

Gian Mario Pinelli

**L'imperio del profitto.  
Il faticoso iter di elaborazione della legge 11 febbraio  
1886, n. 3657 sul lavoro dei fanciulli**

*The empire of profit.  
The lengthy legislative process leading to law no. 3657 of 11  
February 1886 on child labor*

SOMMARIO: 1. Cenni sulla condizione giuridica del minore tra antico e nuovo regime – 2. I primi tentativi di una legislazione protettiva – 3. Tanto rumore per nulla: l'approvazione della legge 11 febbraio 1886 sul lavoro dei fanciulli.

The essay aims to analyze the arduous process of drafting Law no. 3657 of February 11, 1886, concerning the protection of labor and child exploitation. The analysis of the evolution of legal protection for minors, from the *Ancien Régime* to the modern era, will reveal the figure of the minor not as an individual, but as a labor force. Industrial advancement exacerbated exploitation, leading employers to engage children in heavy, harmful, and unsanitary work, with devastating consequences for their health. The Berti Law, despite its imperfections, represented the first significant example of social legislation, introducing state regulations on the working hours and conditions of children.

KEYWORDS: Social legislation; child labor; protection.

1. Cenni sulla condizione giuridica del minore tra antico e nuovo regime

La storia dello sfruttamento del lavoro minorile è indissolubilmente legata al movimento operaio<sup>1</sup>, alle agitazioni popolari, alla storia dei

---

<sup>1</sup> Sullo sfruttamento del lavoro minorile dense di significato sono le parole di Marx «alle due, alle tre, alle quattro del mattino, fanciulli di nove o dieci anni vengono strappati ai loro sporchi letti e costretti a lavorare fino alle dieci, undici, dodici di notte per un guadagno di pura sussistenza; le loro membra si consumano, la loro figura si rattrappisce, i tratti del volto si ottendono e la loro umanità si irrigidisce completamente in un torpore di pietra, orrido solo a vedersi [...] è un sistema di schiavitù illimitata, schiavitù socialmente, fisicamente, moralmente, intellettualmente parlando» (K. MARX, *Il Capitale*, I, Roma, 1980, p. 296). Il passo riportato non ci deve indurre a

diritti negati e, fortunatamente, alle libertà conquistate. È da questi aspetti che bisogna partire per comprendere la portata della legge 11 febbraio 1886, n. 3657: una legge piuttosto deludente nei contenuti, ma che, comunque, ha rappresentato un primo passo verso una tanto desiderata tutela.

Tuttavia, prima di analizzare i numerosi progetti di legge e le animate discussioni parlamentari che hanno caratterizzato la legislazione sociale ottocentesca<sup>2</sup>, è necessario accennare alla questione della condizione giuridica del minore tra antico e nuovo regime, specialmente per quanto riguarda i versanti della formazione e dell'educazione.

Nella società dell'Antico Regime, l'educazione del minore era essenzialmente riservata alla famiglia: il padre, in continuità con la tradizione romanistica<sup>3</sup>, era titolare dei diritti e dei doveri inerenti alla formazione e all'educazione del minore, mentre alla figura materna, pur in una posizione di subalternità giuridica, era delegata la responsabilità della cura domestica e dell'igiene<sup>4</sup>.

---

pensare che il filosofo materialista tedesco escludesse radicalmente il lavoro minorile; in un successivo estratto del Capitale, Marx sottolineava la necessaria connessione tra lavoro produttivo e istruzione scolastica, come elemento vitale per le sorti della classe lavoratrice: «Per quanto nel complesso appaiano misere, *Le clausole sull'educazione dell'Atto sulle fabbriche* proclamano che *l'istruzione elementare è una condizione obbligatoria del lavoro*. Il loro successo dimostrò per la prima volta la possibilità di collegare l'istruzione e la ginnastica col lavoro manuale, e quindi anche il lavoro manuale con l'istruzione e la ginnastica. Presto gli ispettori di fabbrica scoprirono dalle disposizioni dei maestri di scuola che i ragazzi di fabbrica, benché usufruiscano solo di metà delle lezioni ricevute dagli scolari regolari delle scuole diurne, imparano quanto loro, e spesso di più. [...] *Dal sistema della fabbrica*, come si può seguire nei particolari negli scritti di Robert Owen, è nato il germe della educazione dell'avvenire, che collegherà, per tutti i bambini oltre una certa età, il lavoro produttivo con l'istruzione e la ginnastica, non solo come metodo per aumentare la produzione sociale, ma anche come unico metodo per produrre uomini di pieno e armonico sviluppo». Ivi, pp. 509-510. Per una compiuta analisi in chiave pedagogica delle tesi marxiste si rimanda a M. ALIGHIERO MANACORDA, *Marx e l'educazione*, Roma, 2008.

<sup>2</sup> Sul concetto di legislazione sociale, intesa come una specifica disciplina avente per oggetto la tutela delle classi lavoratrici, si guardi ampiamente A. PELAGGI, *La legislazione sociale sul lavoro minorile*, in *Lavoro minorile*, DCLXX (settembre – ottobre 1973), pp. 605-618; G. CAZZETTA, *Il diritto del lavoro e l'insostenibile leggerezza delle origini*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXV (1996), pp. 543-572. Sulla successiva evoluzione della disciplina lavoristica nell'ambito dei rapporti tra Costituzione e legge ordinaria si rimanda ancora una volta a G. CAZZETTA, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra Fascismo e repubblica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXVIII (1999), pp. 512-629; ID., *Una consapevole linea di confine. Diritto del Lavoro e libertà di contratto*, in *Lavoro e Diritto*, XXXI (2007), pp. 143-173.

<sup>3</sup> Anche la disciplina di protezione dei minori era caratterizzata dal frantumato complesso di diritto comune che permeava la struttura socio-politica dell'antico regime. Sull'evoluzione della tutela giuridica e educativa del fanciullo si guardi ampiamente D. CROCCO, *Il minore nella storia giuridica europea fra tutela ed educazione*, in *Ratio iuris*, XX (2025), pp. 1-30.

<sup>4</sup> Sull'evoluzione storico-giuridica della famiglia e degli istituti ad essa collegati si rimanda a C. VALSECCHI, *Diritto e famiglia. Metamorfosi e continuità della "cellula*

L'ordine sociale, imposto dall'*Ancien régime*, riservava l'educazione e un'istruzione formale solo ai figli dei nobili e della borghesia: un'adeguata formazione era necessaria affinché i giovani potessero ricoprire importanti ruoli nella società. Per converso, i figli delle classi meno abbienti ricevevano un'istruzione quasi nulla e iniziavano a lavorare in giovane età, con lo scopo di contribuire all'economia familiare.

In un'epoca in cui le aspettative di vita erano basse, il fanciullo veniva visto come «una giovane forza lavoro» e, appena era abbastanza grande per lavorare, dava una mano nella fattoria, accudiva gli animali, accompagnava gli operai adulti nel lavoro nei campi<sup>5</sup>.

Invece, i bambini rimasti orfani o abbandonati dai genitori venivano accolti negli orfanotrofi; strutture totalmente inadeguate a garantire una sufficiente formazione, che spesso impiegavano i giovani ospiti, in cambio di vitto e alloggio, in varie attività lavorative: i maschi lavoravano come operai o artigiani, le bambine venivano indirizzate alla tessitura o al ricamo<sup>6</sup>.

Con l'avvento della riflessione illuministica, venne sostenuta con forza l'importanza sociale e politica dell'educazione del fanciullo, considerato non più come una semplice “proprietà” paterna – secondo gli schemi repressivi della società dell'*Ancien régime* – ma come un soggetto autonomo, titolare di propri diritti.

In particolare, Rousseau, nell'*Emilio o dell'Educazione*, criticava fortemente i modelli educativi del suo tempo, basati sulla repressione e sull'autorità, e sosteneva che ai fanciulli doveva essere permesso di crescere e imparare gradualmente, secondo il proprio ritmo<sup>7</sup>.

Sulla stessa linea di pensiero si poneva il filosofo inglese John Locke che, nei *Pensieri sull'Educazione*, affermava, in netta contrapposizione con l'autoritarismo dell'Antico Regime, l'inutilità pratica della violenza come strumento correttivo per il minore: «io propendo molto a credere

---

*fondamentale. Dal mundio alla stepchild adoption*, in A. A. CASSI (cur.), *Le danze di Clio e Astrea. Fondamenti storici del diritto europeo*, Torino, 2023, pp. 395-458.

<sup>5</sup> Cfr. B. MANIER, *Il lavoro minorile nel mondo*, Torino, 2001.

<sup>6</sup> La prima casa di correzione per i minori fu fondata a Firenze da Ippolito Francini. Si trattava inizialmente di un istituto per il recupero di vagabondi e giovani orfani attraverso l'azione educativa di scuola e lavoro, che divenne progressivamente, con il successore di Francini, una vera e propria istituzione correzionale dove i minori indisciplinati venivano rinchiusi e isolati. Su questi temi si guardi ampiamente V. NUTI, *Discoli e derelitti: L'infanzia povera dopo l'Unità*, Firenze, 1992.

