

IL COLLEGIO DEI PROBIVIRI TRA GIURISDIZIONE SPECIALE E ORGANO DI CONCILIAZIONE NEGLI ATTI PARLAMENTARI (1883-1893)

Federica Paletti
Università degli Studi di Brescia
federica.paletti@unibs.it

Abstract: Tra il 1883 e il 1893, in Parlamento si succedettero ben sette disegni di legge volti all'istituzione dei Collegi dei probiviri per l'industria. Negli intenti del legislatore italiano, la legge doveva inserirsi nel più ampio quadro della "legislazione sociale", quale strumento di pacificazione dei conflitti tra operai ed imprenditori. L'esame dei lavori parlamentari fa emergere resistenze e perplessità in ordine agli istituendi collegi, principalmente catalizzate attorno alla necessità di evitare la creazione di una magistratura speciale, che andasse ad incrinare e recare un *vulnus* al principio di unità della giurisdizione, così fortemente voluto e difeso dal legislatore unitario. Gli incarti degli uffici e delle commissioni, le relazioni e le discussioni in aula restituiscono un vivido e poliedrico quadro delle diverse posizioni assunte in quel torno d'anni. A fianco di coloro che avversavano *tout court* l'istituto, per timore che andasse a introdurre un giudice eccezionale, si alternavano le posizioni di coloro che auspicavano una magistratura di mera conciliazione nonché di coloro che, più radicali, sollecitavano una magistratura con competenza tecnica e di equità, che andasse a colmare il vuoto rappresentato dall'assenza di una legislazione regolatrice dei rapporti di lavoro. Il testo definitivo della legge consegnerà un organo ibrido, con funzioni miste, giudicanti e concilianti, suscitando, sin dalle prime applicazioni, interrogativi sulla natura dell'organo, sui poteri allo stesso concessi, sul rito da applicarsi, interrogativi dei quali un'attenta ed acuta dottrina si fece interprete.

Parole chiave: probiviri, principio di unità della giurisdizione, giudice speciale, conciliatore, lavori parlamentari

“O c’è amministrazione della giustizia, o non c’è. O credete che i giudici i quali amministrano la giustizia per delegazione del Re siano capaci, intelligenti, imparziali, indipendenti e saputi, ed in questo caso se essi dispongono della vostra fortuna, del vostro onore, della vostra libertà ed anche semplicemente della vostra rispettabilità, potranno anche domani decidere una questione tra operai ed industriali, o non credete questo (ed io proclamo che credo nella saviezza e nella serietà della magistratura italiana) e allora fate in modo che la giustizia diventi come deve essere”¹.

Le parole, che ebbe a pronunciare il senatore Luigi Guala² in occasione della discussione del progetto di legge *Per l’istituzione dei probiviri*³, possono validamente rappresentare uno dei principali nodi che accompagnò tra il 1883 e il 1893 il dibattito parlamentare sull’opportunità di introdurre nell’ordinamento italiano una magistratura competente a decidere le controversie insorte tra industriali ed operai⁴.

Sin dal 1883, anno in cui il ministro Berti depositava alla Camera il primo disegno di legge per la creazione dei probiviri⁵, nel solco delle iniziative cosiddette di legislazione sociale⁶, fu ben chiaro che l’istituzione di un

¹ Atti Parlamentari (A. P.), Senato del Regno, Legislatura XVII, I sessione 1890-91-92, Discussioni, Tornata del 4 marzo 1892, sen. Luigi Guala, pp. 2595.

² Luigi Guala, avvocato, versò particolare interesse, da senatore, alle questioni suscitate dalla nascente legislazione sociale. Cfr., F. Zavalloni, *ad vocem* Luigi Guala, *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 60, Roma 2003, pp. 123-124.

³ A. P., Senato del Regno, Legislatura XVII, sessione 1890-91-92, Progetto di legge n. 132.

⁴ Per una ricostruzione dei contenuti dei singoli progetti di legge presentati al Parlamento nel decennio 1883-1893 si veda G. Monteleone, *Una magistratura del lavoro: i collegi dei probiviri nell’industria. 1883-1911*, in *Studi Storici*, 1977, pp. 87-123; S. Benvenuto, *Le discussioni in Parlamento prima e dopo la L. 15 giugno 1893 n. 295*, in *Giornata lincea in ricordo di Enrico Redenti: il diritto del lavoro ai suoi primordi*, (Roma, 22 gennaio 1994), Roma 1995, pp. 29-42.

⁵ A.P. Camera, Legislatura XV, sessione unica 1882-1883, Disegno di legge n. 113, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Depretis, di concerto con i Ministri di Grazia, Giustizia e dei Culti Savelli e dell’Agricoltura, Industria e Commercio Berti nella seduta del 30 maggio 1883.

