

LE ORIGINI DELL'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI (TESTIMONIANZE VERCELLESI)

FLAVIO QUARANTA*

SOMMARIO

1. Introduzione. - **2.** Gli infortuni sul lavoro tra carità e mutuo soccorso. - **3.** Il primo progetto di legge sugli infortuni sul lavoro (1879). - **4.** Il problema degli infortuni e il dibattito politico-culturale. - **5.** Nasce la Cassa nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (1883). - **6.** Nasce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro (1898). - **7.** La tutela del settore agricolo (1917) e delle malattie professionali (1929). - **8.** La Cassa si trasforma in Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (1933). - **9.** Epilogo.

1. Introduzione

“È importante per tutto l'Istituto che la memoria delle nostre origini non vada mai persa e sia patrimonio condiviso di coloro che, con passione e costanza, lavorano a favore di un sistema sociale intimamente legato alla storia imprenditoriale del nostro Paese”.

Con queste parole, parte centrale di una lettera inviata mi tramite posta elettronica il 21 agosto 2010, il presidente dell'Inail, Marco Fabio Sartori (Busto Arsizio, 31 maggio 1963 - Roma, 8 novembre 2011), mi onorava di una sua considerazione a seguito di alcuni studi storici in tema di welfare che gli avevo inviato qualche tempo prima.

Il 18 febbraio 1883 - come è noto - su ispirazione di Luigi Luzzatti veniva stipulata una convenzione per l'assicurazione volontaria contro gli infortuni sul lavoro tra l'allora ministro dell'Agricoltura, industria e commercio, Domenico Berti, e i rappresentanti delle più importanti casse di risparmio e di credito italiane. Approvata con legge n. 1473 dell'8 luglio 1883, tale convenzione diede vita alla Cassa nazionale infortuni, tuttora operante sotto la denominazione di Inail,

* Inail - Sede di Vercelli.

Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Attraverso tre fasi della nostra storia post-unitaria, liberale, corporativa e repubblicana, l'Istituto ha progressivamente ampliato la sua sfera d'azione e il numero dei soggetti tutelati, coniugando la storica funzione assicurativa affidata dallo Stato a quella prevenzionale, col preciso scopo di ridurre il fenomeno infortunistico e tecnopatico, per farne il polo della sicurezza e della salute italiano.

Alla memoria del caro presidente Sartori, uomo coraggioso che ha combattuto con fermezza fino all'ultimo contro il male che lo aveva colpito, senza mai trascurare i suoi compiti istituzionali, voglio dedicare questa mia ricerca, pubblicata sul n. 80/2013 del "Bollettino Storico Vercellese", in occasione del centotrentesimo anniversario della nascita dell'Inail e del centenario di questa prestigiosa rivista, il cui primo numero - apparso sotto il nome di "Bollettino" - vide la luce nel gennaio del 1914.

2. Gli infortuni sul lavoro tra carità e mutuo soccorso

Nel giorno 20 marzo [1886] l'assemblea prendeva la importantissima deliberazione di dichiarare negli scopi dell'Assistenza Pubblica Vercellese gli infortunii sul lavoro. La previsione fu totalmente giustificata dal fatto, e le numerose disgrazie che l'Assistenza Pubblica ebbe il conforto di soccorrere, attestano quanto pratica e quanta attività di beneficenza continua, sentita, necessariissima abbia nella modesta nostra istituzione avuto suo svolgimento. Per vero, o Signori Colleghi, se, avvenuta una grave disgrazia che tutti scuota e tutti i cuori agiti, senza dubbio si sprigiona da tutti i cittadini, con quel mirabile slancio che a Vercelli è orgoglio e lode tradizionale, irresistibile e fruttuosa l'attività benefica, non così avviene degli umili ed individui infortuni che talora giorni e mesi gettano nel dolore e nella sofferenza una famiglia, infortuni che dalla breve vita d'una notizia di cronaca passerebbero fra l'indifferenza o l'apatia universale. A questi mira l'occhio vigile della nostra istituzione e fra tutte le soddisfazioni che la fiducia dell'assemblea diede alla Presidenza la più cara e la più commovente si fu quella non infrequente di ricevere, in rappresentanza di essa, le soventi lagrimose attestazioni di riconoscenza che porgevano la madre infelice, cui un infortunio rapiva marito e sostentamento ai figliuoletti, o la moglie fatta vedova da impreparata disgrazia, o i genitori vecchi ai quali il figlio robusto da un fatale accidente era tolto¹.

In questo breve passo, tratto dalla relazione letta il 2 gennaio 1888 dal presidente dell'Assistenza pubblica vercellese, Mario Guala, veniva posta in luce una nuova finalità sociale cui avrebbero dovuto guardare con attenzione i soci, accanto a quelle tradizionali di beneficenza ai poveri, vale a dire l'erogazione di sussidi ai familiari dei caduti sul lavoro. Certo, lo si capisce dal tono, siamo ancora in una fase storica di piena assistenza su base volontaria, tuttavia l'accento alla

¹ COMITATO POPOLARE PERMANENTE DELLA ASSISTENZA PUBBLICA VERCELLESE. *Relazione Generale dalla fondazione-Ottobre 1884-al 31 Dicembre 1887 letta dal Presidente all'Assemblea Generale nella tornata delli 2 Gennaio 1888*, Vercelli, 1888, pp. 11-12. Mario Guala (Vercelli, 1860 - Torino, 1898) figlio del deputato al collegio politico di Vercelli, Luigi Guala (Vercelli, 1834 - 1893), fu tra i fondatori della Lega nazionale delle cooperative: vedi M. DEGL'INNOCENTI, *Storia della cooperazione in Italia. La Lega nazionale delle cooperative 1886-1925*, Roma, 1977, p. 45.

tutela differenziata - per così dire - relativamente agli “infortunii sul lavoro” può costituire la spia di una situazione in movimento. Nate in Italia a partire dalla metà degli anni Settanta dell'Ottocento, e cresciute di numero nel decennio successivo, le associazioni di pubblica assistenza erano inizialmente sorte per prestare la loro opera nel caso di eventi calamitosi quali terremoti, incendi, alluvioni, epidemie, organizzando squadre di soccorso che si recavano nelle località colpite, coadiuvando le pubbliche autorità e soccorrendo le popolazioni. A queste attività, che non esiteremmo a definire di protezione civile *ante litteram*, si aggiungeva ora l'opera di assistenza ai poveri e agli ammalati, con interventi di pronto soccorso ai feriti nei casi di incidenti generici e - come abbiamo visto - di infortuni sul lavoro². In alcune realtà italiane tali associazioni furono annesse alle preesistenti società di mutuo soccorso che, nel nostro Paese, supplirono all'assenza di istituzioni pubbliche non ancora avvertite a tutelare il mondo del lavoro nei suoi molteplici aspetti. Tra le forme associative più consistenti e diffuse nel primo cinquantennio dopo l'Unità d'Italia, i sodalizi mutualistici si posero come obiettivo istituzionale quello di creare una cassa comune attraverso la raccolta periodica delle quote dei soci al fine di elargire agli stessi, o ai loro familiari, un sussidio in caso di bisogno quale malattia, vecchiaia, disoccupazione e, appunto, infortuni sul lavoro³. Cominciava quindi ad avvertirsi, negli strati più sensibili della popolazione, che gli operai infortunati sul lavoro dovevano avere una tutela più qualificata, sia a titolo giuridico sia a titolo economico, rispetto a chi si trovava nel bisogno per cause che col lavoro non c'entravano affatto.

Erano i primi effetti della questione sociale, diretta conseguenza della rivoluzione industriale. Nella seconda metà del secolo XIX tale questione era considerata, nei Paesi europei maggiormente industrializzati, il problema dalla cui soluzione dipendeva la sopravvivenza del sistema economico e sociale fondato sulla teoria del libero scambio di Adam Smith. Il riconoscimento della proprietà privata, della libera concorrenza e della libertà della prestazione di lavoro, come cardini dell'economia, avevano consentito un eccezionale sviluppo delle industrie e del commercio. La rivoluzione industriale - com'è noto - aveva tuttavia anche avuto, tra le altre cose, conseguenze gravissime per i lavoratori con il prolungamento degli orari di lavoro e con lo sfruttamento di donne e bambini. A quei mali si aggiungeva il dramma della disoccupazione, indotta dai cicli della produzione, e il problema sorto dall'introduzione di nuovi macchinari sempre più per-

2 Sulle vicende del movimento delle società di pubblica assistenza e soccorso in Italia, vedi F. CONTI, *I volontari del soccorso. Un secolo di storia dell'Associazione nazionale pubbliche assistenze*, Venezia, 2004 e *Dalla pubblica incolumità alla protezione civile*, a cura di S. MAGLIANI e R. UGOLINI, Pisa-Roma, 2007.

3 Per quanto riguarda le origini dell'associazionismo mutualistico in Italia, vedi D. MARUCCO, *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)*, Milano, 1981 e, in ambito piemontese, *Cent'anni di solidarietà. Le società di mutuo soccorso piemontesi dalle origini. Censimento storico e rilevazione delle associazioni esistenti. Introduzioni e saggi storici*, a cura di B. GERA e D. ROBOTTI, I, Torino, 1989. Per la realtà vercellese, *Archivio Storico dell'Associazione generale lavoratori per mutuo soccorso ed istruzione di Vercelli*, inventario a cura di C. BUFFA, Vercelli, 2009.

fezionati ma, il più delle volte, sempre più pericolosi, tali da comportare un numero progressivamente crescente di infortuni sul lavoro. La questione dell'indennizzo agli operai colpiti da questi eventi venne impostata in Italia, sul piano legislativo, negli anni immediatamente successivi all'Unità nazionale e al ricongiungimento di Roma all'Italia, ossia intorno al 1870. Ciò che fece aumentare in maniera considerevole il numero degli infortuni sul lavoro fu lo sviluppo edilizio delle maggiori città, in particolar modo della Capitale, unito al più esteso sfruttamento di cave e miniere, alla costruzione di strade ferrate, all'estendersi ed intensificarsi dei trasporti per l'ampliamento del mercato interno e, soprattutto, alla diffusione delle macchine nelle industrie, specialmente del settore metalmeccanico, chimico e tessile⁴. Come si distingueva a prima vista un'operaia addetta alla ritorcitura del cotone? Dalle unghie strappate da becco tagliente dell'arresto. E un operaio cardatore? Dalle cicatrici sulle mani provocate dal cilindro dentato della carda. E un piallatore dell'industria del legno? Dalla mancanza di tutte le prime falangi della mano destra. Oltre a questi "marchi" del mestiere vi erano le gravi mutilazioni e gli infortuni devastanti, cui la pubblicistica del tempo amava, non di rado, descrivere con frasi ad effetto, soprattutto sulle pagine di cronaca nera. Un bellissimo, quanto originale, volume storico-artistico pubblicato dall'Inail in occasione del Giubileo del 2000, ha posto l'accento sul tema degli ex voto legati agli infortuni sul lavoro. Il lettore vi vedrà un repertorio significativo, soprattutto quando, per intervento soprannaturale, le conseguenze dell'evento stesso venivano mitigate o annullate del tutto. Tuttavia non sempre avveniva il miracolo. Guardando le immagini dei miracolati viene infatti spontaneo pensare alle tavole mancanti, a tutte quelle situazioni in cui il miracolo non si è realizzato lasciando nel dramma uomini, donne, intere famiglie, spesso penalizzate non dalla Provvidenza, ma da mancanze sociali e responsabilità istituzionali⁵. Per difetto nella giunzione di una cinghia - ha osservato Roberto Romano - un'operaia di una fabbrica di pettini viene afferrata per i capelli e trascinata in alto, lasciandovi appeso tutto il cuoio capelluto; in un cotonificio, un giovane operaio addetto alla lubrificazione degli alberi di trasmissione avvicina inavvertitamente uno straccio all'albero stesso, che coinvolge il braccio del disgraziato e lo strappa di netto all'attacco della spalla. E ancora tanti infortuni raccapriccianti, quali cadute in vasche di gomma bollente, caldaie di sapone liquido, insomma eventi strazianti nella storia dei lavoratori divenuti a causa del lavoro

4 Sull'evoluzione legislativa della tutela antinfortunistica, nel più ampio quadro del sistema previdenziale italiano, vedi A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, 1977, T.L. RIZZO, *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Napoli, 1988, A. CHERUBINI, I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, 1998, S. SEPE, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Milano, 1999, G. SILEI, *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e Documenti. Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, I, Manduria-Bari-Roma, 2005, F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, 2005.