<sup>7</sup> J.J. ROUSSEAU, *Emilio o dell'Educazione*, Roma, 2016.

Sulla dottrina pedagogica di Rousseau, si rimanda a V. CENSORI, *Dei criteri educativi di Gian Giacomo Rousseau. In relazione con i progressi della scienza*, Tivoli, 1895; E. NARDI, *Oltre l'Emilio. Scritti di Rousseau sull'educazione*, Milano, 2005.

[...] che quei bambini che sono stati più puniti, raramente diventano gli uomini migliori»<sup>8</sup>.

Nonostante le idee del secolo dei Lumi avessero posto le basi di politiche strutturali a favore dei minori, nel passaggio dal sistema di diritto comune alla legislazione preunitaria, le misure di tutela e di protezione dei fanciulli abbandonati erano ancora decisamente frammentarie: la normativa preunitaria si limitava a definire la patria potestà come un insieme di diritti e doveri finalizzati a proteggere e educare i figli.

Il Codice civile per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla stabiliva che il minore abbandonato «ricevuto nei pubblici ospizi, se non ha né padre né madre, soggiaceva alla tutela delle persone incaricate ad amministrarle»<sup>9</sup>; il Codice civile del Regno di Sardegna – che rappresentò il tramite diretto tra la codificazione napoleonica del 1804 e quella italiana post-unitaria del 1865 – prevedeva l’istituzione di un Consiglio di famiglia che avesse il compito di nominare un tutore per il minore orfano rimasto «senza padre e madre, senza avo paterno, senza tutore da essi eletto, e senza ascendenti maschi»<sup>10</sup>; dello stesso tenore erano le disposizioni in materia della parte I (*Leggi civili*) del *Codice per lo Regno delle Due Sicilie* che disciplinavano analiticamente la costituzione del Consiglio di famiglia, stabilendo che quest’ultimo: «sarà composto di sei parenti o affini, metà del lato paterno, metà del lato materno, secondo l’ordine di prossimità in ciascuna linea, i quali potranno prendersi tanto nel comune ove si farà luogo alla tutela, quanto nella distanza di dieci miglia»<sup>11</sup>.

L’unica apertura dei codici preunitari verso un effettivo riconoscimento della specificità dei diritti del minore era rappresentata dalla disciplina dell’adozione, che prevedeva che le persone di età maggiore di cinquanta anni senza discendenti legittimi potessero adottare un minore residente negli orfanotrofi, previa approvazione del consiglio di tutela<sup>12</sup> o di quello di famiglia<sup>13</sup>; la *ratio* dell’istituto mirava essenzialmente a procurare una protezione e una struttura familiare ai fanciulli abbandonati.

Con riferimento specifico al lavoro minorile, bisogna dire che durante l’Ottocento, a fronte di un massiccio utilizzo dei minori nelle fabbriche,

---

<sup>8</sup> J. LOCKE, *Pensieri sull’Educazione*, Firenze, 1954, cit., p. 56. Sulla riflessione lockiana in tema di educazione si guardi ampiamente: M. GIOSI, *John Locke e i Pensieri sull’Educazione: tra natura e cultura*, in *Educazione. Giornale di pedagogia critica*, VI (2017), pp. 31-56; M. LORÈ, *La riflessione di Locke sulla formazione: i Pensieri sull’Educazione*, in *Ricerche Pedagogiche*, LVIII (2024), pp. 81-93.

<sup>9</sup> Codice civile per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla, Parte II, art. 173, 1820.

<sup>10</sup> Codice civile per gli Stati di S.M. Re di Sardegna, Libro I, art. 260, 1837.

<sup>11</sup> Codice civile per lo Regno delle Due Sicilie, Parte I, art. 328, 1836.

<sup>12</sup> Codice civile per gli Stati di S. M. re di Sardegna, Libro I, art. 195.

<sup>13</sup> Codice civile per lo Regno delle Due Sicilie, Parte I, art. 270.

nelle miniere e nelle attività artigianali<sup>14</sup> gli interventi legislativi a tutela dei fanciulli negli Stati preunitari furono scarsi e poco rilevanti.

Nel Lombardo-Veneto venne emanata il dispaccio Vicereale del 10 novembre 1843 – interamente riportato nella Circolare Governativa veneta del 7 dicembre 1843, n. 45<sup>15</sup> – che vietava, negli stabilimenti industriali con più di 15 operai di età maggiore di 15 anni, l’impiego di fanciulli di età inferiore ai 9 anni; il divieto si estendeva anche ai minori di 14 anni qualora quest’ultimi venissero utilizzati in «opifici di loro natura pericolosi alla vita e alla salute»<sup>16</sup>.

L’aspetto più significativo della Circolare Governativa era la disposizione che imponeva ai minori che volevano lavorare in fabbrica di frequentare le scuole elementari gratuite per due anni, e, al fine di potersi impegnare nello studio, la norma riconosceva ai giovani operai due ore di permessi gratuiti al giorno<sup>17</sup>; il limite massimo della giornata lavorativa era fissato a dieci ore per i fanciulli al di sotto di 10 anni e di dodici ore per quelli dai 12 ai 14 anni<sup>18</sup>; il lavoro notturno era categoricamente vietato per i minori di 14 anni, qualificandosi come tale «quello che si eseguisce negli opifici dalle ore nove della sera alle cinque del mattino»<sup>19</sup>.

Il contenuto fortemente moderno e razionalizzante della Circolare incontrò subito la ferma resistenza del capitalismo lombardo e rimase priva di applicazione pratica.

---

<sup>14</sup> L’arretratezza dell’economia italiana unitamente all’incompletezza di una disciplina giuridica a tutela dei minori spinse il ceto imprenditoriale a impiegare i giovani operai nel processo di produzione industriale. L’ingerenza patronale si manifestava principalmente sul prolungamento della giornata lavorativa, la cui regolazione era determinata dalle esigenze oggettive di produzione e non dalla condizione fisiche e morali dei fanciulli. Per una ricostruzione delle vicende che riguardano lo sviluppo industriale in Italia si guardi ampiamente S. MERLI, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale (il caso italiano 1880 -1900)*, Firenze, 1976; M. LICHTNER (cur.), *L’organizzazione del lavoro in Italia*, Roma, 1975.

Lo sfruttamento delle mezze forza lavoro (donne e bambini), si registrava anche sul versante del lavoro domestico nella dialettica servo - padrone. Per uno sguardo sulla legislazione ottocentesca incapace di fornire un’adeguata protezione giuridica al lavoro domestico si rinvia a P. PASSANITI, *La cittadinanza sommersa. Il lavoro domestico tra Otto e Novecento*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXXVII (2008), pp. 233-257. Sul dibattito ottocentesco sul contratto di lavoro si rimanda al notevole lavoro di P. PASSANITI, *Storia del diritto del lavoro. La questione del contratto di lavoro nell’Italia liberale (1865-1920)*, Milano, 2006.

<sup>15</sup> Il provvedimento è integralmente consultabile in *Annali dell’Industria e del Commercio*, XX (1880).

<sup>16</sup> Circolare Governativa Veneta 7 dicembre 1843, n. 45, art. 1, in Ministero di Agricoltura, Commercio e Industria, *Annali dell’industria e del Commercio*, n. 20, *Documenti legislativi italiani e stranieri sul lavoro dei fanciulli e delle donne*, Roma 1880, pp. 3 e ss.

<sup>17</sup> Ivi, art. 2.

<sup>18</sup> Ivi, art. 3.

<sup>19</sup> Ivi, art. 4.

Nel Regno di Sardegna, la legge sulle miniere del 20 novembre 1859, n. 3755, relativa alle antiche Provincie Piemontesi, alla Lombardia e alle Marche pose il divieto di adibire al lavoro nelle miniere i fanciulli che non avessero compiuto i 10 anni d'età, pena un'ammenda da lire 5 a 50<sup>20</sup>; tale divieto venne poi esteso a tutto il Regno d'Italia con il regolamento del 23 dicembre 1865 che tuttavia restò sostanzialmente inosservato.

Di portata più circoscritta, ma dal contenuto certamente innovativo, era il Regolamento del 1845 per le miniere di ferro dei Reali stabilimenti di Mongiana<sup>21</sup>, in Calabria. Si trattava di un complesso di norme che disciplinava in maniera gerarchica l'organizzazione del lavoro di estrazione dell'industria siderurgica nel Regno delle Due Sicilie<sup>22</sup>, che presentava tratti di umanità: era assente lo sfruttamento del lavoro femminile, la giornata lavorativa era di otto ore<sup>23</sup> e il lavoro minorile era limitato a funzioni gregarie e di supporto ai capi minatori<sup>24</sup>.

Tra Ottocento e Novecento, negli stabilimenti siderurgici calabresi<sup>25</sup> e nelle zolfare siciliane si consumava lentamente il dramma dei *carusi*: giovani minatori che erano costretti a portare sulle loro esili spalle, al posto di congegni meccanici, ceste piene di zolfo; si trattava generalmente di figli di contadini o zolfatari, che iniziavano a lavorare in tenera età ed erano soggetti ad ogni forma di sfruttamento e di violenza<sup>26</sup>. Le disumane condizioni lavorative dei *carusi* vennero portate alla luce dalla relazione presentata al Parlamento nel 1876 da due esponenti della destra storica, Leopoldo Franchetti e Sidney Sonnino.