⁶ Sulle finalità istituzionali e sui contenuti che si intendevano attribuire alla legislazione sociale si rimanda, nella letteratura coeva, a M. Minghetti, *La legislazione sociale*, Roma

collegio probivirale avrebbe comportato una delicata presa di posizione del legislatore non solo in ordine al diritto che avrebbe dovuto governare il rapporto tra *fabbricanti ed operai*⁷, ma altresì in relazione al principio di unità giurisdizionale, espressa dallo Statuto Albertino e dalla legge sull'ordinamento giudiziario⁸, nonché in relazione ai poteri da attribuire

1882; D. Berti, *Le classi lavoratrici e il parlamento*, Roma 1885; A. Cabrini, *La legislazione sociale (1859-1913)*, Roma 1914.

Per un quadro d'insieme sulla legislazione sociale si veda A. Padoa Schioppa, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna 2007, pp. 544-547. Per i primi interventi in materia sociale si rimanda a L. Martone, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)* in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (Q.F.), 3-4, 1974-1975; per le interrelazioni tra codice civile e leggi sociali nella cultura giuridica coeva, si rimanda a G. Cazzetta, *Leggi sociali, cultura giuridica ed origini della scienza giuslavoristica in Italia tra Otto e Novecento*, in Q.F., XVII (1988), pp. 155-262; Id., *Il diritto del lavoro e l'insostenibile leggerezza delle origini*, in Q.F., n. XXV, (1996), pp. 543-572; Id., *Critiche sociali al codice e crisi del modello ottocentesco di unità del diritto*, in P. Cappellini - B. Sordi, (a cura di) *Codici. Una riflessione di fine millennio: atti dell'incontro di studio, Firenze 26-28 ottobre 2000*, Milano 2002, p. 325 e ss.; Id., *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Torino, 2012.

⁷ Per l'incidenza del ruolo dei probiviri sulla costruzione del diritto del lavoro si rimanda agli studi di S. Caprioli, *Redenti giurista empirico*, in *Introduzione a Enrico Redenti, Massimario della giurisprudenza dei probiviri* (Roma 1906), Torino 1992; L. Castelvetti, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano 1994; P. Passaniti, *Storia del diritto del lavoro. I. La questione del contratto di lavoro nell'Italia Liberale (1865-1920)*, Milano 2006, pp. 355-413. Evidenziano l'apporto dei probiviri sulla dimensione dei contratti collettivi, oltre che sul contratto di lavoro privato, P. Marchetti, *L'essere collettivo. L'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e Stato sindacale*, Milano 2006, segnatamente pp. 55-81; M. Cappelletto, *Per una storia del diritto del lavoro: il contratto collettivo e i probiviri*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, anno XXXI, n. 3, settembre 1977, pp. 1198-1258.

⁸ Il problema della unità della giurisdizione, di cui la legge sull'ordinamento giudiziario ne era espressione (r. d. n. 2626 del 6 dicembre 1865), fu particolarmente dibattuto al Senato, C. Cecchella, *L'arbitrato nelle controversie di lavoro*, Milano 1990, pag. 33.

Sull'estensione al Regno d'Italia della legge sabauda del 1859 sull'ordinamento giudiziario, quale strumento finalizzato a favorire l'unità politica e il controllo del governo sulla magistratura, si vedano i rilievi di C. Storti Storchi, *La dignità e l'autonomia del giudice nelle opinioni del ceto giuridico lombardo sull'intervento del pubblico ministero nelle cause civili (1860-1875)*, in A. Gouron, L. Mayali, A. Padoa Schioppa e D. Simon, *Europäische und amerikanische Richterbilder*, Frankfurt am Main, 1996, pp. 195-250.

all'istituto, giudicanti o di mera conciliazione, e del rito nel quale incardinare il procedimento di soluzione delle controversie⁹, in continuità, o rottura, con quelli introdotti dal Codice di procedura civile del 1865¹⁰.

Lo stesso ministro proponente, nella relazione introduttiva, rilevava che mal si addiceva ai conflitti insorti tra gli operai ed industriali *“un esame meticoloso dei fatti e l'applicazione rigida di norme giuridiche”* e che i giudici

*“abituati alle applicazioni di criteri strettamente giuridici, obbediscono ai dettami rigorosi del diritto più che a quel sentimento di equa convenienza che, troncando la lite, dissipa dall'animo dei contendenti il risentimento del litigio”*¹¹.

