



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di diritto privato e critica del diritto

Corso di Laurea in Consulente del lavoro

**PROFILO STORICO DELLA LEGISLAZIONE IN TEMA DI
INFORTUNI SUL LAVORO**

Relatore: Claudio Carcereri de Prati

*Laureanda: Zhikova Alexandra
Matricola: 2078887*

Anno Accademico: 2024/2025

L'INDICE

INTRODUZIONE	5
Capitolo 1	8
Rivoluzione industriale: cambiamento epocale	8
1.1. <i>Origini della rivoluzione</i>	8
1.2. <i>La seconda rivoluzione industriale: tecnologia e progresso</i>	12
1.3. <i>L'evoluzione del rapporto di lavoro nell'età industriale</i>	18
Capitolo 2	23
Genesi della tutela contro gli infortuni sul lavoro	23
2.1 <i>Dalla responsabilità extracontrattuale alla responsabilità contrattuale</i>	23
2.2 <i>Il rischio professionale</i>	33
2.3 <i>La "soluzione" al problema dell'operaio infortunato: T.U. 51/1904</i>	37
Capitolo 3	42
Linee di sviluppo successive della tematica	42
3.1 <i>Le riforme nel periodo fascista e l'introduzione dell'art 2087 c.c.</i>	42
3.2 <i>Evoluzione normativa dal secondo dopoguerra al d.Lgs 81/2008</i>	52
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	54

INTRODUZIONE

La tutela contro gli infortuni sul lavoro rappresenta uno dei pilastri del diritto del lavoro e la sua evoluzione è il frutto di profonde trasformazioni economiche e sociali che hanno caratterizzato il nuovo mondo industriale a partire dalla fine del XVIII secolo.

Al fine di comprendere al meglio le ragioni che hanno spinto studiosi, giuristi e legislatori a sostenere la necessità di una tutela per gli operai è doveroso illustrare il contesto storico-sociale in cui le prime questioni relative si innestano. Questo contesto è la Rivoluzione industriale, sviluppatasi inizialmente in Inghilterra e propagatasi successivamente in tutto il continente. Siamo di preciso alla fine del XVIII secolo in un Paese capace di assorbire le nuove invenzioni e supportare l'iniziativa dei privati, un elemento fondamentale che ha permesso agli inglesi di essere precursori della Prima rivoluzione industriale. Le prime due rivoluzioni industriali segnano un punto di svolta nella storia dei rapporti di produzione: l'introduzione della macchina, la nascita delle prime fabbriche e la loro crescita sia quantitativa che qualitativa hanno determinato un importante mutamento nelle condizioni di vita e di lavoro degli operai. Di fronte a queste trasformazioni, si alza il malcontento dei prestatori d'opera che si ritrovano a svolgere le proprie mansioni in condizioni malsane in quanto la borghesia e gli Stati, in una prima fase, concentrano tutte le proprie attenzioni nello sviluppo economico del mondo produttivo, trascurando così le nuove esigenze dei lavoratori. In tale scenario, spicca anche l'aumento esponenziale degli infortuni che rende evidente la necessità di una disciplina capace di bilanciare le esigenze dell'impresa con la tutela dell'integrità fisica e morale dei lavoratori. Cominciano a svilupparsi le prime teorie che danno vita ad accesi dibattiti sia in giurisprudenza che in dottrina circa la natura della responsabilità dell'imprenditore in caso di danno derivante dall'attività produttiva.

Si possono individuare quattro principali orientamenti. In una fase iniziale troviamo i sostenitori della responsabilità extracontrattuale ex art. 1151 c.c. che opera solo con riferimento a colpa dell'imprenditore e che ben presto mostra la sua inadeguatezza tanto a livello procedimentale in quanto l'onere della prova della colpevolezza del datore di lavoro grava sul lavoratore quanto a livello teorico perché al prestatore d'opera viene negato il risarcimento quando l'infortunio si verifica per caso fortuito, forza maggiore o colpa dell'operaio stesso. Successivamente si sviluppano la teoria della responsabilità contrattuale ex art. 1124 c.c. che risolve, in parte, la questione prevedendo l'inversione dell'onere probatorio, attribuendolo, quindi, al datore di lavoro, e la teoria della responsabilità oggettiva ex artt. 1153 e seguenti che permette di estendere queste disposizioni agli infortuni sul lavoro stabilendo che il diritto del lavoratore trova la sua ragione nel semplice fatto della cosa, oggetto e occasione del lavoro.