<sup>20</sup> Legge sulle miniere 20 novembre 1859, n. 3755, art. 88, in *Annali dell'Industria e del Commercio*, cit., p. 5.

<sup>21</sup> Per uno studio sistematico di tutti gli aspetti che caratterizzavano le più importanti fonderie del Regno delle Due Sicilie si rimanda all'interessante lavoro di B. DE STEFANO MANNO - G. MATA CENA, *Le reali ferriere ed officine di Mongiana*, Napoli, 1979.

<sup>22</sup> Archivio di Stato di Napoli, sezione militare, Reali Stabilimenti di Mongiana, f. 100, *Regolamento per le miniere di ferro*, capitoli 1, 2, 3, 4.

<sup>23</sup> Ivi, capitolo 4, art. 1.

<sup>24</sup> Ivi, capitolo 7, art. 1, 2, 3, 4.

<sup>25</sup> Sul lavoro minorile nelle miniere calabresi si guardi ampiamente C.M. SPADARO, *Il Lavoro minorile nelle miniere calabresi in età borbonica tra antiche regole e "nuovi diritti"*, in *Italian Review of Legal History*, V (2019), pp. 168-200.

<sup>26</sup> Su questi temi cfr. M. A. VACCARO, *I zolfatai della Sicilia*, in *Giornale degli Economisti*, vol. II (1891), pp. 170-187; R. MALTA, *Cercavano la luce. Storia sanitaria delle zolfare di Sicilia*, Bagheria, 2012. In particolare, Merli riporta una toccante testimonianza sulle condizioni delle donne e dei minori nelle miniere del Cadore, del Friuli e nelle zolfare siciliane: «fanciulli al di sotto di 11 anni trascinati non di rado e a viva forza dalla stessa madre ai barbari picconieri, i quali mercè tenue somma data a queste tristi madri se ne impossessano, e li obbligano a caricarsi ceste piene di zolfo grezzo e a salire così carichi dopo aver percorso lunghi sotterranei, scale ertissime e alte con gradini mal fermati nella stessa roccia; [...] con un carico superiore alle loro tenue membra, a piedi nudi e mal vestiti, ed uscire affannosi da quella bolgia e gettare affranti nei piani di quel fardello» (S. MERLI, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale*, cit., p. 235).

Essa denunciava lo sfruttamento, le difficili condizioni sanitarie, e il meccanismo di reclutamento dei *carusi* attraverso l'espedito del "soccorso morto": una somma oscillante tra le 100 e le 300 lire che il datore di lavoro anticipava alle famiglie dei fanciulli, che avrebbero ripagato con il loro lavoro a 0,50 lire<sup>27</sup>.

La *Circolare* veneta e la legge sarda sulle miniere, emanate in epoca preunitaria e rimaste inattuato perché ritenute confliggenti con gli interessi degli industriali, miravano primariamente a evitare che il minore venisse sottratto dall'alveo familiare e immesso immediatamente nella realtà industriale senza una minima tutela giuridica, secondo la concezione che il povero è ignorante e nella società industriale non c'è posto per gli ignoranti<sup>28</sup>.

## 2. I primi tentativi di una legislazione protettiva

Nell'assetto economico dell'Italia ottocentesca, caratterizzata da un'industria tecnologicamente arretrata e schiacciata dalla forte concorrenza dei paesi europei, il ricorso sistematico alle cosiddette mezze forze lavoro (donne, bambini) rispondeva a una precisa logica di profitto capitalistica, volta a contenere i costi di produzione attraverso l'impiego di manodopera ampiamente sottopagata. I giovani operai venivano destinati non solo ad attività intrinsecamente gravose e pericolose, ma anche all'utilizzo di macchinari automatizzati che non richiedevano particolare vigore muscolare. Tale evoluzione tecnica fu strumentalizzata dagli industriali per respingere le accuse di sfruttamento indiscriminato: il lavoro negli opifici, nei cotonifici e nelle concerie veniva infatti descritto dagli imprenditori come un'attività leggera, che esigeva esclusivamente attenzione e rapidità. A questa narrazione si aggiungeva una forte connotazione morale: l'impiego in fabbrica era presentato come uno strumento di salvaguardia sociale che consentiva ai minori di contribuire con un salario – seppur irrisorio – al sostentamento del nucleo familiare.

Dunque, il dogma intangibile dell'efficienza industriale aveva sacrificato sull'altare del profitto i diritti, e, soprattutto, la dignità dei poveri fanciulli, che vedevano nel lavoro in fabbrica la possibilità di un futuro migliore e di sottrarsi alla spirale della delinquenza e della devianza<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> La relazione è diventata poi un volume, pubblicato nel 1877, che rappresentò la prima indagine documentata sulle condizioni sociali ed economiche dell'isola dopo l'Unità d'Italia. L. FRANCHETTI - S. SONNINO, *La Sicilia nel 1876*, Firenze, 1877.

<sup>28</sup> P. PASSANITI, *La legislazione sul lavoro delle donne e dei minori. L'Italia e l'Europa*, in M. MINESSO (cur.), *Welfare, donne e giovani in Italia e in Europa nei secoli XIX – XX*, Milano, 2015, pp. 77-94.

<sup>29</sup> Sulle condizioni delle famiglie e dei minori nell'Italia liberale, si guardi ampiamente di B. MONTESI, *Un'indomabile indole? Discoli e discole d'Italia (1865-1934)*, in

Tuttavia, all'inizio dell'Ottocento, iniziava in Europa, specie in Inghilterra, a diffondersi una nuova sensibilità sociale, tendente a porre finalmente un freno all'eccessivo sfruttamento del lavoro minorile, che si traduceva nei primi interventi normativi che, pur cercando di bilanciare gli interessi opposti degli industriali e del ceto operaio, miravano per la prima volta ad apprestare tutela giuridica alla questione sociale del lavoro minorile.

Si tratta di un processo che ha subito improvvise accelerazioni e preoccupanti rallentamenti dovuti alle varie congiunture economiche che ogni Paese ha dovuto fronteggiare nella propria declinazione nazionale<sup>30</sup>.

---

*Mélanges de l'École française de Rome-Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, n. 133-1 (2021), pp. 133-144; ID., *Questo figlio a chi lo do? Minori, famiglie, istituzioni (1865 -1914)*, Milano, 2007; F. COLAO, "L'albero nuovo si piega meglio di quello vecchio". La giustizia "educatrice" per i minori nell'Italia liberale, in *Historia et Ius*, X (2016), pp. 1-29. Sui temi della devianza e sulle pratiche di internamento per i minori traviati L. MILANI, *Devianza minorile. Interazione tra giustizia e problematiche educative*, Milano, 1995; G. DE LEO, *La giustizia dei minori: la delinquenza minorile e le sue istituzioni*, Torino, 1981. La delicata questione dei fanciulli incorreggibili è stata affrontata anche dal padre dell'antropologia criminale, Cesare Lombroso, che nel quarto capitolo – *La pazzia morale e il delitto nei fanciulli* – dell'*Uomo delinquente* scriveva «E' un fatto sfuggito forse ai più degli osservatori [...] che i germi della pazzia morale e della delinquenza si trovano, non per eccezione, ma normalmente, nelle prime età dell'uomo [...] dimodoché il fanciullo rappresenterebbe come un uomo privo di senso morale, quello che si dice dai freniatri un folle morale, da noi un delinquente nato» (C. LOMBROSO, *L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, alla giurisprudenza ed alle discipline carcerarie*, Roma-Torino-Firenze, 1884, cit., p. 112). La concezione lombrosiana del minore delinquente era pienamente condivisa dal suo allievo Enrico Ferri, che considerava la delinquenza minorile come il risultato di un'irregolarità psichica e ambientale. Sulla celebre figura del criminologo lombardo e sulle impostazioni bio-antropologiche della scuola positiva si guardi ampiamente C. LATINI, *Storia di un giurista "eretico". Il diritto e il processo penale nel pensiero di Enrico Ferri*, Napoli, 2018; M. MESSINETTI, *Tra il vecchio e il nuovo ordine penale. Il progetto di "codice penale italiano per i delitti" di Enrico Ferri*, Napoli, 2020.