Facendo proprie le risultanze della Commissione di inchiesta sugli scioperi presieduta dal magistrato Bonasi¹², la proposta ministeriale mirava ad istituire una giurisdizione speciale che sottraesse competenze alla giurisdizione ordinaria e che fosse operativa solo in alcuni centri industriali. Le alternative, prospettate dalla Commissione Bonasi, di istituire collegi con il doppio mandato di conciliazione e giudizio da affiancare alla magistratura ordinaria, o collegi con l'unico mandato di conciliare lasciando al giudice

⁹ Nel caso dei progetti di legge sui probiviri, il problema della specializzazione del giudice rispetto a quello della specialità del rito presentavano per il legislatore unitario l'uno reciproche interferenze con l'altro, come rileva A. Proto Pisani, *Il “rito speciale” previsto dalla L. 15 giugno 1893 n. 295*, in *Giornata lincea in ricordo di Enrico Redenti*, cit., pp. 65-70.

¹⁰ Sul Codice di procedura civile del 1865, senza pretesa alcuna di esaustività, si vedano S. Solimano, *Code de procedure civile du Royaume d'Italie, R.D. 25 juin 1865*, in J. Hautebert e S. Soleil (a cura di), *La procedure et la construction de l'Etat en Europe XVI-XIX siecle. Recueil de teste, presentès et commentès*, Rennes 2011, pp. 241-277; M. Taruffo, *La giustizia civile in Italia dal '700 ad oggi*, Bologna 1980; F. Cipriani, *Il processo in Italia dal codice napoleonico al 1942*, in F. Cipriani, *Ideologie e modelli del processo civile*, Napoli 2001, pp. 3-25; A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano 1960; G. Monteleone, *Il codice di procedura civile italiano del 1865*, in N. Picardi e A. Giuliani, *Testi e documenti per la storia del processo*, II sezione: *Codici degli Stati italiani preunitari*, XIII, Milano 2004.

¹¹ A.P. Camera, *Disegno di legge n. 113*, p. 1.

¹² P. Passaniti, *Storia del diritto del lavoro*, cit., pp. 359 e ss.

ordinario la competenza di giudicare, venivano scartate perché poco rispondenti al vero scopo che intendeva perseguire il progetto, ossia di disporre di magistrati con competenze tecniche specifiche che esercitassero un'azione preventiva pacificatrice e che favorissero *“la concordia tra il capitale e il lavoro”*.

I lavori negli uffici e, successivamente nelle commissioni, mettevano in evidenza che le maggiori contrarietà, legate all'approvazione del progetto, riguardavano la natura speciale dell'organo probivirale. Perplexità vennero sollevate, nel primo ufficio, dall'on. Melchiorre che dichiarava di voler combattere il principio eccezionale che ispirava la legge e dall'onorevole Chimirri che insisteva sulla necessità che il Tribunale ordinario non venisse sostituito da un magistrato speciale e che si garantisse la volontarietà di accesso alla forma probivirale. A fronte di tali rilievi, l'ufficio chiudeva i lavori votando il seguente ordine del giorno *“l'ufficio approva il concetto di istituire collegi dei probiviri con l'ufficio di conciliatori e arbitri volontari nelle vertenze tra padroni ed operai”*¹³. Analogamente l'on. Di San Giuliano e l'on. Spirito del secondo ufficio chiedevano che l'organo fosse volontario e non obbligatorio¹⁴.

Fu, tuttavia, nella Commissione incaricata dell'esame del progetto che emersero più nitidamente le opinioni discordanti. Nella seduta del 15 dicembre 1883, l'on. Giuriati si dichiarava contrario all'istituzione di una giurisdizione eccezionale e avanzava dubbi sull'obbligatorietà dell'istituto¹⁵. L'on. Chimirri, relatore per la Commissione, non mancava, nelle sedute successive, di rimarcare il carattere di tribunale eccezionale, che, a suo dire, si sarebbe introdotto con tale progetto e, pur vedendo, un *“germe di bontà”* nella funzione di conciliazione, che richiamava l'esperienza anglosassone, suggeriva di non attribuire ai probiviri alcun potere giudicante ma esclusivamente di arbitri conciliatori, con possibilità di procedere solo *ex aequo et bono*, avvertendo che la scelta di una magistratura giudicante *“urta colle nostre istituzioni giuridiche e colle opinioni delle più eminenti autorità scientifiche”*¹⁶.

¹³ Archivio storico della Camera dei Deputati (ASCD), *Disegni, proposte di legge e incarti delle Commissioni* (DPLIC), Legislatura XV, Sessione unica 1882-1883, fasc. 113.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem, sedute del 5 e 15 febbraio 1884.

La chiara impronta data dal Chimirri ai lavori negli uffici e in commissione segna l'apertura dei due fronti lungo i quali andò definendosi il dibattito parlamentare: ai probiviri andava riconosciuta una dignità giudicante oppure di mera conciliazione? V'è da credere che se la commissione avesse dato seguito alla volontà, espressa nell'ultima seduta, di presentare un controprogetto sulla scorta dei rilievi mossi dall'on. Chimirri, l'istituto ne sarebbe uscito senz'altro sconvolto nelle sue premesse fondanti: l'avversità ad ogni forma di tribunale speciale od eccezionale avrebbe contribuito a disegnare un diverso tipo di organo, con funzioni conciliative ma non giudicanti.

