda le norme volte a garantire i diritti fondamentali della persona dentro la fabbrica, sia per proteggere l’esercizio del diritto di sciopero dall’applicazione delle norme del codice penale che ancora lo sanzionavano. Lo ritroveremo infatti con Luciano Ventura davanti alla Corte costituzionale nel ‘65 a discutere della legittimità costituzionale della libertà di recesso sotto il profilo del rispetto del diritto al lavoro di cui all’art. 4 Cost. Ma quando gli chiesi di raccontarmi della vicenda, “sì, ma ho perso” fu l’unico commento che riuscii a ottenere e dal

silenzio traspariva una ferita rimasta aperta, e forse sanguinante più al momento della domanda (erano i tempi del Jobs Act) che all'epoca. Vinse parzialmente invece, anche se lui direbbe di no perché sosteneva radicale abrogazione della norma per assoluta incompatibilità con l'articolo 40 Cost., nel 1969 quando con la sentenza n. 31 la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità dell'articolo 330 c.p. nella parte relativa allo sciopero economico che non compromettesse funzioni o servizi pubblici essenziali. La norma come noto verrà totalmente abrogata solo con la l. n. 146/90 e Carlo farà poi assolvere i ferrovieri in alcuni procedimenti per il reato di interruzione di pubblico servizio. E vinse soprattutto quando la Corte costituzionale con un'altra storica sentenza, la n. 22 del '67, riconobbe la facoltà del giudice civile di accertare la sussistenza della responsabilità penale per il fatto dal quale era derivato l'infortunio sul lavoro ove non si fosse potuto procedere con l'azione penale.

Alla lettura della corrente costituzionalista volta al riconoscimento della dignità del lavoro e della sua primazia rispetto all'iniziativa economica privata, e all'interpretazione delle norme riguardanti il lavoro orientata verso l'eguaglianza sostanziale e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, Carlo Smuraglia ha dato un contributo fondamentale, sia sull'interpretazione e precettività delle norme, sia nell'opera di disincrostazione dai caratteri corporativistici delle disposizioni dei codici civile e penale regolanti il rapporto di lavoro e lo sciopero. Ricordo per questi aspetti, oltre che i numerosi saggi apparsi sulla rivista negli anni '50 e '60, la sua prima monografia *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro* (Feltrinelli, 1958). Successivamente, con la monografia *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro. I. L'intuitus personae* (Giuffrè, 1965) Carlo Smuraglia opta decisamente per la lettura contrattualistica del rapporto di lavoro, vedendo nel contratto una garanzia di libertà ed uguaglianza (quanto meno formale) del lavoratore, rifiutando insieme alle teorie istituzionalistiche anche ogni tentativo di allargare lo spettro degli obblighi del lavoratore oltre i limiti di quanto necessario per l'adempimento dell'obbligazione primaria. È la lettura contrattualistica di Carlo Smuraglia che riesce a coniugare il carattere assoluto e indisponibile dei diritti costituzionali del lavoratore con la loro matrice civilistica. Se ne avrà pochi anni dopo conferma negli studi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, quando con il suo *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale* - che uscirà in una prima edizione nel '62 in una seconda del '67 e in una terza, la più conosciuta, aggiornata con le novità di cui all'art. 9 St. lav., nel '74 - leggerà l'art. 2087 c.c. quale dovere di sicurezza del datore di lavoro avente carattere bifrontale a tutela dell'interesse pubblico e di quello individuale, fonte di integrazione del contratto ex art. 1374 c.c., cui segue la legittimità oltre che dell'eccezione di inadempimento, dell'azione per la richiesta di esecuzione in forma specifica dell'obbligo.

La sua battaglia per la sicurezza sul lavoro non è mai cessata. Il suo impegno trova ulteriore consacrazione nel notissimo *Diritto penale del lavoro*, il volume 10º dell'*Enciclopedia giuridica del lavoro* diretta da Giuliano Mazzoni (Cedam, 1980), dove l'analisi della normativa speciale prevenzionistica viene sviluppata anche con particolare riguardo alla ripartizione dei compiti tra i vari soggetti e all'individuazione delle responsabilità, al coordinamento tra le contravvenzioni dei decreti prevenzionistici con i delitti del codice penale, con l'analisi del ruolo e delle funzioni dell'Ispettorato del lavoro e degli enti di vigilanza allora deputati al controllo della sicurezza sul lavoro. E dove il tema delle prevenzione si accompagna a quello della necessità di utilizzare tutti gli strumenti giuridici disponibili, dal potere della polizia giudiziaria di impedire la prosecuzione dei reati e quindi di sospendere il lavoro in caso di pericolosità, al ruolo dei rappresentanti sindacali e alla legittimazione del sindacato e a intervenire nei processi penali a tutela dell'interesse collettivo.