<sup>30</sup> In Inghilterra già nel 1802 compariva una prima normativa a tutela del lavoro minorile: la legge sulla salute e la morale degli apprendisti stabiliva che i bambini apprendisti non dovevano lavorare più di 12 ore al giorno, dovevano ricevere un'istruzione e dovevano partecipare alle funzioni religiose; inoltre, il lavoro notturno era vietato. Sfortunatamente il procedimento non venne sorretto da nessuna copertura finanziaria, necessaria per la loro esecuzione legale, da parte del Parlamento inglese e rimase di fatto lettera morta. Solo con il *Factory Act* del 1833 veniva introdotta una prima regolamentazione restrittiva del lavoro dei giovani operai: il decreto stabiliva che nelle fabbriche non potessero essere impiegati i minori di 9 anni e fissava la durata massima della giornata lavorativa in 8 ore; era vietato il lavoro notturno e la disposizione imponeva ai fanciulli di frequentare un minimo di due ore di scuola al giorno. Successivamente la legge sociale inglese subì importanti modifiche ed evoluzioni: nel 1842 venne emanato il *Mining Act* che proibiva il lavoro sotterraneo alle donne e ai minori di età inferiore ai 10 anni; la legge del 1874 vietò il lavoro nelle fabbriche ai minori di 12 anni e l'orario di lavoro era fissato a un massimo di dodici ore, alternate da riposi; il lavoro notturno era vietato (per i maschi minori di 16 anni e per le femmine minori di 21); la disposizione introdusse anche l'obbligo scolastico e finalmente veniva riconosciuta tutela giuridica anche alle donne lavoratrici. In Francia

Mentre negli altri paesi europei il processo di regolamentazione giuridica del lavoro delle donne e dei minori sembrava essere giunto a completa esecuzione<sup>31</sup>, verso la fine dell'Ottocento, in Italia, con allarmante ritardo, era appena cominciato il tempo delle riflessioni, delle discussioni e delle proposte.

Con l'unificazione nazionale erano venute meno anche quelle poche leggi protettive dei giovani operai – il *Dispaccio* Vicereale del 1843 e la legge sarda sulle miniere del 1859, che comunque erano rimaste lettera morta – lasciando di fatto la questione sociale dello sfruttamento del lavoro minorile totalmente irrisolta. I pochi provvedimenti che si registrarono dopo l'unificazione non riguardarono lo sfruttamento dei minori nelle fabbriche e nelle miniere ma solo particolari lavori minorili: la legge 21 dicembre 1873 n. 1733, ad esempio, vietò l'impiego dei fanciulli nelle professioni girovaghe<sup>32</sup>.

Era ormai necessario, anche per mettersi al passo con gli altri paesi europei<sup>33</sup>, elaborare una compiuta regolamentazione giuridica a tutela

---

il primo intervento legislativo a tutela dei minori lavoratori si ebbe nel 1813: una legge mineraria che interdiceva il lavoro nelle miniere per i minori di 10 anni; il divieto venne poi esteso a tutte le attività industriali. Infine, in Germania i primi provvedimenti protettivi dei minori e delle donne lavoratrici vennero emanati, in ritardo rispetto agli altri paesi europei, tra il 1837 e il 1869. Le evoluzioni della legislazione europea in tema di minori e donne lavoratrici sono descritte in P. PASSANITI, *La legislazione sul Lavoro delle donne e dei minori. L'Italia e l'Europa*, cit., pp. 79-82. Sui contenuti delle leggi sociali europee si guardi anche L. LUZZATTI, *La libertà economica ed il lavoro dei fanciulli e delle donne nelle fabbriche*, in *Giornale degli economisti*, vol. 1, V (1875), pp. 367-373. In particolare, l'autore elogia la legge sociale danese «E' una legge di pace tra il capitale e il lavoro» (cit., p. 373); A. ERRERA, *A proposito di un progetto di legge italiano sul lavoro delle donne e dei fanciulli*, in *Rivista della beneficenza pubblica e delle istituzioni di previdenza*, fasc. 7, vol. 8 (1880), pp. 661-681.

<sup>31</sup> In Inghilterra, le leggi sociali che regolavano il lavoro dei fanciulli e delle donne nelle fabbriche vennero accettate dai capitalisti, che giunsero alla conclusione che quest'ultime potessero recare vantaggio anche a loro: la limitata durata dell'orario di lavoro provocava un'intensificazione dell'attività lavorativa, da cui derivavano indubbi vantaggi per gli imprenditori. In realtà, nella sua applicazione pratica, la legge inglese era meno efficace di quanto si potesse pensare, segnatamente nelle disposizioni che prevedevano l'istruzione obbligatoria per i giovani lavoratori. Sulla questione Luzzatti era molto critico «di 700 adolescenti presi nelle grandi industrie di città principali, e sottoposti ad esame, si notano 227 completamente illetterati, 100 che sapevano soltanto leggere e 374 leggere e scrivere. Questi fatti a tuo avviso dimostrano che L'Inghilterra dopo tanti anni di legislazione protettrice dell'infanzia non ha progredito» (L. LUZZATTI, *Le leggi sulle fabbriche in Inghilterra. Tre lettere ad Alessandro Rossi*, in *Giornale degli economisti*, vol. 4, V (1877), cit., p. 324).

<sup>32</sup> Sull'immigrazione minorile e lo sfruttamento dei giovani immigrati cfr. D. FREDA, *“Tratta dei fanciulli” e onor di patria: la regolamentazione dell'immigrazione minorile tra l'Unità e la legge del 1901*, in *Italian review of legal history*, IX (2019), pp. 285-317; A. CARLI, *Piccoli schiavi, orchi e bambini accattoni. Storie di emigrazione e sfruttamento minorile tra Otto e Novecento*, in *Le Nuove frontiere dell'educazione in una società multi-etnica e multiculturale*, (2011), pp. 169-204.

<sup>33</sup> Luzzatti sottolineava con decisione l'incolpevole ritardo dell'Italia nel varare una legislazione sociale al pari degli altri stati europei, «[...] al di fuori del Belgio e

dei giovani lavoratori e varare una legge che, come affermava Luzzatti, punisse «chi sfrutta ed esaurisce la infanzia con precoci lavori, chi ne sciupa il tesoro morale lasciandola vegetare nell'ignoranza»; a parere dell'insigne giurista non si trattava di obblighi che appartenevano «al dominio volontario della virtù, ma al campo vigilato del diritto»<sup>34</sup>.

Le ragioni di questo allarmante ritardo erano dovute alla risoluta resistenza dei capitalisti, che ormai avevano fatto del lavoro minorile e femminile il nerbo della produzione industriale. La regolamentazione giuridica del lavoro minorile non doveva limitarsi semplicemente a fissare i limiti massimi della giornata lavorativa, a vietare il lavoro notturno, a proteggere i giovani operai dalle attività usuranti e particolarmente pericolose, ma doveva risolvere con decisione due importanti questioni sociali: la scarsa istruzione dei fanciulli lavoratori e la situazione igienico-sanitaria che caratterizzava gli ambienti di lavoro<sup>35</sup> e causava mortalità tra uomini, donne e bambini<sup>36</sup>. La necessità di regolamentare il lavoro minorile e di porre finalmente un freno all'utilizzo indiscriminato della forza lavoro minorile era, prima di tutto, una questione di umanità<sup>37</sup>.

Nel tentativo di risolvere il problema sanitario – evidenziato sempre di più da medici e intellettuali, che avevano preso visione delle difficili condizioni igieniche che caratterizzavano le manifatture italiane, specie nelle zone più sviluppate del paese<sup>38</sup> –, nel dicembre del 1870 venne presentato al Senato del Regno<sup>39</sup>, su proposta del Lanza, ministro dell'Interno, un progetto di Codice sanitario<sup>40</sup>, che conteneva al titolo

---

dell'Italia, tutti gli Stati di Europa hanno accolto la legge umana che tutela il lavoro dei fanciulli, e che l'Italia non può contrassegnarsi per un primato di pietà spontanea fra le nazioni civili» (E. FORTI- L. LUZZATTI, *Il lavoro dei fanciulli*, in *Giornale degli economisti*, vol. 4, VI (1877), cit., p. 432). Il processo di protezione giuridica dei minori era stato avviato, dopo l'Inghilterra, anche in altri paesi: In Russia, la legge protettiva del 1874 riprendeva i contenuti della legislazione sociale francese; in Svizzera la legge federale del 1877 ammetteva al lavoro solo i minori che avessero compiuto i 14 anni d'età; la legge olandese del 1874 vietava ai datori di lavoro di ammettere nelle fabbriche i minori di 12 anni d'età.

<sup>34</sup> L. LUZZATTI, *Le leggi sulle fabbriche in Inghilterra*, cit., p. 331.

<sup>35</sup> Cfr. F. CARNEVALE-A. BALDASSERONI, *Mal di Lavoro. Storia della salute dei lavoratori*, Roma-Bari, 1999.

<sup>36</sup> Cfr. P. PASSANITI, *La legislazione sul lavoro delle donne e dei minori*, cit.

<sup>37</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO- R. LEVRERO, *Genocidio perfetto. Industrializzazione e forza-lavoro nel lecchese 1840 -1870*, Milano, 1979.

<sup>38</sup> Faccio riferimento alle relazioni di S. BONOMI, *Sul lavoro dei fanciulli negli opifici: proposte presentate al Consiglio Provinciale di Sanità di Como nella seduta del 21 giugno 1872*, in *Annali universali di medicina*, vol. 221, fasc. 662 (1872), pp. 329-353 e A. ERRERA, *A proposito di un progetto di legge italiano sul lavoro delle donne e dei fanciulli*, cit.