5 *Previdenza e tutela del lavoratore. Origini, Prospettive e Sviluppo nella cornice dei dipinti votivi*, a cura della Direzione Regionale Inail per il Piemonte, Roma, 2000.

ciechi, storpi, sfregiati, persino pazzi⁶. Agli infortunati, molto spesso ridotti permanentemente inabili al lavoro, o ai loro eredi, nei casi molto frequenti di infortuni mortali, altri aiuti non potevano essere prestati se non quelli della carità cristiana. Nei Paesi di forte tradizione cattolica, l'Italia in particolare, si era sviluppato da secoli un embrione di welfare per opera della Chiesa che, con le sue innumerevoli opere pie, congregazioni di carità, ospizi, ospedali, parrocchie, mise in atto un imponente sistema solidaristico in grado di venire incontro alle esigenze dei più bisognosi. Successivamente - come abbiamo accennato - le associazioni di pubblica assistenza, insieme alle benemerite società operaie di mutuo soccorso e alle amministrazioni comunali, avvertiranno l'esigenza di approntare un minimo di ristoro per i gravi infortuni lavorativi⁷. In limiti più modesti che altrove, dal momento che lo sviluppo del Paese fu limitato solo ad alcune regioni, la rivoluzione industriale nell'ultimo quarto del secolo XIX e - soprattutto - in età giolittiana, diede origine a due tipi di rischi, l'uno legato al processo tecnico (infortuni sul lavoro e malattie professionali, accrescersi della morbilità e della mortalità da usura, da scarsa protezione igienica e sovraffollamento, da carenze alimentari), l'altro rispondente ai rapporti professionali (mancanza di lavoro, reddito insufficiente alle necessità familiari, rottura dei legami tradizionali e del cerchio abituale di protezione). Cominciò a nascere, non solo nella mentalità comune ma soprattutto nell'intellettualità, il concetto di un diritto al benessere, rivendicabile nei confronti dello Stato e distinto dalla carità pubblica o privata, moralmente apprezzabile ma lasciata pur sempre alla discrezionalità di chi la concedeva. Tutto questo divenne oggetto di maggiore attenzione da parte della classe politica dirigente, messa di fronte ad una situazione economica e sociale diversa che non poteva essere affrontata e risolta con i mezzi abituali⁸.

Se guardiamo più da vicino al tema degli infortuni sul lavoro, gli strumenti che l'ordinamento poteva offrire a questo scopo erano assai modesti. Il fondamento del risarcimento dell'infortunio venne inizialmente ricercato in una responsabilità "extracontrattuale" del datore di lavoro, in base all'art. 1151 e seguenti dell'allora Codice Civile. Questo principio comportava che l'operaio potesse venire indennizzato solo se e in quanto riusciva a dimostrare che il danno subito era da attribuire a colpa dell'imprenditore. Uomini politici ed economisti, proprio grazie alla riflessione sul tema della responsabilità civile in caso di infortunio sul lavoro, avvertirono la necessità di intraprendere, anche in Italia, una prima forma di legislazione sociale (previo abbandono della linea di un rigoroso liberismo e

6 R. ROMANO, *Sistema di fabbrica, sviluppo industriale e infortuni sul lavoro*, in *Storia d'Italia, Annali*, 7, Torino, 1984, pp. 1019-1055.

7 Si veda S. TRAMONTIN, *L'opera assistenziale della Chiesa dall'Unità al fascismo*, in *Stato e Chiesa di fronte al problema dell'assistenza*, Roma, 1982, pp. 291-320, nonché, in una prospettiva di più lungo periodo, i saggi contenuti nel volume *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo ad oggi*, a cura di V. ZAMAGNI, Bologna, 2000.

8 E. BRESSAN, *Dalla carità al "Welfare State"*, in *Vita civile degli Italiani. Società, economia, cultura materiale*, 6, Milano, 1991, pp. 106-117.

di non ingerenza dello Stato nella sfera dei rapporti economici e sociali) che - alleviando le condizioni materiali di vita degli operai - costituisse nello stesso tempo, è bene ricordare, anche un argine al diffondersi dell'ideologia socialista⁹.

3. Il primo progetto di legge sugli infortuni sul lavoro (1879)

In quest'ottica l'on. Pietro Pericoli, avvocato e filantropo, il 17 marzo 1879, poté illustrare alla Camera dei Deputati il progetto di legge riguardante i mezzi diretti a "guarentire gli interessi degli operai nelle costruzioni di fabbriche, nelle miniere e negli opifici". Pericoli denunciava, da un lato, la ricerca di alti profitti che inducevano a trascurare ogni misura di sicurezza nel lavoro, dall'altro l'onnipotenza dei datori di lavoro e direttori delle imprese di fronte ai quali l'operaio era indifeso:

Egli va al lavoro per un determinato salario; che i ponti siano stabili o malsicuri; che si costruisca con cautela o senza, che la demolizione si faccia con metodi spicci e rischiosi o no, che la cava o la miniera sia assicurata o no regolarmente, ciò non ha alcuna influenza sul salario del lavorante; anzi talvolta si fa una leva perché l'infelice s'avventuri a far quelle cose che, riuscite, gioveranno esclusivamente al padrone, e non riuscite comprometteranno la vita dell'operaio e la sua attitudine al lavoro¹⁰.

Per provvedere a misure e mezzi legislativi che assicurassero un minimo di protezione e garantissero un'indennità per l'operaio vittima del lavoro - a parte i contrasti sugli aspetti giuridici e sui modi di attuazione - la prima difficoltà nasceva dalla mancanza di statistiche sugli infortuni. L'esperienza di Pericoli in qualità di amministratore dell'ospedale di Santa Maria della Consolazione di Roma (specializzato in traumatologia) gli fece raccogliere alcuni dati statistici: dal 1872 al 1878 nella sola città di Roma furono ricoverati 1750 operai caduti nelle costruzioni e cave o feriti dalle macchine. Di questi, 170 morirono, altri rimasero storpiati o mutilati, inabili al lavoro. Nella relazione dell'on. Pericoli erano indicate con esattezza alcune cause degli infortuni che, in realtà, si riducevano a quella fondamentale della mancanza di misure di prevenzione e di garanzia dell'incolumità degli operai. Tuttavia, invece di suggerire l'obbligo dell'applicazione di rigorose norme di sicurezza (che avrebbe comportato sicuramente un onere non indifferente nei confronti dell'imprenditore, ma sarebbe stata anche l'unica via veramente valida a prevenire le cause delle sciagure) veniva accentrata l'attenzione sui temi, cari ai giuristi e agli studiosi del tempo, della responsabilità civile e penale.

⁹ Per una panoramica sul tema, I. PIVA, *Problemi giuridici e politici della "responsabilità" alle origini dell'assicurazione infortuni sul lavoro in Italia*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 5-6, 1980, pp. 649-666.

¹⁰ Citato da G. MONTELEONE, *La legislazione sociale al parlamento italiano. Gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile dei padroni. 1879-1886*, in *Movimento operaio e socialista*, 3, 1976, pp. 182-183.

All'operaio infortunato, infatti, gli articoli 1151, 1152 e 1153 del Codice Civile garantivano - come accennato - il risarcimento del danno subito. Ma l'impossibilità pratica di provare la colpa dell'imprenditore rendeva inapplicabile il dettato legislativo. Come è noto gli operai erano "deboli", sotto questo punto di vista, nei confronti del datore di lavoro e far ricadere l'onere della prova all'operaio, o ai suoi familiari, riduceva enormemente la possibilità di un'efficace tutela antinfortunistica. Era difficilissimo, infatti, che l'operaio potesse riuscire a dimostrare la colpa dell'imprenditore il quale, non di rado, riusciva agevolmente a far sparire le prove. Inoltre era particolarmente difficoltoso trovare dei testimoni tra i compagni di lavoro dell'infortunato, poiché erano facilmente ricattabili dal padrone con la minaccia del licenziamento. Ulteriori problemi nascevano poi in caso d'infortunio mortale: le prove, in questo caso, dovevano essere fornite dai parenti dell'operaio, da persone cioè che probabilmente non avevano mai messo piede nella fabbrica. Infine, anche considerando la non ingerenza dell'imprenditore, era comunque molto arduo provare la colpa padronale nei casi in cui l'infortunio avesse distrutto tutti gli elementi delle prove. Tale responsabilità, nel progetto di legge, sarebbe cessata solo se fosse stato provato il caso fortuito o la negligenza del danneggiato. La proposta di Pericoli introduceva due principi innovatori nel diritto comune: la presunzione di colpa dei datori di lavoro e la cosiddetta "inversione dell'onere della prova" su cui, dentro e fuori il Parlamento, giuristi ed economisti avrebbero a lungo discusso e polemizzato con argomentazioni contrastanti¹¹. I sostenitori dell'inversione della prova, idea mutuata dalla legislazione straniera, argomentavano la proposta partendo dall'affermazione che la tutela dei deboli doveva entrare negli scopi dello Stato e la potestà pubblica non poteva sottrarsi senza venir meno alla sua missione. L'eccessiva facilità con la quale venivano accordati rinvii e appelli, le formalità necessarie per essere ammessi al gratuito patrocinio, le spese non lievi che, in ogni caso, il processo comportava, inducevano spesso l'operaio a concordare una transazione col datore di lavoro. L'inversione della prova avrebbe ristabilito l'equilibrio: "Non hanno i padroni il vantaggio delle cognizioni, della ricchezza, dei mezzi? Diamo all'operaio se non altro il vantaggio della prova"¹².