Quando nel 1890, per iniziativa del deputato Antonio Maffi¹⁷, venne depositata una nuova proposta di legge¹⁸, sin dalle prime battute si dedicò ampio spazio alla problematica se i probiviri rappresentassero, o meno, un tribunale speciale *“che potesse minare l'eguaglianza civile”*. La principale argomentazione offerta per contrastare le perplessità di quanti, studiosi di materie giuridiche e non, vedevano nell'istituto una negazione della giustizia ed un privilegio per pochi, era incentrata sul fatto che i collegi avrebbero creato la giurisprudenza e, in assenza di norme regolatrici e di un codice del lavoro, avrebbero deciso secondo equità¹⁹.

¹⁷ Primo parlamentare “operaio” eletto alla Camera nel 1882, fu spesso oppositore dei disegni di legge in materia “sociale” dei quali ne lamentava l'inadeguatezza a rispondere alle esigenze del mondo operaio. Ai collegi dei probiviri, dedicò uno scritto di taglio pratico *Guida dei probi-viri per le industrie: con l'introduzione sulla locazione d'opera dell'avv. C. Cavagnari*, Milano 1899 e 1900. Per un profilo del Maffi, utile il rimando a D. D'Alterio, *ad vocem* Maffi Antonio, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 67, Roma 2007, pp. 266-268.

¹⁸ A.P. Camera, Legislatura XVI, IV sessione 1889-1890, Disegno di legge n. 129, presentato dal deputato Maffi Antonio nella seduta del 6 marzo 1890.

¹⁹ *“Chi non sa (...) quanto è lamentato il silenzio quasi assoluto del nostro Codice sul contratto di lavoro? nessuna regola sui salari, né sulle ore di lavoro, né sul modo onde il lavoro stesso debba prestarsi, nessuna regola sulla responsabilità dell'industriale per danni eventualmente sofferti per fatto di lui dall'operaio”*, così denunciava V. Polacco, *La nuova legge sui probi-viri con particolare riguardo alla capacità giuridica delle donne e dei minorenni*, in *Monitore dei Tribunali*, anno XXXIV, 16 settembre 1893, p. 721.

Nella scienza giuridica di fine Ottocento viva era la sensibilità in ordine all'opportunità di introdurre nell'ordinamento un codice privato sociale atto a disciplinare i nuovi fatti giuridici del mondo del lavoro, si ricordino in tal senso gli interventi di E. Gianturco, *L'individualismo e il socialismo nel diritto contrattuale. Prolusione al corso di diritto civile*

Per comprendere la portata delle argomentazioni del Maffi, va precisato che, nel disegno da questi proposto, i collegi erano composti da un ufficio di conciliazione e da una giuria con funzioni giudicanti, alla quale si poteva accedere solo dopo avere esperito il tentativo di conciliazione avanti l'ufficio.

Il novero delle materie, soggette alla competenza della giuria, pareva effettivamente andare a colmare una lacuna legislativa che la crescente industrializzazione, che interessava il Paese, rendeva ancor più acuta: si trattava di salari pattuiti o da pattuirsi, del prezzo del lavoro eseguito o in corso di esecuzione, delle ore di lavoro convenute o da convenirsi, dell'osservanza speciale dei patti di lavorazione, delle imperfezioni del lavoro, dei compensi per i cambiamenti nella qualità della materia prima o nei modi di lavorazione, dei guasti recati dall'operaio ad oggetti della fabbrica o i danni da questo sofferti nella persona per fatto dell'industriale, delle indennità per l'abbandono della fabbrica e per licenziamento prima che sia ultimato il lavoro pattuito, dello scioglimento del contratto di lavoro o di tirocinio e, quale clausola generale, di tutte le contestazioni che riguardavano convenzioni fra industriali ed operai.

Il dibattito nelle aule parlamentari andava irrevocabilmente incanalandosi lungo la scelta di attribuire ai collegi probivirali una funzione mista, conciliante e giudicante, lasciando irrisolto il nodo dell'effettiva natura da

letta nella R. Università di Napoli, Napoli, 1891; G. Salvioli, *I difetti sociali del codice civile in relazione alle classi non abbienti ed operaie. Discorso letto nella Solenne inaugurazione degli Studi nella R. Università di Palermo il giorno 9 novembre 1890*, Palermo 1890; G. Vadalà Papale, *Diritto privato e codice privato sociale, in Scienza del diritto privato*, I, 1893.