<sup>39</sup> Atti Parlamentari del Senato del Regno, Sessione 1870-1871, doc. n. 7.

<sup>40</sup> Pe un'ampia analisi delle disposizioni del Codice Sanitario si rimanda a M. MORELLO, *Alle origini della tutela del lavoro minorile nello stato unitario: la L. 11 febbraio 1886, n. 3657 a tutela dei bambini sfruttati*, in *Italian review of legal history*, VIII (2019), pp. 254-284; M. FORTUNATI, *Il ministro e lo spazzacamino. Osservazioni*

VII una prima disciplina protettiva del lavoro dei fanciulli nelle fabbriche, nelle cave e nelle miniere<sup>41</sup>. Si trattava di soli tre articoli – dal 129 al 131 – che fissavano alcuni limiti importanti in linea con le leggi sociali europee. L'età minima di ammissione al lavoro era 9 anni, purché si trattasse di attività lavorative non nocive per la salute del minore; era, inoltre, necessario, per i minori dai 9 ai 16 anni, il rilascio di una certificazione medica comprovante l'idoneità fisica<sup>42</sup>; il lavoro notturno era vietato, dalle 21 alle 5, per i minori fino a 14 anni<sup>43</sup>; il numero massimo di ore lavorative era otto per i minori dai 9 ai 12 anni e dieci per quelli dai 12 ai 16 anni, intervallate da una pausa di almeno 2 ore, ed era previsto il riposo settimanale<sup>44</sup>. La violazione di tali disposizioni era punita con pene pecuniarie da lire 5 a 50<sup>45</sup>.

Il Progetto venne approvato, dopo una lunga discussione, dal Senato, il 1° maggio 1873<sup>46</sup>; durante il dibattito, venne modificato l'impianto sanzionatorio previsto nel titolo VII<sup>47</sup> con la previsione, nel caso di recidiva, oltre alla pena pecuniaria, degli arresti<sup>48</sup>.

Pochi giorni dopo l'approvazione al Senato, il Lanza, il 13 maggio 1873, presentò il progetto del Codice Sanitario alla Camera dei deputati, precisando, nella relazione di accompagnamento, che le disposizioni protettive contenute nel titolo VII erano assolutamente insufficienti e che presto sarebbe stato necessario procedere all'elaborazione di uno specifico progetto di legge<sup>49</sup>, capace di apprestare concrete tutele allo sfruttamento del lavoro minorile.

Nonostante il discorso del Lanza mostrasse una maggiore sensibilità verso il delicato problema dell'utilizzo indiscriminato dei giovani lavoratori, il progetto di Codice Sanitario non venne discusso e non venne approvato dalla Camera.

---

*sul progetto di legge sul lavoro dei fanciulli del 1879*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXXVII (2007) pp. 213-223; A. RAVÀ, *Il lavoro dei fanciulli e delle donne*, in *Rivista della beneficenza pubblica e degli istituti di previdenza*, fasc. 4, vol. 6, (1878), pp. 373-382.

<sup>41</sup> In realtà, un primo disegno di legge a tutela dei minori si ebbe nel 1871, su proposta del ministro Castagnola, che interdiceva il lavoro sotterraneo ai minori di 11 anni e rendeva obbligatorio un giorno di riposo a settimana per i minori di 16 anni. Per una ricostruzione sistematica della legislazione sociale in Italia si rimanda a A. CABRINI, *La legislazione sociale (1859-1913)*, Roma, 1913, p. 25 e ss.

<sup>42</sup> Progetto di Codice sanitario, titolo VII, art. 129, in *Annali dell'Industria e del commercio*, XX (1880).

<sup>43</sup> Ivi, art. 130.

<sup>44</sup> Ivi, art. 131.

<sup>45</sup> Ivi, co. 4.

<sup>46</sup> Il Progetto di Codice Sanitario venne approvato con 58 voti favorevoli e 16 contrari (Atti Parlamentari, Senato del Regno, Sessione 1871-1872, Tornata del 1° maggio 1873).

<sup>47</sup> Atti Parlamentari del Senato del Regno, Sessione 71-72, doc. n. 2 c.

<sup>48</sup> Progetto di Codice Sanitario, Titolo VII, art. 120.

<sup>49</sup> Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, Sessione 1871-1872, doc. n. 233.

In realtà, la proposta del Lanza sollevò accese critiche<sup>50</sup> soprattutto da chi aveva avuto modo di constatare concretamente le difficili condizioni lavorative che caratterizzavano l'industria italiana e la totale mancanza di istruzione dei giovani operai. Tra questi vi era Serafino Bonomi, medico lombardo incaricato di esaminare le condizioni igienico sanitarie degli stabilimenti di Como, che era assolutamente contrario ad una disciplina protettiva del lavoro minorile che affrontasse esclusivamente "il problema igienico"<sup>51</sup> dei luoghi di lavoro senza preoccuparsi minimamente della questione dell'istruzione elementare necessaria per i fanciulli. Per Bonomi, così come per la coscienza sociale collettiva, la legge sul lavoro dei fanciulli non doveva limitarsi ad una sistematica legislazione sulle fabbriche, ma dovere essere finalizzata a impedire che il duro lavoro compromettesse lo sviluppo fisico, morale e intellettuale dei minori<sup>52</sup>.

Tuttavia, il progetto di Codice Sanitario non venne definitivamente abbandonato. Il 22 dicembre 1876, il ministro dell'interno Nicotera presentò nuovamente il progetto, ma privato del titolo VII, ossia della regolamentazione sul lavoro dei minori, per la quale il ministro proponente riteneva «essere più conveniente il regolare il lavoro dei fanciulli mediante un apposito separato progetto di legge»<sup>53</sup>. Quando, nel dicembre del 1877, il progetto venne nuovamente discusso in Senato, il senatore Alessandro Rossi propose alcune modifiche alla proposta del Lanza: l'età di ammissione al lavoro veniva portata a 11 anni<sup>54</sup>, i fanciulli tra i 13 e i 16 anni avrebbero potuto essere impiegati nel lavoro notturno per un massimo di 8 ore<sup>55</sup> e la durata della giornata lavorativa sarebbe durata 12 ore, intervallata con due pause di un'ora e mezza<sup>56</sup>. Anche in questo caso, la proposta non ebbe seguito.

L'annosa questione sociale sullo sfruttamento dei minori divenne, per merito di Luzzatti, oggetto di discussione in occasione del 1° Congresso degli economisti italiani, che si svolse a Milano nel 1875. In quell'occasione, il contrasto tra lo stesso Luzzatti, convinto sostenitore di una specifica legislazione protettiva a tutela dei fanciulli, e il senatore

---

<sup>50</sup> In particolare, Alberto Errera esprimeva forti perplessità sull'esecuzione pratica della legge «chi sorveglierà l'esecuzione di questa legge, quando sarà emanata? Spetterebbe ai sindaci la tutela della sanità pubblica, e a questi verrà naturalmente affidata tale importante missione». (*A proposito di un progetto di legge*, cit., p. 671).

<sup>51</sup> I soli tre articoli dedicati al lavoro dei fanciulli erano isolati e compresi negli oltre trecento articoli del Codice Sanitario, Sulla questione vedi ampiamente M. V. BALLESTRERO - R. LEVRERO, *Genocidio perfetto*, cit., p. 47 e ss.

<sup>52</sup> S. BONOMI, *Osservazioni sul progetto di legge riguardante il lavoro dei fanciulli*, in *Annali Universali di medicina*, vol. 249, fasc. 750 (1879), pp. 496-510.

<sup>53</sup> Atti Parlamentari, Senato del Regno, Sessione 76-77, doc. n.17.

<sup>54</sup> Progetto di Codice Sanitario, proposta del Senatore Rossi Alessandro, titolo VII, art. 116, in *Annali dell'industria e del commercio*, XX (1880).

<sup>55</sup> Ivi, art. 117.

<sup>56</sup> Ibid.

Alessandro Rossi, imprenditore, assolutamente contrario all'adozione di una legislazione limitativa dell'impiego delle mezze forze lavoro, raggiunse toni piuttosto accesi<sup>57</sup>.

Sul duro lavoro nelle miniere di zolfo, che provocava effetti deleteri sugli esili fisici dei fanciulli, venne presentato il 2 febbraio 1875 un progetto di legge – che riproduceva quello presentato alle Camere dall'on. Castagnola – dal ministro dell'agricoltura, industria e commercio Finali<sup>58</sup>. Esso prevedeva diverse disposizioni sull'età e sulle modalità di lavoro dei minori nelle imprese minerarie: era proibito l'impiego di fanciulli di età inferiore ai 12 anni e delle donne nei lavori sotterranei<sup>59</sup> ed era garantito un giorno di riposo a settimana per i minori di 18 anni<sup>60</sup>. I contravventori sarebbero stati puniti con una multa da 100 a 1000 lire oltre al carcere quando la trasgressione fosse stata causa di deformità fisica o di grave pregiudizio alla salute<sup>61</sup>.

La proposta del ministro Finali non giunse mai alla discussione pubblica, ma ottenne il parere favorevole della commissione incaricata di esaminarlo<sup>62</sup>.