È stato rilevato giustamente che, a prescindere dal dubbio fondamento giuridico di tale teoria, in palese contrasto con i principi dell'accertamento della responsabilità aquiliana, anche se accolta, la teoria dell'inversione dell'onere della prova avrebbe potuto risolvere solo in minima parte il problema, considerato il fatto che non sempre gli infortuni potevano attribuirsi direttamente a cause imputabili al datore di lavoro. Anche i principi della responsabilità "contrattuale", su cui s'incentrò successivamente il dibattito dottrinario, politico e giurisprudenziale, venivano meno quando il datore di lavoro dimostrava di aver adoperato le nor-

¹¹ Sull'importanza dell'assicurazione infortuni come punto di partenza per la nascita di uno *jus novum*, vedi L. GAETA, *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Napoli, 1986 e L. CASTELVETRI, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, 1994.

¹² F. SCHUPFER, *La responsabilità dei padroni per gli infortuni del lavoro*, Roma, 1883, p. 23.

mali misure di prevenzione atte ad evitare l'infortunio. La questione poté essere avviata a soluzione soltanto - come si vedrà - quando la dottrina poté elaborare la teoria del "rischio professionale". Nella realtà il progetto venne abbandonato, a causa della fine della legislatura e soprattutto a seguito delle proteste industriali, tuttavia, per la prima volta in Italia, grazie all'on. Pericoli, vennero indicate "provvidenze di legge" per assicurare gli operai contro gli infortuni sul lavoro.

4. Il problema degli infortuni e il dibattito politico-culturale

Tra coloro che avevano gettato l'allarme sulle condizioni di vita e di salute dei lavoratori, nel caso specifico di quelli operanti nelle saline e zolfare siciliane, vi fu lo storico Pasquale Villari, estensore, nel 1880, di un progetto di legge insieme a Luigi Luzzatti, Marco Minghetti e Sidney Sonnino, "per la tutela dei lavoratori nella costruzione di edifici, nelle miniere e nelle officine". Questo severo studioso di epoche e personalità lontane mostrò sempre, allora e dopo, un interesse non occasionale ai problemi del lavoro, della previdenza e della scuola, portando - anche attraverso pubblicazioni quali le *Lettere meridionali* - un'attenzione non superficiale alla questione degli infortuni sul lavoro. Lo stesso Sidney Sonnino veniva da una recente esperienza meridionale: con Leopoldo Franchetti, infatti, aveva condotto un'inchiesta che ebbe un notevole clamore nell'opinione pubblica¹³. L'attenzione ai progressi dell'industrializzazione, e ai problemi del lavoro in generale, era già stata avvertita da alcuni intellettuali italiani ben prima dell'Unità. In questa sede vogliamo ricordare il filosofo e giurista Gian Domenico Romagnosi, in quanto nella sua opera, intitolata *Scienza delle costituzioni*, aveva tracciato i lineamenti delle istituzioni di previdenza e di assicurazione, all'interno delle quali una tutela privilegiata sarebbe toccata agli artigiani. Importanza non secondaria a questo tema veniva data anche da talune riviste, tra le quali "Il Politecnico", che avevano promosso inchieste e indicato pregi e difetti del macchinismo. Tra i protagonisti di questo dibattito ci fu Carlo Cattaneo che, al pari del suo maestro Romagnosi, intravide grandezze e miserie del progresso industriale, individuando in esso la causa di turbamenti sociali:

La salute del lavoratore soggiace a mille pericoli, alle intemperie del cielo, alle tempeste del mare, agli effluvi palustri, alle esplosioni, alle esalazioni mortifere, al calore delle fornaci, agli effetti di un'aria rinchiusa e oscura. Alcune arti impongono posture che angustiano il respiro, la circolazione, la se movenza; i tessitori, i calzolai, i sarti, danno massimo numero di infermi agli ospedali¹⁴.

¹³ C. CURCIO, *I primi passi dell'assicurazione infortuni in Italia*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 3-4, 1961, pp. 467-469.

¹⁴ C. CATTANEO, *Della beneficenza pubblica*, in *Il Politecnico*, Milano, 1839, citato in *Carlo Cattaneo. Scritti storici-letterari-linguistici-economici*, a cura di C. ROMUSSI, Milano, 1898, pp. 311-312. Vedi, più recentemente, C. CATTANEO, *Industria e scienza nuova. Scritti 1833-1839*, a cura di D. CASTELNUOVO FRIGESSI, Torino, 1972.

Cattaneo, contrario all'ingerenza statale, propose di operare delle ritenute sui salari dei lavoratori da restituirsi sotto forma di "pensione o altre istituzioni siffatte" le quali avrebbero portato il privato cittadino a provvedere da sé.

Il dibattito su libertà o regolamentazione in fatto di questioni di lavoro, intanto, si era acceso. Antonio Salandra, ad esempio, in nome della dottrina liberale, non voleva impegnato lo Stato nel settore dell'assicurazione in quanto ciò avrebbe comportato - a suo dire - gravi rischi finanziari. Marco Besso, direttore e artefice delle "Assicurazioni Generali", da un punto di vista tecnico, sosteneva che, se si doveva stabilire la responsabilità delle industrie e quindi tutelare gli operai che in esse lavoravano, bisognava considerarle tutte e non a settori limitati. Ostile ad ogni intervento statale era pure Vilfredo Pareto, illustre sociologo, secondo il quale una legge non sarebbe stata utile ai lavoratori poiché avrebbe fatto diminuire i salari e, aggravando le industrie con il pagamento dei premi, queste ultime avrebbero distolto i capitali dalle attività produttive, producendo disoccupazione¹⁵.

Di fronte a questi uomini, le cui prese di posizione erano decisamente refrattarie ad ogni soluzione positiva del problema, vi furono personalità che seppero cogliere i segni dei tempi. Il punto sulla questione l'avrebbe fatto una grande figura di politico e studioso veneto, Fedele Lampertico, che univa ad una vasta cultura giuridica ed economica un senso acuto di umanità e di civismo. La sua opera costituisce un caso illustre all'interno delle classi dirigenti moderate che, all'indomani dell'Unità nazionale, guidarono la stabilizzazione italiana dopo la conclusione dell'epopea risorgimentale. Nel suo libro più famoso, intitolato *Il lavoro*, mise in evidenza soprattutto il valore dell'uomo all'interno del sistema produttivo. Esaltando il lavoro in un'epoca che dava risalto alle conquiste dell'ingegno umano, il progresso e la tecnica, Lampertico giudicava indispensabile una legislazione specifica per le industrie, con speciale riguardo alla salute operaia:

Una legislazione concernente le industrie, e più particolarmente la sorte degli operai, si riconduce prima di tutto al principio sommo dell'economia: che soggetto della legge economica è l'uomo; e in relazione con esso al principio, che gli interessi particolari portando perturbazione e contrasto all'interesse comune ed umano, e perciò offendendo talora l'economia persino nel suo soggetto, ossia l'uomo, non possono le armonie economiche ristabilirsi, se l'uomo non vien preservato nella integrità delle sue facoltà e forze¹⁶.

Contestualmente alle prime elaborazioni dottrinarie sulla legislazione sociale e alla rivalutazione della persona umana, vi fu chi, guardando oltre frontiera, propose di far osservare coattivamente le norme allora vigenti, nonché l'adempimento

¹⁵ Su queste discussioni, non solo accademiche, vedi V. STRINATI, *La responsabilità degli imprenditori e la Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: iniziative legislative e dibattiti parlamentari (1879-1885)*, in *Le Carte e la Storia*, 2, 2007, pp. 158-174.

¹⁶ F. LAMPERTICO, *Il Lavoro*, Milano, 1875, pp. 318-319. Sul personaggio: *La scienza moderata. Fedele Lampertico e l'Italia liberale*, a cura di R. CAMURRI, Milano, 1992 e G. MONSAGRATI, *Lampertico Fedele*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, 63, Roma, 2004, pp. 246-250.

mento degli obblighi imposti nei confronti degli imprenditori a tutela dei lavoratori, tramite un efficace servizio di vigilanza ispettiva. Fu Marco Minghetti, il grande statista bolognese, due volte presidente del Consiglio e più volte ministro, rappresentante di punta del pensiero politico liberale italiano ed europeo, che affrontò il tema dei controlli nell'ambito di una conferenza tenuta al teatro Castelli di Milano il 28 maggio 1882:

Imperocché poco vale scrivere una legge sulla carta se non è seguita; e noi vediamo purtroppo tante savie disposizioni sanitarie scritte nei codici che sono cadute in oblio o almeno la loro violazione non è punita. Invece gli Inglesi hanno stabilito degli ispettori che hanno commissione di percorrere continuamente la città e la campagna, di visitare le officine, le case, le capanne e di denunciare tutte le infrazioni di legge. Inoltre presentano ogni anno al Parlamento una relazione specificata, nella quale si dà conto degli effetti che hanno prodotto le leggi, ed è secondo questi effetti che si correggono successivamente¹⁷.

Non sarà inutile ricordare che solo trent'anni dopo vedrà la luce quanto auspicato da Minghetti: al termine di una genesi rocambolesca, fatta di audaci proposte e stroncature parlamentari, si portò a compimento una delle leggi più importanti del nostro Paese, la n. 1361 del 22 dicembre 1912, che darà vita ad un'autorità statale capace di assicurare l'osservanza delle leggi sociali, l'Ispettorato del Lavoro¹⁸.

5. Nasce la Cassa nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (1883)

Coerente dalla prima giovinezza alla tarda età agli ideali della cooperazione sociale, della solidarietà e del mutualismo, fu Luigi Luzzatti, chiamato nel 1869, a soli 28 anni, proprio da Minghetti, al segretariato generale del ministero di Agricoltura, industria e commercio. Promotore della nascita della Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e sul lavoro, trasformatasi successivamente in Consiglio superiore della previdenza e delle assicurazioni sociali, firmatario - come abbiamo visto - della proposta di legge del 1880 per la tutela dei lavoratori, amico di Lampertico, veneto come lui, Luzzatti fu definito un "apostolo" della previdenza e della legislazione sociale in Italia¹⁹. Il suo pensiero, oltre ad influire notevolmente sulla formazione del sistema italiano di sicurezza

¹⁷ M. MINGHETTI, *Il cittadino e lo Stato e altri scritti*, a cura di R. GHERARDI, Brescia, 2011, pp. 113-114.

¹⁸ Sulla nascita dell'Ispettorato del Lavoro, vedi E. BALBONI, *Le origini della organizzazione amministrativa del lavoro*, Milano, 1968, pp. 85-101.

¹⁹ Per comprendere l'evoluzione della Commissione consultiva, vedi D. MARUCCO, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, 1984. Su Luzzatti vedi, in particolare, *Luigi Luzzatti e il suo tempo. Atti del convegno internazionale di studio*, Venezia, 7-9 novembre 1991, a cura di P.L. BALLINI e P. PECORARI, Venezia, 1994.

sociale, è importante perché fu seguito da Giuseppe Toniolo, il principale artefice della dottrina sociale cattolica in Italia. Fu soprattutto dalle opere di Luzzatti, infatti, che Toniolo ricavò il principio della “sussidiarietà” dell’intervento dello Stato nel campo sociale, pensiero che ha permeato il magistero sociale della Chiesa dalla *Rerum Novarum* di LEONE XIII alla *Caritas in Veritate* di BENEDETTO XVI²⁰.