Per una migliore comprensione delle diverse istanze e proposte di cui si fece portatrice la scienza giuridica in quel torno d'anni circa l'inadeguatezza del codice civile a rispondere ai nuovi fatti giuridici, si rimanda a P. Grossi, *Scienza giuridica italiana: un profilo storico, 1860-1950*, Milano 2000, pag. 22-28 nonché pp. 57-61 e dello stesso Autore, *'La scienza del diritto privato' – Una Rivista-progetto nella Firenze di fine secolo 1893/896*, Milano 1988, nonché ad A. Padoa Schioppa, *Storia del diritto*, cit., pp. 575 e 585, e dello stesso Autore con più ampio afflato, *Dal Code Napoléon al Codice Civile del 1942*, in *Rivista di diritto civile*, anno XXXIX, 1993, pp. 531-553. Si vedano altresì G. Cazzetta, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico*, Milano 1993, p. 143 e ss.; P. Beneduce, *Questione del "metodo" e critica allo "Stato indifferente" nella cultura giuridica italiana di fine Ottocento*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 13, 1983, pp. 57-84.

attribuire agli stessi collegi, per prediligere una soluzione pratica che si reputava meglio rispondente alle esigenze di “giustizia sociale”. Inevitabile conseguenza fu che, già all’indomani dell’entrata in vigore della legge istitutiva dei probiviri, la natura ibrida della “magistratura probivirale” destò nella scienza giuridica non pochi interrogativi e discussioni, che andavano ad involgere il delicato tema del ruolo che si voleva tale “magistratura” assolvesse nell’ordinamento giudiziario²⁰.

Lo studio del progetto non incontrò ostacoli negli uffici, forse anche per la mutata sensibilità del legislatore che in quegli anni si apprestava a discutere proposte di legge sulla responsabilità degli infortuni sul lavoro degli operai e sull’istituzione di una Cassa di previdenza per i lavoratori²¹. Le uniche contrarietà si registrarono nel quarto e nel quinto ufficio. In particolare, gli onorevoli Giannelli e Gianolio vedevano nel progetto delle insidie date dal fatto che si sarebbe creata una giurisdizione eccezionale che poteva irrogare pene ed ammende; l’on. Di San Giuliano del quinto ufficio chiedeva venisse limitata l’efficacia esecutiva alle sole decisioni riguardanti l’interpretazione del contratto di lavoro pattuito, mentre l’on. Curioni dichiarava di accettare il progetto solo per quanto atteneva la funzione conciliante, ma non anche quella giudicante che reputava inutile e pericolosa²².

I lavori in Commissione, presieduta dall’on. Maffi, riproponevano quale condizione ostativa all’ammissione del progetto il rapporto irrisolto tra giudice ordinario e giudice speciale, tra codice civile e legislazione speciale, ben riassunto, nel botta e risposta stenografato, intervenuto tra l’on. Curioni che

“non si oppone alla costituzione di un nuovo diritto e riconosce che oggi ve n’è la necessità sociale, non vuole una giurisdizione nuova che considererebbe come un passo retrogrado”

²⁰ Per una ricostruzione del dibattito e delle posizioni in dottrina circa la natura, o meno, dei probiviri quali giudici di equità, si veda C. Latini, *“L’araba fenice”*. *Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, in QF, 35, 2006, pp. 595-721 e segnatamente alle pagine 680-695.

²¹ G. Cazzetta, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico*, cit..

²² ASCD, DPLIC, Legislatura XVI, sessione II, 1889-1890, fascicolo 129.

e l'on. Maffi che

“dichiara che è d'accordo nel constatare la mancanza di codificazione nella materia ma crede opportuno che si crei una giurisdizione che potrà fornire elementi per una codificazione”²³.

Il dissidio veniva composto, come si legge nella relazione presentata alla Camera il 22 maggio 1890, accordando priorità alle necessità sociali che avevano l'urgente bisogno di essere regolate e che giustificavano l'immediata istituzione di un collegio dei probiviri che *“provveda subito a colmare, colla pratica e colla equità, la mancanza della legislazione”*²⁴. Non sfuggiva al relatore che la risposta alle emergenze sociali avrebbe potuto essere evitata con l'approvazione di un codice del lavoro da parte del Parlamento, codice da sottoporsi poi all'interpretazione e applicazione del magistrato ordinario, ma l'irruenza e la molteplicità dei “nuovi fatti sociali”, unita ad una generalizzata sfiducia circa le capacità della magistratura ordinaria a disciplinarli, prevalevano sull'opportunità di seguire le più lente e garantiste vie ordinarie.

“Come volete, per esempio, che il giudice togato possa avere tutta la competenza tecnica necessaria in mezzo alle molteplici questioni di ore di lavoro, di applicazioni di tariffe, di perfezione o imperfezione di prodotti: e specialmente, come volete che non perda la bussola l'operaio che, per la natura delle controversie, deve parlare un linguaggio quasi ignoto al magistrato, e che dal magistrato udrà a sua volta un linguaggio che non comprende?”²⁵.