I progetti di legge, che cercavano di porre una qualche tutela ai minori, furono numerosi ma nessuno dei quali fu convertito in legge. L'opposizione dei capitalisti fu determinante: «Non è con la diffidenza – affermava Alessandro Rossi – che si compra la benevolenza dei padroni, meno ancora coll'intervento dello Stato»<sup>63</sup>.

### 3. Tanto rumore per nulla: l'approvazione della legge 11 febbraio 1886 sul lavoro dei fanciulli

In realtà, le numerose discussioni parlamentari non erano state inutili: le coscienze erano state scosse, e la volontà di regolamentare il lavoro dei minori era più viva che mai.

In questa direzione si collocava la circolare n. 45 del 25 luglio 1879, inviata dal presidente del consiglio Cairoli, ministro dell'agricoltura *ad*

---

<sup>57</sup> «Tu sei fabbricante; il maggiore e più illustre del nostro paese; ma io ti giuro che in questa guerra che ci muovi non è mai venuto in mente a me o a qualunque altro onesto che tu possa colorire colle apparenze del pubblico bene un interesse personale. E ti ripeto qui pubblicamente che io ammiro la schiettezza della tua Filantropia associata a tanta dignità e nobiltà di propositi. In te, per questo tema, io combatto l'economista e venero il lanaiolo» (L. LUZZATTI - A. ROSSI, *Le leggi sulle fabbriche in Inghilterra*, cit., pp. 323-333).

<sup>58</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Sessione 74-75, doc. n. 72.

<sup>59</sup> Progetto di Legge Finali, art. 7, in *Annali dell'industria e del commercio*, XX (1880).

<sup>60</sup> Ivi, art. 8.

<sup>61</sup> Ivi, art. 9.

<sup>62</sup> Atti parlamentari della Camera dei deputati, tornata del 20 maggio 1875, Sessione 1874-1875, documento n. 72.

<sup>63</sup> La citazione riportata è del senatore e industriale Alessandro Rossi, in A. CABRINI, *La legislazione sociale*, cit., p. 26.

*interim*, a diversi soggetti pubblici e privati<sup>64</sup> con la quale intendeva acquisire pareri, suggerimenti, critiche dai vari rappresentanti della società, prima che la proposta di regolamentazione giuridica del lavoro minorile fosse trasmessa alle Camere.

Già in occasione della sua prima presentazione alle Camere nel 1878<sup>65</sup>, Il Cairoli, con entusiasmo, aveva dichiarato: «vi presenteremo un progetto da tanto tempo reclamato dalla voce imperiosa della carità»<sup>66</sup>.

Il progetto di legge allegato alla circolare era composto da 12 articoli e introduceva disposizioni dettagliate e precise, come le precedenti legislazioni sociali europee, specialmente quella inglese e francese: era vietato l'impiego dei fanciulli di ambo i sessi di età inferiore a 9 anni nelle fabbriche a motore meccanico o a fuoco continuo e aventi più di venti operai<sup>67</sup>; il lavoro notturno e quello sotterraneo erano vietati ai minori dai 9 agli 11 anni ed era fissato un limite massimo di 8 ore di lavoro giornaliero, con pause di almeno un'ora; ai minori di età compresa tra i 9 e 15 anni veniva concessa idoneità lavorativa solo se avessero adempiuti agli obblighi relativi all'istruzione obbligatoria<sup>68</sup>; fino a 15 anni era vietato il lavoro domenicale e nelle festività civili<sup>69</sup>.

Il progetto, con riferimento ai limiti di età per l'ammissione al lavoro venne incontro alle esigenze degli industriali<sup>70</sup> come pure sul piano del trattamento sanzionatorio: non era infatti previsto il carcere per i

---

<sup>64</sup> «i Prefetti, le Deputazioni provinciali, i Consigli provinciali sanitari, le Camere di commercio, l'Ispettore-capo e gli Ingegneri delle miniere capi-distretto, i Municipi dei capoluoghi di provincia e dei più importanti centri d'industria, le Associazioni economiche, le principali Società di mutuo soccorso ed i più ragguardevoli industriali». *Sul lavoro dei fanciulli e delle donne. Risposte alla circolare n. 45 del 25 luglio 1879, in Annali dell'industria e del commercio*, XV (1880).

<sup>65</sup> Lo scopo del primo ministro era di preparare «un disegno di legge speciale che, attingendo ai nostri progetti antecedenti e agli esempi delle migliori leggi straniere, e tenendo conto delle condizioni particolari del paese nostro, regolasse acconciamente questa grave materia» la citazione è riportata in *Annali dell'industria e del Commercio*, XV (1880), p. VII.

<sup>66</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, discussioni, tornata del 26 marzo 1878, p. 45.

<sup>67</sup> Progetto di Legge Cairoli, art. 1, in *Annali dell'industria e del commercio*, n.20, 1880. Sul limite numerico di venti operai fissato dalla disposizione, Ravà scriveva «Anzitutto non è chiaro se tra i 20 operai s'intendono compresi anche i fanciulli; ma ammesso, com'è probabile, che il legislatore intenda di comprenderli, si domanda perché molti inconvenienti delle fabbriche più numerose non possano pur incontrarsi in quelle che hanno meno operai!» (A. RAVÀ, *Il progetto di legge dei fanciulli*, cit., p. 941). Sulla stessa disposizione Errera faceva notare che «Non sarebbe stato necessario aggiungere fabbriche insalubri, anche se hanno meno di 20 operai riuniti? Ci pare che sì!» (A. ERRERA, *A proposito di un progetto di legge italiano*, cit., p. 672).

<sup>68</sup> Ivi, art. 2. La legge Coppino, inserendosi in un vasto scenario di riforma del sistema scolastico, avviato dalla legge Casati, aveva fissato a nove anni il termine dell'obbligo scolastico.

<sup>69</sup> Ivi, art. 6.

<sup>70</sup> Cfr. M. FORTUNATI, *Il ministro e lo spazzacamino*, cit.

contravventori recidivi ma una sanzione pecuniaria raddoppiata<sup>71</sup>. Il compito di vigliare sull'applicazione della legge era affidato agli ingegneri delle miniere e a un corpo di ispettori statali che avevano il compito di accedere agli stabilimenti e di interrogare capi e dipendenti<sup>72</sup>.

L'inchiesta del Cairoli del 1879 rappresentò il primo tentativo di offrire al Parlamento un'immagine tangibile del fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile<sup>73</sup>. Essa ebbe un riscontro positivo da parte dei Prefetti, dei consigli sanitari, delle deputazioni provinciali e delle associazioni economiche, ma incontrò al contempo la quasi totale ostilità degli industriali e dei fabbricanti<sup>74</sup>, ostilità che indusse l'imprenditore Rossi ad affermare che «sono casi rarissimi le approvazioni incondizionate, e si può dire che così com'è il progetto non soddisfa nessuno»<sup>75</sup>.

Il rendiconto delle risposte pervenute offriva un quadro sociale piuttosto drammatico. I fanciulli e le donne venivano impiegati prevalentemente nelle «coltivazioni minerarie, solfare, fabbriche di panni, setifici, lanifici, cotonifici, fabbriche di tabacchi, di fiammiferi, [...] concerie di pelle, cartiere, fabbriche di oggetti di corallo»<sup>76</sup>. L'età di ammissione al lavoro dei minori variava a seconda del tipo di industria e degli usi locali: «si può calcolare una media dai 9 ai 12 anni, tenuto conto delle varie industrie, e dei diversi luoghi»<sup>77</sup>. La durata della giornata lavorativa per le donne e per i minori, sostanzialmente sovrapponibile a quella della manodopera adulta, si attestava in media

---

<sup>71</sup> Progetto di Legge Cairoli, art. 10.

<sup>72</sup> Ivi, art. 9.

<sup>73</sup> Sull'inchiesta Cairoli cfr. V. STRINATI, *L'inchiesta Cairoli sul lavoro delle donne e dei fanciulli (1879)*, in *Studi storici*, LVI (2015), pp. 851-878.

<sup>74</sup> «meno favorevoli sono quelli dell'Associazione dell'industria laniera di Biella, del Senatore Rossi, del Barone Cantoni, già presidente del cotonificio Cantoni, e di altri industriali, e di parecchie camere di commercio» (*Annali dell'industria e del commercio 1880*, in A. ERRERA, *A proposito di un progetto italiano*, cit., p. 680). A dimostrazione della scarsa collaborazione degli industriali alla realizzazione di una valida legislazione sociale, scriveva Moisè Amar: «Nelle fatte indagini abbiamo avuto un concorso limitato da parte degli industriali, e questo è un inconveniente di cui non essi non possono declinare la responsabilità, perché da parte nostra non si trascurò di cercarli con ogni fatta di sollecitazioni. E' d'uopo di chiararlo apertamente, nel nostro paese, se si comincia, spinti dall'interesse, ad introdurre nelle industrie i miglioramenti necessari per poter sostenere la concorrenza, si rifugge ancora del tutto quando non abbia un rapporto diretto ed immediato coll'interesse medesimo» (M. AMAR, *Relazione sui risultati dell'inchiesta sul lavoro delle donne e dei fanciulli nelle fabbriche eseguita dal comitato torinese dell'associazione pel progresso degli studi economici in Italia*, in *Giornale degli economisti*, vol. 3, V (1876), pp. 425-439, cit. p. 427).