6. Sempre incentrata sulla persona del lavoratore si svolge anche la sua azione parlamentare, con risultati importanti anche se non sempre chiaramente visibili. È a tutti nota la c.d. Legge Smuraglia (l. n. 193/2000) che ha decisamente ampliato le possibilità di lavoro dei detenuti, ma il contributo è stato di ben più ampio respiro. Ciò che colpisce maggiormente è anzitutto il metodo di lavoro portato avanti in Parlamento, attraverso la straordinaria capacità di costruire, attraverso il lavoro collettivo, attraverso le indagini le inchieste coinvolgenti Parlamentari di tutte le parti, ampie convergenze tra le diverse forze politiche. Sicché i suoi principali disegni di legge riuscirono ad essere approvati dalla Commissione Lavoro del Senato di cui faceva parte e talvolta anche dall'Aula del Senato. Risale alla XII legislatura il disegno di legge per la tutela contro le molestie sessuali, a cui segue l'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, nella quale si denunciavano tra l'altro gli inadempimenti della pubblica amministrazione e lo stato di sostanziale abbandono dei consiglieri delle consigliere di parità, privi di strutture e strumenti per agire. Sarà nella legislatura successiva che il d.lgs. n. 145/2000, sulla scorta di quella denuncia, tenterà di porvi un rimedio. Non diventerà legge, pur dopo essere approvato dal Senato il 26 settembre 1995 e riproposto e riapprovato dal Senato nella legislatura successiva, il disegno di legge sulle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Per una tutela si dovrà quindi attendere fino al recepimento delle nuove direttive europee del '2000. Come primo firmatario nella 13ª legislatura presenta ben 14 ddl, di cui un paio sulle molestie sessuali, e diversi in materia di sicurezza sul lavoro, compreso il ddl n. 2389 recante delega al Governo per l'adozione di un testo unico in materia, e il più noto, almeno all'epoca, Ddl n. 2049 sulla disciplina dei lavori atipici. Entrambi resteranno il palo, il Ddl sui lavori atipici fu approvato dal Senato,

quello sulla sicurezza sul lavoro si arrestò in Commissione.

Al di là dei percorsi dei disegni di legge da lui stesso presentati come primo firmatario, il contributo di C.S. alla causa dei lavoratori è stato determinante in numerose altre riforme di quella legislatura. Penso in particolare al d. lgs. n. 38/00, che ha ampliato l'ambito di applicazione la tutela per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ai collaboratori coordinati e continuativi e riconosciuto finalmente il diritto al risarcimento del danno biologico da parte dell'Inail; penso anche alla riforma dei patronati approvata con l. n. 152/01 che ha esteso l'assistenza degli istituti a tutte le prestazioni anche assistenziali e che si rivelerà fondamentale anni dopo a seguito delle riforme della sicurezza sociale e della digitalizzazione dei servizi; e penso ancora al lavoro fatto per emendare e migliorare quella che diventerà la l. n. 68/99 per la promozione dell'accesso al lavoro dei disabili.

Non si può apprezzare appieno il contributo di C.S. se non si tiene altresì conto di ciò che ha impedito che accadesse. Penso in particolare allo stop allo stillicidio di proroghe che ha caratterizzato l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 626/94, alla netta opposizione rispetto alle proposte di semplificazione e delegificazione, sempre nel senso della riduzione delle tutele, della normativa in materia di salute sicurezza sul lavoro, e ricordo che mi raccontò come in una seduta notturna riuscì a togliere da quella che diventerà la legge numero 142 del 2001 i primi tentativi di introdurre l'istituto della certificazione dei rapporti di lavoro.

Si sa che le sconfitte nei Tribunali sono fisiologiche e in qualche modo ce ne si fa una ragione; molto meno facile è accettare la sconfitta politica, soprattutto quando è opera dei propri stessi compagni di partito o di maggioranza. Lasciò il Parlamento, non ricandidandosi, e il partito alla fine della XIII legislatura. Non so dire se fosse più per il disappunto per le mancate riforme del lavoro o per il complessivo approccio degli allora Democratici di sinistra alle riforme istituzionali. So per certo che aveva estremo timore degli esiti della Bicamerale voluta da D'Alema e che mal digerì – astenendosi al voto – anche la Riforma del titolo V della Costituzione.

7. Certo non si arrese: proseguì la sua battaglia culturale e per la difesa della Costituzione semplicemente tornando al posto a cui in realtà è sempre appartenuto: la società civile e l'Anpi. Noi lo ritroveremo nelle sale di Corso d'Italia e alla *Rivista giuridica del lavoro* a sostenere la Cgil nella negoziazione della legge n. 123/2007 prima e del d. lgs. n. 81/2008. Anche in quelli non è difficile trovare il suo tocco, anche se nemmeno di quelli era totalmente soddisfatto, soprattutto dopo i cedimenti che già si intravvedevano nella stesura del testo unico rispetto alle dirette previsioni contenute nella legge delega. Danno atto del suo impegno il fascicolo del 2001 della

rivista dedicato *Al lavoro sicuri*, con il suo *Sicurezza e igiene del lavoro. Quadro normativo. Esperienze attuative e prospettive*, il saggio del 2005 “*Nuovi fattori di rischio, prevenzione e responsabilità del datore di lavoro. Quali regole?*”, e in specifico sul d. lgs. 81/08 la cura del supplemento al n. 2 della Rivista del 2007, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro* e il lavoro di gruppo 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?*, che tentava in qualche modo di frenare la deriva riduzionistica del testo unico tanto faticosamente conquistato.

8. Spero che mi perdonerà l'irriverenza. Ora che riposa, con affetto me lo immagino sulla spiaggia di un'isola greca, in completo anonimato la notte in costume da bagno balla il paso doble. Come il soldato di Salamina di Javier Cercas, il compagno rimasto nell'ombra, ma quello che “ha avuto il coraggio e l'istinto della dignità e per questo non ha mai sbagliato o comunque non si è sbagliato nel momento in cui contava davvero non sbagliare”.

*\* Questo contributo è destinato alla Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, alla quale Carlo Smuraglia ha collaborato per circa 60 anni. Uscirà sul fascicolo n. 2 del 2022.*