Nel maggio del 1881, intanto, si era inaugurata a Milano l’Esposizione nazionale, l’ultima sezione della quale era stata dedicata alla “Previdenza e beneficenza”. Tra i suoi più entusiasti sostenitori vi fu proprio Luzzatti, presidente della giunta della sezione, che vi dedicò tre appassionati articoli sulla “Nuova Antologia”, la più autorevole rivista della cultura italiana tra la fine dell’Ottocento e il primo scorcio del Novecento. Egli rimase particolarmente colpito da una fabbrica di filatura e torcitura del cotone, la Sutermeister di Intra (oggi in provincia del Verbano Cusio Ossola), premiata con medaglia d’oro per avere, già da quattro anni, assicurato i propri operai contro gli infortuni sul lavoro. Tutto ciò risultava senza precedenti per l’Italia²¹. Luzzatti comprese subito come l’esempio meritasse di essere seguito dagli industriali italiani ai quali venne, infatti, rivolto un invito in tal senso. Il problema era ormai posto in tutta la sua intensità. Tuttavia, come stavano a dimostrare i precedenti progetti di legge che, seppure in via generale sembravano ottenere consensi finivano poi regolarmente per essere insabbiati, anche tra gli stessi sostenitori dell’assicurazione non vi era unità d’intenti. Il modello proposto da Luzzatti era quello secondo il quale i servizi sociali venivano offerti anziché imposti, ma tutto ciò non bastò per evitare l’accusa, da parte dell’industriale Alessandro Rossi, di essere un “socialista della cattedra”, fautore dell’intervento dello Stato e distruttore dell’armonia regnante tra le classi²². Dal momento che qualche provvedimento ormai doveva attuarsi per garantire gli operai dalle conseguenze nefaste degli infortuni sul lavoro, il problema era se sarebbe stato sufficiente affidarsi alle compagnie assicuratrici private già esistenti o, invece, sarebbe stato meglio edificarne una nuova, sotto l’egida statale e che non avesse fine di lucro. Questa fu la soluzione preferita da Luzzatti. Era in quell’epoca ministro di Agricoltura, industria e

20 Su Giuseppe Toniolo, recentemente elevato agli onori degli altari, vedi A. SPICCIANI, *Il pensiero e l’opera di Giuseppe Toniolo per un diritto italiano del lavoro*, in *Salute e classi lavoratrici in Italia dall’Unità al fascismo*, a cura di M.L. BETRI e A. GIGLI MARCHETTI, Milano, 1982, pp. 531-562 e D. SORRENTINO, *Giuseppe Toniolo. Una Chiesa nella storia*, Milano, 2012. Per ciò che riguarda gli aspetti previdenziali della dottrina sociale della Chiesa, vedi R. PESSI, *Il diritto del lavoro e della previdenza sociale nell’enciclica “Centesimus annus” di Giovanni Paolo II*, in *Il Diritto del Lavoro*, 5, 1991, pp. 398-405.

21 L. LUZZATTI, *Le rivelazioni della previdenza all’Esposizione nazionale di Milano*, in *Nuova Antologia*, (I) XXI, pp. 3-21, (II) XXII, pp. 203-224 e (III) XXIV, 1881, pp. 681-700. Su questa azienda della “piccola Manchester del Lago Maggiore”, vedi V. SUTERMEISTER CASSANO, *Carlo Sutermeister fra Intra e Val Grande*, Verbania-Intra, 1992.

22 Sulle resistenze da parte imprenditoriale ai primi tentativi di legislazione sociale, vedi A. ROSSI, *Perché una legge?*, Firenze, 1880. Sui c.d. “socialisti della cattedra” una bella sintesi in U. PAGALLO, *La cattedra socialista. Diritto ed economia alle origini dello Stato sociale in Italia*, Napoli, 1989.

commercio l'on. Domenico Berti il quale, a sua volta, si andava proprio allora adoperando perché potesse essere varata (all'interno di un progetto globale per un minimo di garanzie giuridiche destinate alla classe lavoratrice) una legge di tutela antinfortunistica²³. La proposta di Luzzatti, quindi, non poteva non essere da lui favorevolmente considerata. Il ministro iniziò così con lo stesso Luzzatti, con altri membri del Governo e con i rappresentanti dei maggiori istituti di credito, una serie di contatti intesi a realizzare la fondazione di un ente nazionale contro gli infortuni sul lavoro. Si arrivò così alla firma della convenzione, il 18 febbraio 1883, fra il ministro di Agricoltura e un gruppo di dieci importanti banche italiane, capitanate dalla Cassa di Risparmio di Milano. La convenzione, approvata dal Parlamento con legge n. 1473 dell'8 luglio 1883, darà vita alla "Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro", con sede a Milano, destinata - in regime di assicurazione facoltativa - ad invogliare gli imprenditori ad assicurare i propri dipendenti, soprattutto per le tariffe di premio convenienti che vi erano praticate. Al dibattito alla Camera aveva partecipato anche il deputato vercellese on. Luigi Guala che, nella tornata del 27 giugno 1883, non solo diede il proprio voto favorevole, ma propose che il pagamento delle indennità agli infortunati fosse corrisposto in rendita vitalizia, anziché liquidato in capitale:

Credo coll'onor. Peruzzi che possa essere molto più conveniente determinare in regola generale la rendita vitalizia, e soltanto per alcuni casi di eccezione il pagamento del capitale, stante la possibilità come fu osservato, che questo capitale sia disperso, e che il povero vecchio lavoratore, una volta consumato questo capitale, possa essere abbandonato; quindi stante questa possibilità, che si presenta minacciosa, è conveniente assicurargli una rendita vitalizia, di garantirgli che né familiari, né amici, né altre persone potranno disperdere il frutto accumulato dal lavoro di tutta la vita: la rendita vitalizia sia la regola generale e il pagamento del capitale sia l'eccezione²⁴.

La proposta, di alta rilevanza sociale ma troppo avanzata per i tempi, sarebbe stata pienamente recepita nel nostro ordinamento solamente mezzo secolo più tardi, in contesto di assicurazione obbligatoria, con regio decreto n. 1765 del 17 agosto 1935, a decorrere dal 1° aprile 1937, sostituendo il pagamento in capitale con la rendita vitalizia. Solo col decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000, che ha introdotto nell'assicurazione pubblica contro gli infortuni sul lavoro il ristoro del danno biologico, si sarebbe dato vita a quanto auspicato dal politico vercellese, con un indennizzo in capitale per le invalidità con postumi permanenti dal 6 al 15% e in rendita per gli infortuni con un grado superiore al 16%, comprensiva anche del danno patrimoniale.

²³ D. BERTI, *Le classi lavoratrici e il Parlamento*, Roma 1885. Sul personaggio, vedi G. P. NITTI, *Berti Domenico*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, 9, Roma, 1967, pp. 511-514.

²⁴ *La Sesia*, 8 luglio 1883. Sull'azione, locale e nazionale, di questo politico vercellese, vedi F. ZAVALLONI, *Guala Luigi*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, 60, Roma, 2003, pp. 123-124.

In sintesi, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, su base volontaria, poteva essere stipulata tramite la Cassa nazionale infortuni attraverso tre tipi di contratti: la "polizza individuale", emessa a favore di una determinata persona; la "polizza collettiva semplice", emessa a favore di tutto il personale occupato in una impresa; la "polizza collettiva combinata", emessa come la precedente, ma comprendente anche la garanzia per la responsabilità civile del datore di lavoro. Alla complessa questione degli infortuni si cercò quindi di dare una soluzione che - superando gli ostacoli giuridici sollevati dall'inversione dell'onere della prova e quelli creati dall'obbligatorietà dell'assicurazione - faceva ricorso ad un istituto intermedio, nel rispetto della libertà dei datori di lavoro, senza peraltro eliminare le contraddizioni del sistema. La notizia della sua costituzione - racconta Enzo Cataldi - si diffuse nei giorni stessi in cui nel capoluogo lombardo, prima città in Italia, veniva introdotta l'illuminazione elettrica e la stampa nazionale collegava i due avvenimenti inneggiando alla nuova era del progresso²⁵. Proprio in quello stesso anno vide la luce una delle opere d'arte più sconvolgenti e di denuncia sociale relative al tema dell'infortunio sul lavoro, permeata di grande penetrazione psicologica. Ne vogliamo accennare qui brevemente, anche in riferimento alla pubblicazione Inail citata in precedenza che ha voluto gettare un ponte tra la produzione artistica popolare, gli ex voto, e il tema della prevenzione. Parallelamente ai primi dibattiti parlamentari in merito alla tutela dei lavoratori colpiti da infortunio sul lavoro, con l'inizio degli anni ottanta dell'Ottocento si affermò, anche nel nostro Paese, una produzione artistica di autentico impegno sociale. Ciò in rapporto a molteplici fattori quali il diffondersi delle idee socialiste e anarchiche, la nascita delle associazioni dei lavoratori, i numerosi scioperi operai e i moti contadini. Questo tipo di corrente artistica, denominata Realismo o Verismo sociale, cui tema dominante è quello del lavoro, fu contraddistinto da una chiara presa di coscienza da parte di molti artisti della volontà di denuncia e di polemica contro le ingiustizie della società, per un riscatto dell'uomo in quanto soggetto fondamentale della produzione. L'opera di cui si parla, che si trova alla Galleria nazionale d'arte moderna di Roma, s'intitola *Le vittime del lavoro* ed è di un grande scultore ticinese del XIX secolo, Vincenzo Vela (Ligornetto, 1820 - Mendrisio, 1891). Una copia di essa - inaugurata solennemente dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il 1° maggio 2008 - è stata collocata davanti alla Direzione generale dell'Inail a Roma. A nostro avviso è il più significativo omaggio che mai un artista abbia dedicato al tema degli infortuni sul lavoro. La deformità dei corpi dei minatori che trasportano il compagno caduto (Vela prese spunto dalla tragedia dei continui infortuni dei lavoratori nel traforo del San Gottardo) trasmettono allo spettatore la sofferenza fisica del tragico evento. Qui il miracolo non è intervenuto,

²⁵ E. CATALDI, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (testimonianza di un secolo)*, Roma, 1983, p. 45.

anzi, sembra di essere di fronte a una laica “Deposizione nel Sepolcro”. Nessun facile pietismo è sollecitato dagli uomini che marciano nell’oscurità umida e malsana della galleria. Essi, portando sulla barella il compagno caduto sul lavoro, non sembrano vinti o rassegnati ma recano con grandissima dignità i segni della fatica e del dolore. Lo stesso artista, in relazione a quest’opera, aveva fatto una dichiarazione che si può senz’altro considerare come un manifesto del Verismo sociale:

Informato a principi liberali, sempre ammirai l’operaio, le classi oppresse, stimai sempre i martiri del lavoro, quelli che rischiano la loro vita senza il fanatismo né l’orgasmo dei cosiddetti eroi della guerra, ma calmi soldati del lavoro pensano solo a compiere il loro dovere, a vivere da galantuomini. Ebbene, oggi che si sperperano milioni per innalzare monumenti ai re e centinaia di migliaia di franchi per perpetuare il ricordo dei ricchi, il cui merito e la cui gloria stanno solo nelle loro casseforti, mi sono sentito in dovere di ricordare alle persone di cuore questi umili martiri, che sono loro fratelli e lavorano per tutti eccetto che per se stessi²⁶.