<sup>75</sup> A. ROSSI, *Perché una legge? Osservazioni e proposte sul progetto di legge per regolare il lavoro delle donne e dei fanciulli*, Firenze, 1880, cit., p. 60.

<sup>76</sup> *Annali del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Ricerche sopra la condizione degli operai nelle fabbriche*, vol. 103, 1877, cit., p. 10.

<sup>77</sup> Ibid.

sulle 11-12 ore giornaliera; faceva eccezione il settore delle solfare, in cui l'orario non oltrepassavano le 6-7 ore complessive<sup>78</sup>.

L'indagine, tuttavia, non si limitò alla mera raccolta dei dati numerici, ma si propose di portare alla luce come l'intensità e la durata del lavoro causassero sofferenze fisiche ai giovani operai, pregiudicandone al contempo l'istruzione. Da un'analisi più attenta dei fatti emerge però come l'inchiesta risultasse, in larga misura, priva di efficacia pratica: le risposte favorevoli erano da ricondursi più dalla superficialità con cui erano stati compilati i questionari che a una reale presa di coscienza delle sofferenze patite dai minori impiegati nelle industrie.

Sulla scorta delle risposte pervenute, il successore di Cairoli, al ministero dell'agricoltura, industria e commercio, Luigi Miceli presentò il 21 giugno 1880 alle Camere un proprio disegno di legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli<sup>79</sup>.

Per vincere le resistenze dei capitalisti – soprattutto delle industrie di cotone e della seta, dove vi era un utilizzo significativo delle donne e dei fanciulli – il ministro Miceli auspicava un impiego graduale e progressivo delle disposizioni protettive dei giovani operai «in modo da evitare gravi contraccolpi nel mondo imprenditoriale italiano»<sup>80</sup>; infatti sull'eccessivo utilizzo delle mezze forze lavoro, il successore di Cairoli si mostrava decisamente realista: «Se si volessero applicare presso di noi tutte le rigorose discipline [...] ne deriverebbe tale una scossa alle nostre industrie»<sup>81</sup>.

Proprio per contemperare le esigenze di produzione dei capitalisti con la necessità di porre un argine allo sfruttamento del lavoro minorile, il provvedimento risultava meno rigoroso: il limite di ammissione nelle fabbriche per i fanciulli era 9 anni; la durata della giornata lavorativa era fissata a 6 ore per i minori dai 9 ai 12 anni; i fanciulli sotto i 12 anni erano esclusi dai lavori notturni, insalubri e sotterranei. Per la prima volta era prevista tutela giuridica anche per donne: quest'ultime non potevano essere adibite al lavoro sotterraneo ed era preclusa qualsiasi attività lavorativa nelle due settimane successive al parto.

Nonostante tenesse conto delle reali condizioni di arretratezza del nostro Paese<sup>82</sup>, il progetto Miceli incontrò numerose opposizioni e non venne portato in discussione davanti alle Camere dei deputati.

---

<sup>78</sup> Ivi, p. 12.

<sup>79</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, tornata 21 giugno 1880, doc. 76 bis.

<sup>80</sup> L. MARTONE, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, III/IV (1974-1975), pp. 103-144, cit., p. 113.

<sup>81</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, doc. 76 bis.

<sup>82</sup> In occasione della presentazione, Miceli precisò che il suo progetto di legge «non aspira a sanare tutti i mali che si deplorano, ma si contenta di curare i più gravi ed intensi, lasciando ad altre leggi future il compito di proseguire l'opera e di condurla a fine». Ibid.

Il 29 novembre 1879 i deputati Minghetti e Luzzatti presentarono alle Camere un nuovo disegno di legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli<sup>83</sup>, che risultava più rigido rispetto alle precedenti proposte. Le donne di qualunque età erano escluse dai duri lavori sotterranei e nelle miniere<sup>84</sup>, l'orario di lavoro era differenziato secondo l'età, la forza e la resistenza dei giovani operai, l'età di ammissione al lavoro era fissata a 10 anni<sup>85</sup> ed era previsto un giorno di riposo (la domenica) settimanale<sup>86</sup>. Anche questo progetto, come le precedenti proposte, non riuscì a essere discusso in Parlamento.

Nonostante i numerosi progetti presentati<sup>87</sup>, le stringenti pressioni dei filantropi, igienisti e medici, che denunciavano lo sfruttamento della forza-lavoro minorile, non si era ancora giunti a una compiuta regolamentazione giuridica del lavoro minorile.

Solo nel 1884, Domenico Berti, ministro dell'agricoltura, industria e commercio, presentò al Senato un nuovo progetto di legge sul lavoro dei fanciulli che aveva come scopo di disciplinare la materia precedendo per gradi come era già avvenuto in Inghilterra, dove erano state emanate numerose disposizioni protettive dei minori: «Il progetto che vi presento prepara appunto l'avvenire senza pregiudicarlo, e però vuole essere tenuto scevro da discipline troppo onerose»<sup>88</sup>.

Dalle parole del ministro proponente, si può facilmente comprendere come il provvedimento in questione non avesse lo scopo di risolvere nell'immediato la questione sociale dello sfruttamento dei giovani operai<sup>89</sup>, limitandosi a volere fissare una prima disciplina protettiva

<sup>83</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, tornata del 13 maggio 1880, doc. n. 74.

<sup>84</sup> Progetto di legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli degli Onorevoli Minghetti e Luzzatti, titolo I, art. 2, in *Annali dell'industria e del commercio*, XX (1880).

<sup>85</sup> Ivi, art. 2.

<sup>86</sup> Ivi, art. 7.

<sup>87</sup> Tra il 1870 e il 1886 verranno presentati in Parlamento 8 disegni di leggi, sul punto vedi M. FORTUNATI, *Il ministro e lo spazzacamino*, cit.

<sup>88</sup> Le disposizioni sul lavoro dei fanciulli, Relazione ministeriale al Senato del Regno e progetto di Legge, D. BERTI, tornata del 31 gennaio 1884, in *Rivista della beneficenza pubblica e delle istituzioni di previdenza*, vol. 12, fasc. 2, 1884, pp. 132-145.

<sup>89</sup> Il Berti era consapevole che bisognava risolvere il problema dell'utilizzo irresponsabile del lavoro minorile. Questa consapevolezza emerge chiaramente nella presentazione del suo progetto «l'inchiesta del 1879, e prima di essa quella eseguita nel 1877 per suggerimento della Giunta consultiva per gli istituti di previdenza e sul lavoro, offrono copiosi argomenti comprovanti la necessità di disciplinare il lavoro dei fanciulli, e di preservarli alle conseguenze di un lavoro precoce e superiore alle loro forze. [...] La necessità di una legislazione speciale intorno al lavoro non può essere negata. Può sorgere dubbio sui limiti che conviene assegnare ad essa, ma non sulla urgenza di provvedimenti che, mentre hanno di mira la salute e la vita degli operai, tendono a rendere il Paese prospero e forte. In questa via, in cui noi siamo stati preceduti da quasi tutte le nazioni civili, il mio disegno di legge segnerebbe un primo passo, del quale io spero che riconoscerete la temperanza e l'efficacia. Accordando ad esso i vostri suffragi, avrete secondato un sentito bisogno del paese nostro, quello di intraprendere la risoluzione degli importanti quesiti che concernono le classi lavoratrici». Ibid.

composta da «pochi e temperati provvedimenti»<sup>90</sup>, che non procurasse sofferenze all'economia italiana. Difatti, il disegno di legge comprendeva solo 6 articoli dal contenuto piuttosto moderato: l'età di ammissione al lavoro veniva elevata a 10 anni<sup>91</sup>. Su tale limite il Berti volle precisare che «nessuna disposizione vigente negli altri paesi circa l'età di ammissione è più liberale di questa»<sup>92</sup>.

L'orario di lavoro era fissato in 6 ore per i fanciulli fino a 12 anni<sup>93</sup>, non era prevista alcuna tutela per il lavoro delle donne, mancava la disciplina di regolamentazione del duro lavoro notturno e sotterraneo, non veniva imposto alcun collegamento tra l'idoneità lavorativa dei minori e la loro istruzione.

L'impianto normativo della legge Berti si collocava nell'alveo di una industrializzazione tardiva, finendo per scontrarsi con numerose resistenze incrociate, che ne limitarono significativamente l'incisività. In primo luogo, gli industriali osteggiavano ogni intervento dello Stato nella contrattazione privata, percependo i limiti al lavoro minorile come una minaccia diretta alla competitività industriale: si temeva, infatti, che la riduzione dell'impiego dei fanciulli inducesse un innalzamento dei costi salariali degli adulti, erodendo di fatto l'unico vantaggio di un'economia tecnologicamente arretrata. Parallelamente, le famiglie operaie, spinte da una miseria estrema, manifestavano una ferma opposizione al provvedimento, poiché il magro salario dei figli era diventato un complemento indispensabile per la sopravvivenza del nucleo familiare<sup>94</sup>. Incise anche il quadro politico post-unitario: le questioni relative al risanamento finanziario della neonata Italia avevano la priorità sulle riforme sociali, portando ad accantonare ripetutamente i progetti di legislazione sociale.