La comparazione con le legislazioni straniere, francese, belga ed austriaca, che già conoscevano l'esperienza probivirale, sotto forma di giudice speciale per le sole controversie del lavoro, aveva definitivamente indotto

²³ Ibidem, seduta del 22 marzo 1890.

²⁴ A.P. Camera, Legislatura XVI, IV sessione 1889-1890, Relazione della Commissione Proposta di legge n. 129-A, presentato dal deputato Maffi Antonio nella seduta del 6 marzo 1890, Seduta del 22 maggio 1890.

²⁵ Ibidem, p. 2.

la Commissione ad attribuire all'ufficio di conciliazione il potere di conciliare le controversie ed alla giuria di decidere, previo tentativo obbligatorio di conciliazione ed in via insindacabile, le controversie insorte fra industriali e commercianti ed operai, con limite di valore non eccedente le lire cinquecento. Il carattere di organo speciale era inoltre confermato dalle modalità di formazione del collegio i cui membri venivano eletti attingendo a due liste, l'una con nominativi di industriali e commercianti, l'altra con nominativi di capi operai o operai.

La fine della legislatura non consentì l'approvazione della legge, ma nella seduta del 25 aprile 1891 il deputato Maffi ripresentò identico il progetto uscito dalla Commissione per indurre un *iter* rapido e dall'esito favorevole²⁶. Anche il Governo non mancò di dare il proprio contributo presentando, a sua volta, un disegno che apportava correttivi a quello proposto dal Maffi²⁷. Lo stesso ministro Chimirri, che nel 1884, da deputato, aveva avversato l'istituto dei probiviri vedendone un pericoloso tribunale eccezionale, riteneva ineluttabile la sua introduzione quale magistratura speciale

“il ceto degl'intraprenditori e le classi che vivono del lavoro (...) trovino nel proprio seno una domestica magistratura, che alla missione conciliativa congiunga altresì l'efficacia di un'azione moderatrice sulle più minute controversie e sulle infrazioni alla disciplina del lavoro, amministrando una giustizia pronta, non costosa, libera dal rigore e dal formalismo del procedimento ordinario (...) e più che alle norme dello stretto diritto, ispirata a' benigni criteri di equità”²⁸.

Tuttavia, il vero fine che si celava dietro il disegno ministeriale era di ridurre la portata prorompente e il *vulnus* al principio di unità della giurisdizione che una magistratura speciale, così come uscita dalla proposta

²⁶ A.P. Camera, Legislatura XVII, I sessione 1890-1891, Proposta di legge n. 117, presentato dal deputato Maffi Antonio nella seduta del 25 aprile 1891.

²⁷ A.P. Camera, Legislatura XVII, I sessione 1890-1891, Disegno di legge n.136, presentato dal Ministro di agricoltura, industria e commercio Chimirri di concerto con il ministro di Grazia e giustizia Ferraris nella seduta del 16 maggio 1891.

²⁸ *Ibidem*, p. 1.

della Commissione l'anno precedente e riproposta dal Maffi, avrebbe potuto provocare. Il Governo poneva maggiormente l'accento sulle funzioni di conciliazione e mediazione del Collegio dei probiviri rispetto a quelle giudicanti: *appianare le cause di attrito e spegnere i germi della discordia* era possibile solo con la mediazione di esperti e prudenti compositori dotati di cognizioni tecniche; ricorrere al giudizio di questi ultimi era soluzione sussidiaria, residuale, tassativamente e necessariamente circoscritta a un limitato ordine di controversie. L'equilibrio che il Governo si sforzava di raggiungere per mantenere salvaguardata la garanzia della giurisdizione ordinaria si traduceva nell'attribuzione di un potere conciliativo esteso a tutti gli aspetti essenziali del rapporto di lavoro, già indicati nel progetto Maffi, e quella giudicante, da adire solo previo tentativo obbligatorio di conciliazione, alle sole controversie non eccedenti le lire cento, con la precisazione che, per i salari e le ore di lavoro, si instaurassero cause solo su quanto pattuito fra padrone ed operaio e non su quanto da pattuirsi. Oltre tale valore, la competenza giudicante ritornava nelle mani del magistrato ordinario, sempre previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione. Quanto al procedimento, esso era ispirato ai principi dell'oralità, della speditezza, della libertà di acquisizione di prove, i verbali costituivano titolo esecutivo e le sentenze della giuria erano inappellabili.