Emerge progressivamente, sulla base degli orientamenti precedenti, la teoria del rischio professionale, fondata sull'idea che il rischio è implicito nel modo di produzione industriale e le conseguenze di un infortunio devono essere sopportate dall'industria stessa. Si amplia in questo modo le ipotesi di tutela, garantendo al lavoratore la possibilità di ottenere un risarcimento anche qualora l'infortunio sia dovuto a caso fortuito o a colpa del lavoratore. Onde evitare un pregiudizio al progresso industriale, accusa mossa da molti economisti, è stato offerto un mezzo da contrapporre agli effetti dannosi di un sistema così rigoroso ossia l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, introdotta in Italia con la l. 17 marzo 1898 n. 80 e confluita, successivamente, nel T.U. 31 gennaio 1904 n. 51.

La prima legislazione in materia abbraccia la teoria del rischio professionale prevedendo la contrattualità del rapporto assicurativo e pone le fondamenta per gli interventi normativi che si sarebbero intensificati soprattutto nel periodo corporativo. Il legislatore fascista, infatti, interviene in modo significativo ampliando la sfera di protezione dei lavoratori con l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali e con il r.d. n. 1765 del 1935, volto a unificare la disciplina vigente e organizzare in modo più efficiente gli istituti preposti all'assicurazione.

La normativa viene completata dal codice civile, in particolare dall'art. 2087 che sancisce l'obbligo generale dell'imprenditore di adottare tutte le misure necessarie a garantire la sicurezza e l'integrità fisica dei lavoratori, ponendo le basi per una concezione moderna della prevenzione e della responsabilità datoriale.

Infine, gli interventi legislativi del secondo dopoguerra, sostenuti anche dal progressivo sviluppo del diritto comunitario, hanno contribuito a ridefinire il sistema di tutela, guidando il legislatore verso standard più avanzati di prevenzione e sicurezza. Questa dinamica di aggiornamento e consolidamento ha trovato una sintesi nell'emanazione dell'attuale T.U. (D.lgs. 81/2008).

Dunque, la tutela contro gli infortuni sul lavoro è l'esito di un lungo e articolato percorso legislativo, nel quale si sono contrapposte visioni e indirizzi differenti, lasciando emergere tensioni, priorità e sensibilità non sempre convergenti. L'approdo di questo percorso è la consapevolezza che la tutela contro gli infortuni e le malattie professionali, insieme alla sicurezza sul lavoro, costituisce un valore fondamentale e irrinunciabile dell'ordinamento. Le pagine che seguono si propongono di ripercorrere le principali tappe dell'evoluzione normativa e i passaggi che hanno contribuito a delineare l'attuale sistema di protezione.

Capitolo 1

Rivoluzione industriale: cambiamento epocale

1.1. Origini della rivoluzione

La rivoluzione industriale è considerata uno dei momenti di più profondo cambiamento della storia moderna, rappresenta lo spartiacque che ha modificato radicalmente sia i sistemi produttivi che l'organizzazione sociale ed economica incidendo così sui modi di lavorare, vivere e pensare.

L'inizio di questo sviluppo, che si suole definire Prima rivoluzione industriale, prende il via negli ultimi decenni del XVIII secolo in Inghilterra. I presupposti e le precondizioni che hanno reso possibile l'avvio del processo sono molteplici: da una parte il progresso tecnico-scientifico realizzato dall'età dell'Illuminismo ha messo a disposizione della nuova industria sia le conoscenze necessarie che un nuovo modo di pensare, rivoluzionario, che ha permesso di progettare le nuove macchine alla base della rivoluzione stessa. Dall'altra parte l'Inghilterra era il terreno fertile in cui il cambiamento ha potuto prendere vita. Ancor prima della rivoluzione era il paese più ricco e avanzato d'Europa: le terre erano ben sfruttate e davano ai proprietari forti rendite che gli stessi erano liberi di reinvestire in altre attività e, non meno importante, è sicuramente il fatto che, grazie alle colonie, l'Inghilterra acquistava le materie prime a basso costo. Il sistema politico inglese, stabile ed equilibrato, non da meno ha favorito lo sviluppo, infatti garantiva la libertà economica e stimolava i cittadini più abbienti a investire. Tutti questi fattori hanno dato vita a un mercato capace di assorbire i nuovi prodotti¹.