A noi piace pensare che una decisa sterzata al fine di arrivare all’obbligo assicurativo sia stata provocata, oltre che dalle inchieste parlamentari e dalle opere letterarie di denuncia descritte da importanti scrittori italiani, anche da queste significative opere d’arte²⁷.

6. Nasce l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro (1898)

Nonostante alcuni vantaggi offerti dalla Cassa, assai lento fu il suo sviluppo nei primi anni di attività. Troppo ottimisticamente confidavano Luzzatti e Berti nella generosità dei datori di lavoro e nella previdenza spontanea. Come è stato rilevato, il ricorso volontario all’assicurazione dei dipendenti non era ancora visto con favore dagli industriali i quali, di fronte alla prospettiva sicura di dover accantonare del denaro anno per anno per il pagamento dei premi o per razionalizzare le misure di igiene e prevenzione nelle loro fabbriche, preferivano correre il rischio - ritenendolo più conveniente - di perdere una certa somma nel caso di una loro colpa accertata dai giudici. La legge approvata nel luglio 1883, che istituì la Cassa nazionale infortuni, rappresentava in definitiva più una tappa che una meta in quanto lo stesso ministro Berti, scrivendone qualche anno dopo, osservava che essa non era ancora quale avrebbe dovuto essere e inoltre rischiava di rimanere sterile se non si fosse approvato anche il progetto legislativo di determinare la

²⁶ Questo pensiero di Vela è tratto da M. DE MICHELI, *Carte d’artisti. Dal neoclassicismo al simbolismo*, Milano, 1995, pp. 231-232.

²⁷ Per la comprensione dei legami tra arte e mondo del lavoro, vedi G. GINEX, *Arte per l’umanità. Icone e simboli per i lavoratori: arti figurative dal verismo sociale al nuovo realismo (1880-1970)*, in *Il mutualismo. Storie e testimonianze*, Borgomanero, 1999, pp. 89-112.

responsabilità civile degli imprenditori per i casi di infortunio degli operai. Come l'esperienza fatta in Germania ammoniva (là l'assicurazione di Stato contro gli infortuni sul lavoro datava 1884, primo caso assoluto in campo internazionale) soltanto l'obbligatorietà sancita per legge avrebbe indotto i datori di lavoro ad assicurare gli operai. In Germania, sviluppando le antiche e mai spente predilezioni per la sfera pubblica, anche il pensiero borghese progressista, seguace del "socialismo della cattedra" o "socialismo di Stato", avvalorava - contro l'astensionismo liberale - il dovere per i governi di intervenire proficuamente in ogni aspetto della questione operaia e in primo luogo nella stesura di una tutela previdenziale, cioè di un sistema di assicurazioni sociali. Certo, questo era avvenuto in un contesto ancora fortemente autoritario e paternalista (erano vietate l'attività sindacale e la propaganda socialista) tuttavia il principio di Adam Smith sul libero scambio, sintetizzato nella celebre formula *laissez faire, laissez passer*, non veniva più considerato un dogma immodificabile ma un principio base per guidare l'azione economica con la possibilità di modifiche e aggiustamenti²⁸.

Per far ciò, tuttavia, bisognavano abbandonare le teorie basate sull'inversione dell'onere della prova e della responsabilità civile dei padroni, fino ad allora propugate, e ricercarne una valida per tutti. Dall'assicurazione facoltativa si giunse così a quella obbligatoria attraverso l'elaborazione di una nuova teoria, quella del "rischio professionale" secondo la quale, a causa del pericolo insito nelle strutture dell'industria correlato alle esigenze della produzione, la relazione causale fra lo svolgimento del lavoro (l'occasione di lavoro) e l'infortunio (determinato da causa violenta) garantiva il diritto al risarcimento ed annullava, seppur parzialmente, la responsabilità civile dell'imprenditore. Il premio sarebbe così gravato - e soggiace tuttora - a totale carico del soggetto assicurante, trovando la sua giustificazione nel principio che è proprio il datore di lavoro che crea le condizioni del rischio e, in ogni caso, fruisce dei vantaggi del lavoro di chi a quel rischio è esposto. L'imprenditore, infatti, mette in opera impianti meccanici, elettrici, termici, i quali, nella normalità del loro funzionamento, possono divenire causa di danno. Siccome da tali macchinari egli trae un vantaggio, il profitto, è giusto che il danno venga per intero posto a suo carico, indipendentemente dai criteri della colpa, sia essa padronale od operaia, del caso fortuito, della forza maggiore (escluso, ovviamente il dolo e il cosiddetto "rischio elettivo"). Il premio assicurativo, in definitiva, deve essere considerato un costo abituale dell'impresa, come gli ammortamenti o le altre riparazioni²⁹. Di tale dibattito il nostro Paese non poteva non risentire, e non è per mera coincidenza che la prima legge

²⁸ Per ciò che riguarda l'influsso bismarckiano sul nostro sistema di Stato sociale, vedi E. GUSTAPANE, *L'influenza tedesca sull'istituzione in Italia della Cassa di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai*, in *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, 5, 1993, pp. 179-214 e G. GOZZI, *Modelli politici e questione sociale in Italia e Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, 1988.

²⁹ M. PERSIANI, *La tutela del rischio professionale nel quadro della previdenza sociale*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 4-5, 1986, pp. 311-321.

di tutela contro gli infortuni sul lavoro abbia visto la luce nel 1898, l'anno simbolo della crisi dello Stato liberale (si ricordino i moti di Milano) proprio nel contesto in cui si andava promulgando la legislazione antinfortunistica pressoché in tutti i Paesi europei³⁰. Dopo la crisi di fine secolo, l'età giolittiana avvierà - come è noto - un'importante serie di riforme improntate a grande attenzione verso i bisogni dei lavoratori, nell'ottica di quella convergenza tra liberalismo progressista e socialismo riformista tale da segnare una cesura rispetto al conservatorismo dei governi precedenti³¹. Insistere sui ritardi dell'Italia in questo settore, come si è fatto da più parti, potrebbe dunque essere ambiguo: se vi fu un ritardo cronologico rispetto a Paesi come l'Inghilterra o la Germania, esso si attenua se si tiene conto dei tempi diversi seguiti dall'industrializzazione. Nel campo della previdenza sociale a noi sembra - concordando con Jocteau - che l'Italia sia stata tra i precursori³².

In riferimento all'assicurazione infortuni, il 13 aprile 1897 il ministro di Agricoltura, industria e commercio, Francesco Guicciardini, presentava al Senato, accompagnato da una relazione del prof. Carlo Francesco Ferraris (convinto sostenitore del sistema tedesco di legislazione sociale), un disegno di legge il quale venne approvato, con alcune modifiche, il 5 luglio dello stesso anno³³. Commentando l'importante deliberazione, il giornale vercellese "La Sesia" non aveva mancato di lodare con un editoriale in prima pagina la teoria del rischio professionale:

Tale teoria è così chiara, così semplice, soprattutto incarna un principio di giustizia così alto, che pare impossibile abbia tardato così a lungo a comparire e ad affermarsi. L'imprenditore deve sopportare tutti i rischi, deve risarcire il danno che deriva all'operaio in tutti i casi, anche dal caso fortuito: si parte dal concetto romano di *commodo*; chi gode i *commodi* dell'impresa deve sopportarne gli *incomodi* [...] come è a suo carico la rottura di una macchina, che è uno strumento di lavoro, così deve essere a suo carico l'infortunio che rovina un altro strumento di lavoro, l'energia umana³⁴.

Certo, per la nostra sensibilità contemporanea, mettere sullo stesso piano l'accantonamento di disponibilità finanziarie per la riparazione di un macchinario

³⁰ Vedi, sul tema, U. LEVRA, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896-1900*, Milano, 1975.

³¹ Sull'apporto del socialismo riformista alla nascita dello Stato sociale vedi, ad esempio, M. DEGL'INNOCENTI, *Gaetano Pieraccini. Socialismo, medicina sociale e previdenza obbligatoria*, Manduria-Bari-Roma, 2003 e P. PASSANITI, *Filippo Turati giuslavorista. Il socialismo nelle origini del diritto del lavoro*, prefazione di U. ROMAGNOLI, Manduria-Bari-Roma, 2008.

³² G.C. JOCTEAU, *Le origini della legislazione sociale in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, in *Movimento operaio e socialista*, 2, 1982, p. 290.

³³ La sua esperienza tedesca era già stata descritta in C.F. FERRARIS, *L'assicurazione degli operai in Germania*, in *Nuova Antologia*, XVI, 1889, pp. 724-758. Su questo importante esponente del liberalismo italiano, vedi *Dal Monferrato alla costruzione dello Stato sociale in Italia. L'esperienza intellettuale, scientifica e politica di Carlo Francesco Ferraris 1850-1924*, a cura di C. MALANDRINO, Torino, 2007.

³⁴ *La Sesia*, 9 luglio 1897.

con quella di una persona può creare una certa perplessità, tuttavia fu anche questa una leva per ottenere il pagamento coattivo del premio da parte degli imprenditori, ulteriormente allettati dal parziale esonero della responsabilità civile in caso d'infortunio.

Trasmesso dal ministro Guicciardini alla Camera dei Deputati in data 7 luglio 1897, il disegno di legge venne approvato non senza contrasti il 15 marzo 1898, al tempo del IV governo Di Rudini, sotto il nuovo ministro di Agricoltura, industria e commercio Francesco Cocco-Ortu. Poteva essere così finalmente promulgata, dopo un'attesa lunga vent'anni, la legge n. 80 del 17 marzo 1898, ispirata al sistema privatistico, che istituì l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro degli operai, con libera scelta dell'istituto assicuratore. La sfera d'applicazione della nuova disciplina era circoscritta agli opifici industriali con più di cinque operai e l'obbligo dell'assicurazione poteva essere adempiuto sia presso la Cassa nazionale infortuni che presso compagnie private autorizzate ad operare nel Regno. Erano esonerati da quest'obbligo gli imprenditori che avessero fondato casse consorziate debitamente riconosciute, con almeno 500 operai assicurati, o gli industriali riuniti in sindacato d'assicurazione mutua con non meno di 4.000 operai. L'indennità in capitale per morte e inabilità permanente assoluta era pari cinque salari annui e non mai minore di 3.000 lire, ma non era esclusa la possibilità di essere convertita in rendita presso la costituenda Cassa nazionale di previdenza (antesignana dell'attuale Inps) che sarebbe sorta con legge n. 350 del 17 luglio 1898. Anche se rimanevano momentaneamente esclusi dalla tutela assicurativa gli infortuni agricoli e le malattie professionali, a giudizio degli storici la legge n. 80/1898 segnò la nascita ufficiale dello Stato sociale in Italia.