La Commissione, presieduta dall'on. Gallavresi, manteneva inalterato l'impianto della legge governativa²⁹. Diffidenze verso l'istituto venivano manifestate nel primo ufficio dai deputati Mussi, che si dichiarava non molto favorevole ad un progetto che stabiliva un tribunale speciale, ma lo accettava per ragioni politiche e sociali, e Zeppa che, contrario alle legislazioni privilegiate tra le quali quelle promosse dal disegno, reputava poco utili tali disposizioni a livello sociale³⁰. In seno alla commissione non si registrarono le contrarietà espresse in passato. La centralità data alla funzione conciliativa, in luogo di quella giudicante che era stata ridotta a controversie minimali e marginali, aveva reso accettabile anche ai commissari

²⁹ A.P., Legislatura XVII, I sessione 1890-91, Documenti, Disegni di legge e relazioni, relazione della Commissione al disegno di legge n. 136-A, presentata nella seduta del 19 giugno 1891.

³⁰ ASCD, DPLIC, Legislatura XVII, sessione I, 1890-1891, fascicolo 117.

più ritrosi il progetto. L'accento posto sull'attività di conciliazione richiesto ai probiviri rispondeva, oltre che alla necessità di evitare che la giuria invadesse il campo dell'autorità giudiziaria ordinaria, ad esigenze di ordine pubblico, sì che fungesse da *valvola di sicurezza contro gli scioperi e le coalizioni*.

Nella discussione, iniziata alla Camera il 21 gennaio 1892, dopo che erano stati respinti tutti gli emendamenti, se, da un lato, si auspicava che, una volta introdotto, il collegio probivirale potesse poi divenire un tribunale arbitrale specie nelle controversie agrarie³¹, dall'altra si sottolineava che una spiccata funzione conciliativa, a detrimento di quella giudiziaria, avrebbe minato in radice l'autorità e l'autorevolezza dell'istituto, ed avrebbe vanificato uno degli scopi per i quali la legge era proposta *“che gli operai possano avere giustizia senza essere costretti a fare spese superiori alle loro forze”*³². A riportare l'attenzione sulla bontà del progetto uscito dalla Commissione, ed in chiusura della discussione generale, provvedeva il ministro Chimirri che, con decisione, dichiarava che il nuovo istituto, per quanto dovesse rispondere ad esigenze sociali, non poteva violare l'ordinamento giudiziario imperniato sugli art. 68 e 71 dello Statuto, e si doveva allontanare il meno possibile dalle norme del diritto comune³³.

Passato in esame al Senato, il progetto lì incontrò i maggiori ostacoli³⁴. Il sen. Guala ebbe a dichiarare tutta la sua antipatia per i tribunali speciali criticando sia la scelta di attribuire le controversie, anche in sede conciliativa, ad organi probivirali

“il capo del tribunale (...) che ha pure dalla società, in tema di conciliazione, missioni ben più delicate che non sia quella di conciliare operai

³¹ A.P., Camera, Legislatura XVII, I sessione 1890-91, Discussioni, Tornata del 21 gennaio 1892, on. Ferrari Luigi, p. 5315.

³² A.P., Camera, Legislatura XVII, I sessione 1890-91, Discussioni, Tornata del 22 gennaio 1892, on. Miceli, p. 5336.

³³ A.P., Camera, Legislatura XVII, I sessione 1890-91, Discussioni, Tornata del 23 gennaio 1892, on. Chimirri, p. 5352-5352.

³⁴ A. P., Senato, Legislatura XVII, I Sessione 1890-91, Documento n. 132.

e industriali, quella per esempio, fra i coniugi, potrebbe benissimo essere costituito conciliatore”³⁵

sia la scelta di istituirli solo in alcuni luoghi, secondo le necessità avvertite dal Governo, poiché ciò avrebbe determinato un’evidente disparità di trattamento, una lesione all’eguaglianza giuridica tra lavoratori³⁶. Il sen. Rossi si attestò su posizioni non dissimili, essendo avverso a tutte le forme di legislazione che volessero assolvere a compiti sociali.

Quando, infine, il 1° dicembre 1892 fu presentato l’ultimo disegno di legge da parte del Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio Lacava di concerto con il ministro di Grazia e Giustizia Bonacci³⁷, era ormai dato pacifico che l’istituto avrebbe rivestito in via precipua una funzione conciliante, nella convinzione che le controversie tra capitale e lavoro nascessero il più delle volte da equivoci, da malintesi. L’innalzamento del valore delle controversie sottoposte alla giuria a lire trecento derivava dalla constatazione che un diverso valore avrebbe frustrato l’aspettativa delle parti ad un procedimento celere, economico, accessibile e tecnico. Il limite di valore venne avversato dalla Commissione³⁸ e la relazione finale unitamente al nuovo progetto provvede a fissarlo in lire duecento, riducendo la competenza della giuria³⁹.

Nella discussione del progetto in Senato, avvenuta tra il 5 e 6 giugno 1893, non può non registrarsi la voce di Emanuele Gianturco⁴⁰, allora sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia, che, auspicando il voto

³⁵ A.P., Senato, Legislatura XVII, I sessione 1890-91, Discussioni, Tornata del 4 marzo 1892, sen. Guala, p. 2596.