La rivoluzione industriale ha propriamente avuto inizio con una serie di invenzioni che nel giro di pochi decenni ha rinnovato la tecnologia delle industrie, principalmente nel settore

¹ P. di Sacco, *Il Settecento e l'Ottocento*, Torino, Società Editrice Internazionale, 2021, p. 96

tessile, ma non solo. Per citarne alcune: la filatrice multipla di James Hargreaves del 1764 consentiva a una sola persona di muovere più fusi contemporaneamente, il telaio meccanico idraulico di Richard Arkwright del 1768 e, sicuramente l'invenzione più importante, la macchina a vapore di James Watt. In particolare James Watt nel 1769 ottenne il brevetto per la sua invenzione che trasformava il moto a stantuffo delle pompe a fuoco in uno rotatorio e presentava una valvola di regolazione che garantiva una costante velocità della macchina. Questa è la prima macchina azionata da una fonte energetica, il vapore, e non azionata a mano dai lavoratori. La prima macchina tessile a vapore, cioè il telaio meccanico di Edmund Cartwright del 1787, venne introdotta nelle fabbriche e consentiva la realizzazione di una maggiore quantità del prodotto finale e di qualità superiore, siamo di fronte al cosiddetto processo di meccanizzazione .

Il vapore venne utilizzato anche per la prima ferrovia, in particolare per la locomotiva a vapore inventata e guidata da George Stephenson nel 1825.

La rivoluzione industriale modifica anche il volto del mondo del lavoro: qui ne accenniamo soltanto per collocare questo fenomeno nel suo contesto storico e geografico, mentre verrà approfondito in seguito. In particolare, si è passati dalle botteghe artigiane, dove l'artigiano era l'unico artefice del prodotto finale di cui conosceva dettagliatamente il processo produttivo, al sistema di fabbrica. Il sistema di fabbrica si caratterizza per la divisione del lavoro: una tendenza in base alla quale le fasi del processo produttivo vengono suddivise tra diversi lavoratori, per cui, ogni lavoratore si ritrova a compiere sempre le stesse azioni e, soprattutto, il risultato delle operazioni da lui compiute non è il prodotto finale, bensì un semilavorato che passa nelle mani di altri lavoratori che concluderanno il processo produttivo². Nasce così una nuova classe sociale, la classe operaia che vede come protagonisti i lavoratori salariati costretti a turni e ritmi di lavoro disumani, turni di 12/13 ore al giorno e ritmi artificiali imposti dalle macchine.

² Ivi, p. 97

Un altro fenomeno che caratterizza l'età industriale è l'inurbamento cioè il trasferimento massiccio di persone dalla campagna alle città ed è, ovviamente, diretta conseguenza sia della diffusione delle fabbriche poiché il lavoro si incentrava principalmente in esse ed erano situate nelle città sia della crescita economica dovuta alla rivoluzione poiché ha determinato una crescente domanda di manodopera. Nel giro di mezzo secolo gli abitanti delle città inglesi triplicarono, ad esempio Manchester è passata da 8000 a quasi 90 000 abitanti³.

Sebbene la rivoluzione sia stata un fenomeno inizialmente circoscritto al contesto inglese, dove, come abbiamo potuto vedere, ha trovato le condizioni migliori per svilupparsi, i suoi effetti non sono rimasti confinati oltremontani. I modelli produttivi e le innovazioni tecniche hanno esercitato un'influenza, sempre più crescente, sugli altri Paesi europei. Siamo, dunque, di fronte a un graduale processo di industrializzazione su scala continentale che può essere collocato intorno al 1830, ma vediamo come questo sviluppo si è effettivamente concretizzato nei diversi paesi.