La Commissione del Senato non fu pienamente convinta del progetto di legge e decise di apportare delle modifiche, peggiorative, allo stesso: l'età minima di ammissione al lavoro venne abbassata a 9 anni, mentre la durata della giornata lavorativa venne portata da 6 a 8 ore<sup>95</sup>.

Ingabbiato nei lavori del Senato per quasi due anni, dove venne svuotato della sua portata umanitaria e distante dalla formulazione originaria voluta dal ministro proponente, il progetto Berti arrivò alla discussione in aula nel dicembre del 1885 e venne approvato, a scrutinio segreto, con 190 voti favorevoli.

---

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Progetto di Legge Berti, art. 1.

<sup>92</sup> Presentazione progetto Berti, tornata 31 gennaio 1884, nella sua presentazione il ministro faceva notare che «La legge inglese ed austriaca fissano anch'esse l'età minima di 10 anni; la legge tedesca e la russa a 12, così pure la legge francese eccettoché in certi casi speciali; la legge svizzera giunge fino a 14».

<sup>93</sup> Progetto di Legge Berti, art. 1, comma 2.

<sup>94</sup> Cfr. M. MORELLO, *Alle origini della tutela del lavoro minorile nello Stato unitario*, cit.

<sup>95</sup> Atti Parlamentari, Senato, Sessione 1882-83-84, doc. n. 83.

L'estenuante *iter* parlamentare non portò certo all'approvazione di una legge avanzata, in linea con le principali leggi sociali europee<sup>96</sup>. Il testo, infatti, prevedeva un limite di età per l'ammissione al lavoro fissato a 9 anni negli opifici, nelle cave e nelle miniere<sup>97</sup>. I fanciulli di età compresa tra i 9 e i 15 anni potevano essere impiegati nelle attività lavorative, previo rilascio di un certificato medico che ne comprovasse l'idoneità rispetto alle mansioni a cui erano destinati. Nei lavori pericolosi e insalubri non potevano invece essere impiegati i minori che non avessero compiuto i 15 anni di età, mentre per i giovani operai non ancora dodicenni la legge prevedeva una giornata lavorativa di durata massima pari a 8 ore. L'aspetto che più induceva a riflettere, nella disciplina protettiva fissata dalla legge del 1886, era tuttavia la presenza di lacune significative rispetto al panorama europeo coevo. La legge, infatti, non faceva alcuna menzione del lavoro festivo dei giovani lavoratori<sup>98</sup>; limitava il lavoro notturno ai soli minori di 12 anni, quando le legislazioni vigenti negli altri paesi europei già lo proibivano per i fanciulli e lo limitavano per gli adolescenti; e, soprattutto, non prevedeva alcuna forma di tutela giuridica per le donne lavoratrici, laddove la legislazione europea ne disciplinava analiticamente la durata massima della giornata lavorativa, il lavoro notturno e il periodo di astensione precedente e successivo al parto.

In realtà, nel nascente Stato italiano, il lavoro femminile nelle fabbriche assunse una valenza ambivalente: se da un lato offriva prospettive di emancipazione e autosufficienza economica rispetto alla tradizionale funzione domestica, dall'altro esso rimaneva confinato in una logica di sfruttamento capitalistico basato sul costo delle cosiddette mezzeforze. La questione emerse con forza sul piano normativo sedici anni dopo la Legge Berti, con la Legge del 19 giugno 1902, n. 242 (nota come Legge Carcano), che rappresentò il primo provvedimento organico sulle condizioni delle donne lavoratrici, ma allo stesso tempo, si inseriva in un contesto più ampio di difesa del lavoratore dalla preponderante tracotanza imprenditoriale<sup>99</sup>. Nello specifico, la legge innalzò a 12 anni

---

<sup>96</sup> Per una visione complessiva delle varie legislazioni europee sul lavoro minorile e femminile di inizio secolo si rimanda a G. SILEI, *La legislazione europea sul lavoro femminile e minorile di inizio secolo: un quadro comparato*, in P. PASSANITI (cur.), *Lavoro e cittadinanza femminile. Anna Kuliscioff e la prima legge sul lavoro delle donne*, Milano, 2016, pp. 60- 98.

<sup>97</sup> Il limite di ammissione al lavoro era fissato a 14 anni in Svizzera; a 12 anni in Germania e in Scozia; a 10 anni in Austria-Ungheria, in Danimarca, in Spagna e in Francia – in quest'ultimo caso, tuttavia, solo come eccezione al limite generale di 12 anni. Sul tema cfr. M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro delle donne*, Bologna, 1979, ed. digit. 2023, pp. 11-38.

<sup>98</sup> Il lavoro festivo era vietato dalla legge tedesca del 1869 e dalla legge danese del 1873; era invece limitato dalla legge francese del 1874 e dalla legge federale svizzera del 1877.

<sup>99</sup> La letteratura sull'evoluzione della Legge Carcano è notevole; oltre agli importanti e più volte citati contributi di M.V. BALLESTRERO, e alle curatele di P. PASSANITI e M.

l'età minima per l'ammissione al lavoro industriale, sancì l'esclusione delle donne dai lavori sotterranei e introdusse una prima forma di tutela della maternità, proibendo il rientro in fabbrica delle puerpere prima che fosse trascorso un mese dal parto.

Per quanto concerneva l'applicazione pratica della legge Berti, garantita dal regolamento di esecuzione varato il 17 dicembre 1886, numerose furono le criticità riscontrate. Il lacunoso impianto normativo prevedeva infatti molteplici deroghe ed eccezioni, riconducibili alla generica dicitura di «necessità tecniche», in virtù della quale il giovane lavoratore – per le sue particolari caratteristiche fisiche – risultava indispensabile per lo svolgimento di determinati tipi di lavorazioni:

«Vi erano lavorazioni – come quella di attaccare i fili o cambiare i rocchetti – che richiedevano fanciulle di piccola statura e snelle e altre in cui una ragazza di 9 anni era già considerata troppo vecchia per acquistare la necessaria leggerezza della mano e sicurezza dell'orecchio»<sup>100</sup>.

Il regolamento di attuazione limitò l'efficacia della legge ai soli opifici industriali, definiti come stabilimenti con motore meccanico o con almeno dieci operai. Questa distinzione esclude dalla tutela l'edilizia, i laboratori artigianali e il lavoro a domicilio, proprio dove lo sfruttamento era più intenso e difficilmente controllabile.

Il debole apparato sanzionatorio della legge, che non prevedeva dei corpi speciali di ispettori degli stabilimenti e delle miniere e si limitava a punire i contravventori con ammenda, consentiva continue violazioni da parte degli industriali. Difatti, le successive relazioni ministeriali<sup>101</sup> provarono «l'assenza pressoché totale di decisioni dei giudici penali, [...] le ispezioni erano state scarsissime e gli ispettori, conformandosi alle direttive ministeriali, si erano comunque limitati ad «ammonire» i trasgressori»<sup>102</sup>.

Dunque, la legge 11 febbraio 1886 mostrava tutta la sua inadeguatezza, non affrontava con decisione la questione sociale dello sfruttamento dei giovani lavoratori, «non entra(va) nel terreno melmoso della arretratezza

---

MINESSO, non possiamo non fare riferimento a E. NOSEDA (cur.), *il lavoro delle donne e dei fanciulli: nuova legge e regolamento 19 giugno 1902-28 febbraio 1903 : testo, atti parlamentari e commento*, Milano, 1903; G. FORCELLINI, *Di alcuni casi d'applicazione della legge e del regolamento sul lavoro delle donne e dei fanciulli: in udienza e fuori*, Imola, 1907; A.M. GALOPPINI, *Il lungo viaggio verso la Parità: diritti civili e politici delle donne dall'unità ad oggi*, Bologna, 1980; M. R. MARELLA, *Il lungo viaggio verso la parità. Rileggendo un libro di Annamaria Galoppini*, in *Riv. crit. dir. priv.*, III (2009), pp. 493-500; M. MORELLO, *La maternità al centro delle prime forme di tutela della salute e della sicurezza delle donne lavoratrici*, in *Olimpus. Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro*, XV (2012).

<sup>100</sup> S. MERLI, *Proletariato di fabbrica*, cit., p. 225.

<sup>101</sup> Faccio riferimento alle relazioni del ministro Miceli (febbraio 1890) e della relazione Lacava alla Camera (febbraio 1893).

<sup>102</sup> M. V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità*, cit., p. 13.

e del degrado sociale»<sup>103</sup>, ma si limitava a compiere scelte che non turbassero l'ordine preconstituito della realtà industriale.

---

<sup>103</sup> P. PASSANITI, *La legislazione sul lavoro delle donne e dei minori*, cit., p. 83.