³⁶ Ibidem, p. 2596.

³⁷ A.P., Camera, Legislatura XVII, I sessione 1890-91, Documenti, Disegni di legge e relazioni n. 84, presentato nella seduta del 1° dicembre 1892.

³⁸ ASCD, DPLIC, Legislatura XVIII, sessione I, 1892-1893, fascicolo n. 84.

³⁹ A.P., Camera, Legislatura XVII, I sessione 1890-91, Documenti, Disegni di legge e relazioni n. 84 A, presentato nella seduta del 3 febbraio 1893.

⁴⁰ Sulla figura di Emanuele Gianturco si rimanda alla voce curata da F. Treggiari, Gianturco Emanuele, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, vol. I, pp. 992-994 ed alla bibliografia ivi contenuta.

favorevole per una modesta legge, invitava a riflettere sull'assenza di diritto "applicabile" ai rapporti di lavoro e di un codice ordinamentale industriale di cui erano dotati altri Stati europei. Ad avviso di Gianturco, proprio tale carenza normativa imponeva di affidare ad un giudice, che non esitava a qualificare "speciale" le controversie tra intraprenditori ed operai affinché più con "intuito diritto, immediato alle necessità pratiche" che con "cognizioni giuridiche" provvedesse a creare quei principi che avrebbero costruito la base per la futura legislazione del lavoro⁴¹. In altri termini, Gianturco rimuoveva ogni indugio manifestato in ordine alla creazione della nuova magistratura, da un lato facendo leva sulle cognizioni tecniche e di equità più che di diritto richieste ai probiviri, dall'altro mettendo in rilievo il carattere sperimentale e pratico, seppur innegabilmente nomopoietico, dei collegi che avrebbero costituito sicuro ausilio per il legislatore che, una volta maturati i tempi, si fosse accinto a codificare i principi emersi nella pratica.

Faticosamente e dopo dieci anni di gestazione nelle aule parlamentari il progetto venne promulgato il 15 giugno del 1893, destando sin da subito interesse tra accademici e pratici⁴². Quando nel 1904, vennero pubblicati gli esiti dell'Inchiesta per la riforma della legge sui probiviri industriali era pacificamente emerso dai dati in possesso dell'Ufficio del lavoro il fallimento della conciliazione per le cause di competenza della giuria in luogo di quella giudiziaria⁴³.

Il nodo sui poteri speciali da accordarsi ai probiviri e sul procedimento da privilegiare nelle controversie loro sottoposte, che il legislatore degli anni Ottanta dell'Ottocento aveva risolto a favore di una magistratura "domestica, famigliare" non antagonista a quella ordinaria, tornava, sotto

⁴¹ A.P., Senato, Legislatura XVII, Discussioni, Tornata del 6 giugno 1893.

⁴² Sin da subito fiorirono pubblicazioni a commento della legge. Tra di esse va senz'altro segnalato C. Lessona, *Codice dei probiviri: legge e regolamento sui probiviri nell'industria, con formulario degli atti inerenti al loro funzionamento commentati coi lavori preparatori, con la legislazione, la dottrina e la giurisprudenza*, Firenze 1894.

⁴³ Ministero di agricoltura, industria e commercio, Ufficio del Lavoro, *I probiviri industriali. Inchiesta per la riforma della legge 15 giugno 1893*, Roma 1904. Si vedano in particolare gli esiti alle pagine 57-59.

altre forme, ad emergere prepotentemente e a chiedere nuove ed urgenti risposte di cui un'attenta dottrina si fece acuta e critica interprete⁴⁴.

⁴⁴ Già a pochi anni dall'entrata in vigore vennero presentate proposte per la modifica della legge sui probiviri; sul punto si veda P. Marchetti, *L'essere collettivo*, cit., pag. 59-60.

Tra i più rilevanti interventi della scienza giuridica coeva, che misero in evidenza luci ed ombre della magistratura probivirale, si segnalano a L. Mortara, *Sui collegi dei probiviri per l'industria (dalla fondazione a tutto l'anno 1900)*. Atti della Commissione per la statistica giudiziaria e notarile. Sessione del giugno 1902, in *Annali di statistica*, 1903, n. 104, pp. 180-211; A. Ascoli, *La riforma della legge sui probiviri*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1903; L. Mortara, *Per la riforma della legge sui probiviri 15 giugno 1893*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1904; E. Redenti, *Massimario della giurisprudenza dei probiviri*, Roma 1906; E. Redenti, *La riforma dei probiviri*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1910; A. Sfratta, *Compromessi e lodi stabiliti fra industriali senza le forme dei giudizi*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1907.