La città di Vercelli fu in prima linea a cogliere le opportunità della legge. Ai sensi dell'art. 17 nove imprenditori vercellesi, operanti nel settore dell'edilizia, si misero subito all'opera e fondarono, il 16 ottobre 1898, la Cassa consorziale vercellese contro gli infortuni degli operai sul lavoro (approvata con decreto reale 27 aprile 1899) che fu la prima del genere a costituirsi in Italia. In virtù dell'iniziativa del geometra Angelo Bosso, che fu presidente per ben trent'anni (dal 1898 alla morte, avvenuta nel 1928), Giovanni Bona, Giovanni Berra, Pietro Bona, Alessandro Delpiano, Eusebio Delpiano, Alfredo Delpiano, Giovanni Termine e Cesare Zumaglino, si riuscì in poco tempo a creare nella nostra città, un consorzio *ad hoc* che esercitasse l'assicurazione imposta dalla legge, alla quale potessero ricorrere i datori di lavoro interessati, evitando gli elevati tassi di premio praticati dalle compagnie assicurative private e, in alcuni casi, dalla stessa Cassa nazionale infortuni. Dopo aver vinto alcune diffidenze e la concorrenza di consimili istituzioni presenti nel territorio, quali il potente Sindacato subalpino infortuni di Torino (il primo dei sindacati industriali a costituirsi in Italia), la Cassa consorziale vercellese riuscì a far convergere l'attenzione degli imprenditori di zone vicine, in particolare del Novarese, della Valsesia, del Monferrato,

della Lomellina, al fine di assicurare i propri dipendenti. L'istituzione, che si dotò ben presto di due filiali operative, una a Novara l'altra a Casale, assunse progressivamente uno sviluppo tale da richiedere, nel 1908, la sua trasformazione in Sindacato di mutua assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Questo sodalizio avrebbe continuato a gestire le polizze assicurative dell'ex Cassa consorziale vercellese fino alla nascita dell'Inail³⁵. È qui appena il caso di accennare che la possibilità di libera scelta dell'istituto assicuratore, tra le società private legalmente autorizzate e la Cassa nazionale infortuni, creerà, di fatto, una distorsione nella concorrenza nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. La Cassa nazionale, infatti, che non aveva scopo di lucro, era obbligata ad accettare qualsiasi tipo di rischio, le casse private potevano rifiutarlo, perché fonte di sicura perdita³⁶.

Il diritto all'indennità da parte dell'operaio colpito da infortunio lavorativo era tuttavia subordinato al pagamento del premio da parte del datore di lavoro. Avveniva però spesso che per l'inadempienza di quest'ultimo (mancato o tardato versamento del premio), in virtù del carattere contrattuale privatistico del rapporto assicurativo, la polizza fosse priva di conseguenze giuridiche. L'infortunato sarebbe stato così costretto a citare in giudizio, per il risarcimento del danno, il proprio datore di lavoro, a norma del Codice Civile, ricadendo quindi nella grave situazione che si era verificata prima della legge 80/1898. Ma un primo, fondamentale passo era stato compiuto.

7. La tutela del settore agricolo (1917) e delle malattie professionali (1929)

Da quel momento il lungo cammino legislativo dell'assicurazione per i rischi lavorativi ha conosciuto numerose tappe cui citiamo quelle di maggior interesse, a partire dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura e quella sulle malattie professionali, escluse dalla legge del 1898. Per testimoniare la riconoscenza del Paese nei confronti del mondo contadino che più di ogni altro sopportava al fronte lo sforzo bellico e, al tempo stesso, anche per contenere il rischio di un possibile conflitto sociale, con il decreto legge luogotenenziale n. 1450 del 23 agosto 1917 fu sanzionato l'obbligo assicurativo contro gli infortuni agricoli³⁷. Vennero tutelati i lavoratori fissi e avventizi, maschi e femmine, dai 9 ai 75 anni, addetti ad aziende agricole e forestali nonché i proprietari, mezzadri, affittuari che prestavano normalmente opera manuale nelle rispetti-

³⁵ Sul tema mi permetto di rinviare a F. QUARANTA, *Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli. Dalle origini alla vigilia della prima guerra mondiale (1898-1914)*, Roma, 2002.

³⁶ Vedi, a questo proposito, le interessanti osservazioni di V. MAGALDI, *La Cassa Nazionale Infortuni*, in *Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale*, 3, 1917, pp. 473-499.

³⁷ E. BARTOCCI, *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Roma, 1999, p. 226.

ve aziende. La copertura assicurativa si estendeva ai casi di morte, invalidità permanente, assoluta e parziale, che avesse ridotto di almeno il 15% la capacità lavorativa, e l'invalidità temporanea assoluta che comportasse l'astensione al lavoro per oltre 10 giorni. Organi assicuratori, all'inizio, sarebbero state la Cassa nazionale infortuni e le casse mutue infortuni agricole già operanti sul territorio, appositamente autorizzate dallo Stato. Come ricordano gli storici del welfare, il decreto 1450/1917 rappresentò un progresso notevole e sostanziale. Mentre la legge del 1898, confluita nel testo unico n. 51 del 31 gennaio 1904, proteggeva solamente la manodopera subordinata, in questa occasione risultavano incluse talune categorie di lavoratori autonomi, purché partecipassero in modo continuo all'attività dell'azienda agraria. In più, per la prima volta, venne istituito il principio pubblicistico della cosiddetta "automaticità della prestazione", cioè anche nel caso in cui il datore di lavoro non avesse ottemperato agli obblighi contributivi, il lavoratore sarebbe stato comunque tutelato *ope legis*. Ulteriore tappa dell'inserimento dell'Italia tra le nazioni più progredite nel settore dello stato sociale³⁸.

È titolo di merito della città di Vercelli aver fatto da antesignana anche in questo settore delle assicurazioni, per aver visto riconosciuta, prima in Italia, con regio decreto 10 agosto 1904, una Cassa consorziale mutua contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura (sorta due anni prima in forma cooperativa) per iniziativa dell'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese presieduta dal senatore Vincenzo Ricci³⁹. Ad essa non aveva mancato di dare il suo apporto il parroco di Livorno Ferraris, il teol. Achille Gorrino, presidente e teorico delle unioni rurali cattoliche della diocesi, chiamato a far parte del comitato incaricato di elaborare lo statuto. Sul giornale cattolico "Il Vessillo di S. Eusebio" intervenne più volte - insieme al parroco di Ronsecco, don Giovanni Vada - per perorare adeguate tutele sociali nei confronti dei lavoratori della terra⁴⁰. Una volta entrata in vigore la legge (1° maggio 1919) il territorio del Regno venne diviso in compartimenti, il cui numero oscillò durante gli anni, fino allo scioglimento delle Casse mutue e l'assorbimento nell'Inail. Alla Cassa mutua di Vercelli - che fu sempre tenuta in grande considerazione da Luzzatti - fu affidata la gestione assicurativa del II compartimento, con competenza sulle province di Novara, Alessandria e Pavia. Quando si trattò di estendere a tutto il territorio nazionale le tariffe di premio agricolo, il ministero, non avendo altri punti di riferimento se non quello tedesco, prese a modello l'esperienza statistica maturata negli anni precedenti dalla Cassa mutua vercellese insieme a quella toscana, sorta a Firenze pochi anni dopo quella piemontese⁴¹.

38 Vedi, ad esempio, L. GAETA, *Dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, in G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1996, p. 235.

39 Notizie biografiche su Vincenzo Ricci (Berlino, 1851 - Torino, 1912) sono nel *Giornale di Vercelli*, 16 luglio 1912.

40 M. CAPELLINO, *Movimento cattolico e p.p.i. nel vercellese (cenni storici)*, Vercelli, 1981, pp. 34-35.

41 Sull'argomento mi permetto di rinviare a F. QUARANTA, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni agricoli in Italia e il ruolo svolto da Mario Abbiate*, in *Rivista di storia dell'agricoltura*, 2, 2008, pp. 3-36.

Per ciò che concerne l'assicurazione contro le malattie professionali, questa fu introdotta, per il settore industriale, con il regio decreto n. 928 del 13 maggio 1929 (entrato in vigore ai fini dell'indennizzo il 1° luglio 1934) e, per il settore agricolo, con la legge n. 313 del 21 marzo 1958. Se è vero che questa protezione sociale apparve tardi sulla scena assicurativa, tuttavia non erano mancate voci autorevoli, in Parlamento e fuori, soprattutto nel mondo della medicina, a sollecitare provvedimenti anche in questo settore. Fin da quando negli ultimi decenni dell'Ottocento furono presentati i primi progetti di legge per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni su lavoro, venne proposto di estendere, infatti, la tutela anche alle malattie professionali⁴². Per quanto riguarda il nostro Paese è doveroso ricordare le inchieste e le analisi di famosi studiosi tra i quali primeggiò Bernardino Ramazzini, autore all'inizio del Settecento della celebre opera *De morbis artificum diatriba* (la prima edizione vide la luce a Modena nel 1700, la seconda edizione fu pubblicata a Padova nel 1713). Egli aveva osservato da vicino il lavoro in tutti i suoi ambienti e in tutte le sue manifestazioni, impostando per primo il problema fisiopatologico e profilattico delle tecnopatie. La modernità del metodo ramazziniano fu quella di svolgere accurate indagini sulle più comuni lavorazioni dei suoi tempi, prendendo in esame la "prava materia" trattata dagli operai, le posizioni coatte di costoro, gli orari eccessivamente prolungati, gli ambienti malsani, gli utensili e gli arnesi di lavoro spesso inadatti o scomodi⁴³. Bisogna tener conto, tuttavia, proprio nel rispetto dell'evoluzione storica, che un'assicurazione generale di malattia generica non era stata ancora realizzata nel nostro Paese, e questo influì certo negativamente sulla tempestiva tutela delle tecnopatie. Vani erano stati, ad esempio, i tentativi compiuti da una qualificata commissione di studi, promossa dal ministro dell'Industria, Giuseppe De Nava (che iniziò i suoi lavori nel 1917 e li protrasse fino al 1919), per promuovere nel nostro Paese non solo l'assicurazione obbligatoria contro le malattie ma anche, grazie al più entusiasta membro della commissione, Mario Abbiate, un più vasto programma di riordino del nostro sistema di protezione sociale⁴⁴. Per Abbiate - già deputato al Collegio politico

42 Sul dibattito parlamentare, tra Otto e Novecento, in merito a questa assicurazione, vedi F. PALETTI, "Contenti del presente e sicuri dell'avvenire". *Itinerari della tutela previdenziale nell'Italia unita*, Brescia, 2009, pp. 25-30.

43 B. RAMAZZINI, *De morbis artificum diatriba (Le malattie dei lavoratori)*, a cura di G. COSMACINI, Roma, 1995. Sull'evoluzione storica della tutela contro le tecnopatie, vedi F. GALASSO, *Malattie professionali: cinquant'anni di protezione assicurativa*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 3, 1980, pp. 263-267.

44 Sul tema vedi A. CHERUBINI, *Una pagina molto nota e poco conosciuta: lo schema del disegno di legge sull'assicurazione obbligatoria di malattia del dicembre 1919*, in *La rivista italiana di previdenza sociale*, 5, 1970, pp. 793-803, G. VICARELLI, *Alle origini della politica sanitaria in Italia. Società e salute da Crispi al fascismo*, Bologna, 1997, pp. 230-236 e F. QUARANTA, *Alle origini dello Stato sociale in Italia. Le proposte di Mario Abbiate per una riforma integrale della previdenza al tempo della grande guerra*, in *Bollettino storico vercellese*, 65, 2005, pp. 131-159.

di Vercelli nella XXIII legislatura e futuro ministro del Lavoro - le assicurazioni sociali, se volevano diminuire il proprio costo e avere la massima efficacia, non dovevano solamente limitarsi a funzioni curative o assistenziali, bensì avrebbero dovuto esercitare una valida azione preventiva per impedire i rischi, o quantomeno, attenuarli. Profetiche le sue argomentazioni espresse in commissione il 21 giugno 1919:

Non si può immaginare - disse Abbiate - che si possa parlare semplicemente di assistenza sanitaria senza prevenzione; la prevenzione entra immediatamente, e nell'avvenire si estenderà sempre più, nel campo assicurativo. Qui si tratta di costo di assicurazione: quanto più si adotteranno le forme di prevenzione, tanto più si diminuirà il costo dell'assicurazione, e dall'altra parte si tutelerà la salute pubblica⁴⁵.

Nonostante il sostegno di Luigi Devoto, fondatore della Clinica del Lavoro di Milano, la commissione non riuscì a raggiungere gli obiettivi sperati, a causa delle forti resistenze incontrate, tuttavia le idee e i contributi ivi espressi costituiscono un primo passo per tutti i progetti futuri di riforma del welfare. Non bisogna poi dimenticare che la specifica tutela della malattia professionale scontava gravi difficoltà di carattere statistico e medico-legale anche al di fuori dei nostri confini. La stessa Organizzazione internazionale del lavoro riconobbe solamente nel 1925 l'origine professionale di tre malattie (intossicazione da piombo, mercurio e infezione carbonchiosa). Dal punto di vista dei principi sociali fu tuttavia una grande conquista perché, finalmente, infortuni sul lavoro e malattie professionali vennero equiparati. Il citato decreto n. 928/1929 ne tutelò inizialmente sei, vale a dire le intossicazioni da piombo, mercurio, fosforo, solfuro di carbonio, benzolo e l'anchilostomiasi, detta anche anemia dei minatori e dei fornai.

Riguardo quest'ultima tecnopatia, è importante ricordare il ruolo da antesignano svolto da Nicola Vaccino, medico di Stroppiana (Vercelli), presidente della sezione vercellese dell'Associazione nazionale dei medici condotti, che aveva avuto l'onore di essere relatore al primo, storico Congresso internazionale delle malattie del lavoro, tenutosi a Milano dal 9 al 14 giugno 1906. Nel suo intervento, intitolato "Diffusione dell'anchilostomiasi e necessità di combatterla colla profilassi e colla propaganda" non aveva mancato di portare a conoscenza dell'opinione pubblica internazionale il problema delle malattie in risaia, oltre alla malaria. Dopo aver esordito ricordando come, fin dai primi tempi della sua professione nelle campagne del Vercellese, fosse rimasto impressionato dalla frequenza di

⁴⁵ MINISTERO PER IL LAVORO E LA PREVIDENZA SOCIALE. DIREZIONE GENERALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie. Adunanza del 21 giugno 1919*, Roma, 1921, p. 121. Note biografiche su Abbiate (Genova, 1872 - Milano, 1954) in F. QUARANTA, *Mario Abbiate nel novantesimo anniversario dell'istituzione del ministero per il lavoro e la previdenza sociale*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1, 2010, pp. 163-182.

certi casi di anemia non gravi, non allarmanti ma cronici e ribelli ad ogni trattamento dietetico e medicamentoso, disse:

A me pare più razionale ritenere che l'anchilostomiasi sia sempre esistita, anche fuori di que' luoghi e che le miniere e le fornaci rappresentino un vero terreno di coltura, nel quale il parassita si moltiplica all'infinito e dal quale si diffonde poi anche a' luoghi immuni. Ad ogni modo sta il fatto innegabile che l'anchilostomiasi non è più l'esclusiva affezione del minatore e del fornaciaio, ma in moltissimi paesi può colpire ogni lavoratore che per la sua professione è tenuto a maneggiare continuamente la terra, come per es. il contadino, specialmente quello di risaia⁴⁶.

Tra i rimedi da lui proposti in quel consesso vi erano le visite mediche preventive, il risanamento del suolo inquinato, l'installazione nei luoghi di lavoro di docce e servizi igienici e, soprattutto, la riduzione dell'orario di lavoro. A questo proposito non si dimentichi che, proprio in quelle stesse giornate milanesi del giugno 1906, le mondariso del Vercellese conquistavano, prime in Italia, le otto ore di lavoro⁴⁷.

Per ciò che riguarda la tutela obbligatoria contro la silicosi e l'asbestosi, due gravi malattie professionali dell'apparato respiratorio provocate rispettivamente dall'inalazione di polveri di biossido di silicio e di amianto, bisognerà attendere la legge n. 455 del 12 aprile 1943. Né sarà inutile ricordare che proprio in quello stesso anno fu introdotta l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, con la legge n. 138 dell'11 gennaio 1943, che istituì l'Inam, in un contesto tuttavia ancora fortemente caratterizzato da un'estrema frammentazione tra le diverse casse mutue. Sarà solo la legge n. 833 del 23 dicembre 1978 che, segnando la nascita del Servizio sanitario nazionale, cancellerà il sistema mutualistico-assicurativo, retaggio dello Stato sociale liberale e corporativo, per orientarsi in una prospettiva spiccatamente universalistica⁴⁸.

8. La Cassa si trasforma in Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (1933)

Si deve alla Federazione italiana delle società di mutuo soccorso (oggi Fimiv, organismo poco studiato ma che è stato determinante per la nascita dello Stato

⁴⁶ *Atti del I congresso internazionale per le malattie del lavoro*, Milano, 1906, p. 258. Sulla tomba di Nicola Vaccino (Rive Vercellese, 1862 - Stroppiana, 1936) vi è la seguente iscrizione: "Medico chirurgo per 43 anni, dedicò l'apostolato medico, la diuturna intelligente opera, con amore e bontà verso i miseri"; devo la segnalazione al prof. Francesco Rigazio.

⁴⁷ Vedi, sul tema, I. SASSONE, *La conquista delle 8 ore in risaia a Vercelli (1° giugno 1906)*, Torino, 2006 e ID., *La conquista delle 8 ore. I primi cinque numeri de "La Risaia"*, in *Bollettino storico vercellese*, 78, 2012, pp. 183-190. Per ciò che riguarda la legge Giolitti sulle risaie, la n. 337/1907, vedi P. PASSANITI, *Filippo Turati giuslavorista*, cit., pp. 215-237.

⁴⁸ Sull'evoluzione storica dei sistemi sanitari nazionali in una prospettiva comparata, vedi M. FERRERA, *Le politiche sociali*, Bologna, 2006, pp. 171-226.

sociale in Italia) sorta a Milano nel 1900 da una costola della Lega nazionale delle cooperative, il primo progetto per una legge organica relativa agli enti gestori delle assicurazioni sociali, in particolare quella sugli infortuni lavorativi. Nel 1903, grazie ai suoi esponenti presenti nel Consiglio superiore del lavoro, Francesco Beltrami e il già citato Mario Abbiate, espresse il voto per la creazione di un grande Istituto di assicurazioni sociali con sede in Roma, sdoppiato in due poli, uno previdenziale, legato alla Cassa nazionale di previdenza, l'altro assicurativo, basato sulla Cassa nazionale infortuni⁴⁹. Il ministero di Agricoltura, industria e commercio, competente sul tema, nominò una commissione che volle prendere in considerazione la proposta e dalle cui discussioni scaturì - tra le altre cose - un ordine del giorno col quale si proponeva il trasferimento a Roma della Cassa nazionale infortuni. Dopo una stasi di alcuni anni, date le resistenze delle casse di risparmio fondatrici, a cominciare da quella milanese, il ministero preparò lo schema di una nuova convenzione che, ottenuta l'adesione dei consigli d'amministrazione delle rispettive banche, fu firmata a Roma il 16 giugno 1911 dal ministro Francesco Saverio Nitti e dai rappresentanti delle stesse. Presentata ai due rami del Parlamento, la nuova convenzione fu approvata con legge n. 304 del 28 marzo 1912. Relatore al Senato fu il presidente dell'Associazione degli agricoltori del Vercellese, Vincenzo Ricci, promotore - come si ricorderà - della prima Cassa mutua infortuni agricoli in Italia e della Stazione sperimentale di risicoltura. Dopo aver smentito che il disegno di legge avesse lo scopo recondito di portare alla fusione delle due Casse nazionali, propose forme di sinergia tuttora valide nelle linee di fondo, attuabili solo con il trasferimento della sede centrale della Cassa nazionale infortuni nella Capitale:

Potranno i due istituti, pure mantenendo separate gestioni, perché i loro fondi hanno diversa origine e domandano separate garanzie, coadiuvarsi fra loro. È evidente, per esempio, che si potranno realizzare sensibili economie nelle spese delle visite mediche e delle ispezioni amministrative e contabili, potendosi utilizzare un personale comune per le due aziende distinte. Comunque sia, tanto per coloro che vogliono mantenere i due istituti separati, per quanto cooperanti, come per quegli altri che ne vagheggiano nel futuro la gestione riunita, l'attuale disegno di legge lascia ogni questione impregiudicata [...] L'augurio che noi formuliamo è questo: che la Cassa possa presto raggiungere quegli alti ideali che ispirano i suoi fondatori e che essa possa, soprattutto, compiere, con la maggiore sollecitudine e perfezione, il suo essenziale mandato: di venire in aiuto e sollievo ai lavoratori, il benessere ed il progresso dei quali è il primo pensiero del Governo e del Parlamento⁵⁰.

È opportuno ricordare che nello stesso frangente di tempo stava per tradursi in legge, anche se con molte modifiche rispetto a quanto originariamente previsto, il progetto Nitti-Beneduce sul monopolio statale delle assicurazioni sulla vita,

⁴⁹ *Atti del Consiglio Superiore del Lavoro, I sessione ordinaria. Seduta antimeridiana del 16 settembre 1903*, Roma, 1903, pp. 50-54.

⁵⁰ SENATO DEL REGNO, *Relazione dell'On. March. Vincenzo Ricci sulla nuova costituzione della Cassa Nazionale d'Assicurazione per gli Infortuni degli Operai sul Lavoro*, Novara, 1912, p. 13.

punto forte del IV governo Giolitti, con la creazione dell'Ina (legge n. 305 del 4 aprile 1912) e la paventata liquidazione delle compagnie private. Non era il caso di allarmare ulteriormente gli imprenditori italiani⁵¹.

La sede centrale della Cassa nazionale infortuni venne trasferita da Milano a Roma, in piazza Cavour, e qui assunse una rinnovata struttura nei suoi servizi legati alle singole competenze. La Cassa contava a quel momento trent'anni di vita ed altri venti avrebbe dovuto trascorrerne prima di pervenire alla grande riforma del 1933 che l'avrebbe trasformata nell'attuale Istituto. La proposta gettata in età giolittiana di creare un unico ente gestore delle molteplici assicurazioni sociali non venne dunque presa in considerazione - né lo sarà in epoca fascista - e ancora oggi il nostro welfare si basa su due grandi enti pubblici non economici, l'Inail, erede della gloriosa Cassa nazionale infortuni, sorta nel 1883, e l'Inps, retaggio della benemerita Cassa nazionale di previdenza, sorta nel 1898. Società private di assicurazioni, casse consorziali e sindacati di mutua assicurazione fra industriali potevano, per il momento, continuare a gestire le polizze assicurative contro gli infortuni sul lavoro in concorrenza - non sempre leale - con la Cassa nazionale infortuni. Ciò che è certo è che stavano nascendo proprio allora, accanto alla tradizionale amministrazione "per ministeri", i primi embrioni di quelle "amministrazioni parallele" che avrebbero ben presto rovesciato i caratteri di rigidità dei modelli governativi, grazie alla loro personalità giuridica e gestione finanziaria autonoma⁵².

Superata la dolorosa prova della prima guerra mondiale, il periodo corporativo, espressione dei principi del nuovo tipo di Stato che venne instaurato dopo il 1922, vide un potenziamento delle funzioni della previdenza e dell'assistenza, nell'ottica di un concetto di "lavoro" visto come dovere sociale, non più al servizio del capitalismo o del liberismo bensì ai fini superiori della collettività nazionale⁵³. Un'importante svolta nella storia dell'assicurazione infortuni si ebbe nel 1926 quando, con regio decreto legge n. 2051 del 5 dicembre, venne sancito il divieto di stipulare polizze assicurative da parte dei datori di lavoro con le compagnie private, primo passo che porterà, con legge n. 860 del 29 giugno 1933, alla trasformazione della Cassa nazionale infortuni nell'attuale Inail e al conseguente monopolio assicurativo di questo importante settore dell'economia del Paese⁵⁴. Tra le nume-

51 Sulla nascita dell'Ina, vedi A. SCIALOJA, *L'Istituto Nazionale delle Assicurazioni e il progetto giolittiano di un monopolio di Stato delle assicurazioni sulla vita*, in *Quaderni storici*, 18, 1971, pp. 971-1027 e G. DEL BONO, *Le origini dell'I.N.A. Aspetti e problemi*, in *Ricerche storiche*, 3, 1978, pp. 655-715.

52 Vedi, sul tema, G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, 1988 e ID., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996.

53 Una sintesi sulle politiche sociali del ventennio è offerta da G. BRONZINI, *Legislazione sociale ed istituzioni corporative*, in *Annali Feltrinelli*, 20, 1981, pp. 315-327 e G.G. BALANDI, *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30*, in *Studi in onore di Tito Carnacini*, Milano, 1983, pp. 357-391. Vedi anche C. GIORGI, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps sotto il fascismo*, Bologna, 2004.

54 Sulle resistenze degli industriali contro il centralismo assicurativo, vedi F. BERTINI, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, in *Lo Stato fascista*, a cura di M. PALLA, Milano, 2001, pp. 219-235. La denominazione originaria, Infail, comprendeva la lettera "f" di "fascista", che poi scomparve alla caduta del regime.

rose eccellenze portate in dote al nuovo ente, vi fu l'indiscusso merito, da parte della Cassa nazionale infortuni, non solo di aver istituito la più antica avvocatura di una pubblica amministrazione (esclusa l'Avvocatura dello Stato) ma soprattutto di aver organizzato il nucleo più importante di infortunistica sanitaria, mediante la costituzione di uffici medici e di ambulatori specializzati⁵⁵.

La nascita dell'ente pubblico fu preceduta da un ampio dibattito le cui linee guida erano da ricercarsi nella Carta del lavoro, approvata nel 1927. In essa era espresso l'intento di coordinare e unificare gli istituti di previdenza, in modo particolare riguardo l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. L'articolo 1 dello Statuto qualificava l'Istituto come "ente di diritto pubblico con personalità giuridica e gestione autonoma", ed era posto sotto la vigilanza del ministero delle Corporazioni. Successivamente il Governo emanò, tra l'agosto del 1935 e il gennaio 1937, una serie di provvedimenti che modificarono l'originario carattere privatistico della tutela contro gli infortuni sul lavoro, trasformandola in una vera e propria assicurazione sociale. È comunque doveroso ricordare come alcuni settori dell'assicurazione infortuni siano stati sottratti all'unificazione e solo col tempo entreranno nell'alveo della grande protezione sociale fornita dall'Inail: per quanto riguarda il settore agricolo, ad esempio, il regio decreto legge n. 315 del 25 marzo 1943, convertito in legge n. 178 del 5 maggio 1949, disporrà il trasferimento dell'assicurazione obbligatoria dalle Casse mutue compartimentali all'Inail, mentre - ed è storia recente - con decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, trasformato in legge n. 112 del 30 luglio 2010, i lavoratori del settore della navigazione e della pesca marittima, già assicurati presso l'Ipsema, Istituto di previdenza del settore marittimo (ente sorto a sua volta dalle disciolte Casse marittime) troveranno anch'essi tutela presso l'Inail. Le dimensioni e l'importanza dell'Istituto andarono aumentando negli anni successivi per la graduale estensione degli eventi assicurati, dei soggetti tutelati e per il progressivo assorbimento di enti minori che gestivano l'assicurazione infortuni. Momento centrale di questo processo di riforma fu il regio decreto n. 1765 del 17 agosto 1935, che determinò il pieno carattere pubblicistico dell'assicurazione infortuni e malattie professionali con l'introduzione di principi essenziali ancora oggi al centro del sistema, quali la costituzione automatica del rapporto assicurativo anche nel settore industriale, con la relativa automaticità delle prestazioni, l'erogazione delle prestazioni sanitarie, oltre a quelle economiche, l'istituto della rendita al posto dell'indennizzo in capitale, per i casi mortali e d'inabilità permanente, la revisione delle rendite stesse e una nuova disciplina nell'assistenza ai grandi invalidi del lavoro⁵⁶.

⁵⁵ C. PUCCINI, *Gli inizi della infortunistica medico-legale*, in *Atti del convegno di studi sull'assicurazione infortuni e malattie professionali*. Milano, 19-20-21 ottobre 1983, Roma, 1983, pp. 203-222. Il primo ambulatorio fu aperto a Genova nel 1915. L'eccellenza Inail in campo sanitario dura tuttora, basti pensare al Centro protesi di Vigorso di Budrio (BO) di fama internazionale.

⁵⁶ G. ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 1994, pp. 40-41.

9. Epilogo

Nato ufficialmente alla fine del secolo XIX, sviluppatosi in età giolittiana e consolidatosi sotto il fascismo, il welfare italiano dispiegherà pienamente la sua potenzialità nel secondo dopoguerra. La Costituzione repubblicana, configurando un articolato sistema per tutelare il cittadino e il lavoratore all'interno dei principi base del pluralismo, della sussidiarietà e della solidarietà, all'art. 38 ha affermato in via generale il diritto del lavoratore a mezzi adeguati alle esigenze di vita, in caso di infortunio come nelle altre situazioni di bisogno. In presenza di tale assunto, l'infortunio sul lavoro riveste, nei confronti degli altri eventi dannosi previsti dalla carta costituzionale, una posizione ben precisa: a parità di danno e di bisogno, il trattamento economico dell'infortunato o del malato per cause lavorative non può non essere diverso e più favorevole di quello infortunato per cause extraprofessionali. Questo conferma una volta di più come il principio del rischio professionale sia ancora alla base, a più di cento anni dalla sua formulazione, dell'obbligo contributivo da parte delle aziende e che non vi sia incompatibilità tra la sopravvivenza di tale principio con il sistema costituzionale oggi vigente⁵⁷.

Anche per ciò che riguarda l'organo assicuratore, l'Inail, nonostante non siano mancate negli ultimi tempi iniziative tendenti a farne venir meno l'esclusività, è sempre prevalsa nel legislatore la decisione di non lasciare al libero mercato la gestione delle polizze assicurative. La tutela dell'infortunio sul lavoro, così come della malattia professionale, ha un risvolto sociale talmente alto, ispirato a principi solidaristici, che non può essere ricondotto ai rigidi meccanismi della domanda e dell'offerta⁵⁸.

È stato un cammino tutt'altro che semplice e, per certi versi, non ancora conclusivo. Vercelli, grazie a uomini come Luigi e Mario Guala, Vincenzo Ricci, Nicola Vaccino, Mario Abbiate, Angelo Bosso, solo per citarne alcuni, fu - come abbiamo visto - laboratorio privilegiato di sperimentazione nel campo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali i cui risultati, soprattutto in età giolittiana, non mancarono d'influenzare la nascita del nostro Stato sociale.

⁵⁷ Spunti di riflessione in P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, 1988, G. CIOCCA, *L'evoluzione della previdenza e dell'assistenza (dalle origini al 1948)*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 4-5, 1998, pp. 449-485 e M. PACI, *La Costituzione e i diritti sociali e del lavoro nell'Italia che cambia*, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, 1, 2009, pp. 13-40.

⁵⁸ Su questi aspetti, vedi P. ACCONCIA, *Privatizzazione Inail e riforma dell'assicurazione infortuni. Di che cosa stiamo parlando quando parliamo di privatizzazione*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2, 2012, pp. 331-352.

RIASSUNTO

Il presente saggio si propone lo scopo di evidenziare alcuni aspetti offerti da uomini e istituzioni vercellesi all'origine dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Partendo dal 1883, anno di fondazione della Cassa nazionale infortuni, l'Autore ha tracciato, per brevi linee, le tappe più rilevanti di un percorso che ha portato gradualmente dall'assicurazione volontaria a quella obbligatoria. In quest'ottica, la legge n. 80 del 17 marzo 1898 trovò a Vercelli prima applicazione con l'istituzione di una Cassa consorziale, trasformatasi successivamente in Sindacato di mutua assicurazione. Tale legge, tuttavia, nata per assicurare contro gli infortuni sul lavoro degli operai, escludeva i lavoratori della terra. Alla lacuna pose volontariamente rimedio l'Associazione degli agricoltori del vercellese che fondò la Cassa mutua infortuni agricoli, la prima ad essere approvata in Italia nel 1904. Non è mancato un riferimento ai temi delle malattie professionali e della prevenzione, nel più ampio quadro di una tutela globale del lavoratore, in una prospettiva centro/periferia cui la città piemontese costituì laboratorio privilegiato di sperimentazione.

SUMMARY

This essay has the purpose to highlight some aspects concerning people and institutions of Vercelli with regards to insurance against accidents on the place of work and occupational illnesses.

From 1883, year of foundation of the National Institute for insurance against industrial accidents, the Author has briefly described the most significant steps of a process that gradually led from voluntary to compulsory insurance. In this view, Law no. 80 of 17 March 1898 was first enforced in Vercelli with the institution of a Consortium, which became later on, a mutual insurance Union. However, this law that was passed to insure workers against occupational accidents, was excluding farmers. This lack was remedied by the Farmers Association of Vercelli which founded the mutual institute for insurance against farm accidents, the first to be approved in Italy in 1904.

Reference was also made to occupational illnesses and prevention, within the largest picture of a global worker's protection whether at city or suburb level, that saw this city of Piedmont as a privileged experimenting lab.