Innanzitutto la differenza principale tra la rivoluzione inglese e quella sviluppatasi successivamente nel continente riguarda la sua genesi stessa: in Inghilterra è stata frutto dell'iniziativa privata. La classe benestante era attiva, le materie prime erano vaste e a costo basso e il tutto era incoraggiato da leggi favorevoli. Invece, sul continente, sono stati i governi stessi a promuovere l'industrializzazione: hanno adottato regolamenti e leggi al fine di allargare i mercati e supportare l'iniziativa dei nuovi industriali. Vennero costruite infrastrutture per facilitare la circolazione di merci, create banche affidabili, gestite dallo Stato, per sostenere gli investimenti degli imprenditori e in certi casi vennero meno anche le barriere doganali in modo da non ostacolare i commerci e incrementare lo spirito d'iniziativa dei privati, il liberismo. Lo sviluppo non fu uniforme in tutta Europa, in particolare a crescere furono principalmente le aree occidentali dove l'agricoltura era già meccanizzata e le città, lo scambio e la produzione manifatturiera erano in forte crescita. I Paesi dell'Europa orientale,

³ Ivi, p. 99

invece, presentavano una situazione economica e sociale che ha decisamente rallentato il diffondersi dell'industrializzazione: infatti, ad esempio in Austria, Russia, Polonia e Italia meridionale, la ricchezza era ancora strettamente legata al possesso della terra, i cui metodi di coltivazione risultavano arretrati e soprattutto la società era dominata dalle famiglie nobili, le uniche proprietarie delle terre. Il ceto borghese, cioè avvocati, medici, ingegneri, architetti ecc, era il protagonista dell'età industriale perché era incline a rischiare i propri capitali e investire in nuove imprese: questa loro natura permetteva al Paese di progredire. La borghesia nelle aree orientali era quasi del tutto assente: la sua marginale presenza e il perdurare di arretrate modalità di coltivazione hanno determinato un ritmo di sviluppo sensibilmente più lento rispetto agli altri contesti nazionali. Inoltre, dato il ruolo centrale dei governi, Paesi come la Germania e l'Italia, si sono ritrovati in netto svantaggio in quanto ancora politicamente frazionati, a differenza ad esempio della Francia e del Belgio che, invece, riuscirono ad ospitare con maggiore facilità le nuove tecniche di produzione inglese⁴. Queste ultime fecero il loro ingresso nel continente su richiesta dei più attivi imprenditori che richiamarono i tecnici inglesi per conoscere i progressi britannici, come la macchina a vapore di Watt e i telai meccanici.

Dunque tra le prime aree del continente a recepire l'impulso dell'industrializzazione vi furono la Francia e il Belgio. In questi contesti si diffusero le trasformazioni tipiche della rivoluzione industriale, in particolare nei settori tessile, agricolo e metallurgico. Tuttavia, nessun paese europeo poteva ancora eguagliare i livelli raggiunti dall'Inghilterra che perciò mantiene il primato. Lo dimostrano anche i dati relativi alla potenza complessiva delle macchine a vapore: in Francia non superava i 100 000 cavalli, a fronte dei circa 620 000 attivi in Gran Bretagna⁵. Nonostante questa sproporzione è comunque innegabile come la rivoluzione procedesse con un ritmo inarrestabile.

⁴ Ivi, p. 197-201

⁵ Ivi, p. 199

1.2. La seconda rivoluzione industriale: tecnologia e progresso

Se la prima rivoluzione industriale aveva segnato l'avvio della meccanizzazione e della produzione in fabbrica, la seconda rivoluzione industriale, che prese avvio nella seconda metà del XIX secolo, introdusse nuove fonti di energia e trasformò radicalmente l'economia e la società.

Le scoperte e le invenzioni che rendono visibile questo cambiamento sono l'energia elettrica, in particolare la lampadina elettrica costruita da Thomas Alva Edison nel 1878: l'elettricità venne applicata alle industrie sostituendo il vapore e dando vita alle macchine elettriche.

Una seconda scoperta interessante è l'acciaio nel 1856 da parte di Henry Bessemer. Queste due invenzioni portarono a due trasformazioni decisive nelle ferrovie in quanto inizialmente veniva utilizzato il ferro, da cui per altro prende il nome, ma venne sostituito dall'acciaio per la realizzazione dei binari e delle locomotive. Mentre l'elettricità sostituì la tradizionale propulsione a vapore.

Poi troviamo il motore a scoppio, in pochi decenni rivoluzionò i trasporti: infatti venne usato nella produzione industriale di automobili. Questa invenzione si deve agli italiani Eugenio Niccolò Bersanti e Felice Matteucci nel 1853, ma venne perfezionato nel 1862 dal tedesco Nikolaus August Otto. Strettamente connesso è lo sfruttamento del petrolio per muovere il motore a scoppio⁶.

Solitamente alla seconda rivoluzione industriale va collegato il settore pesante, dato dalla preferenza per l'acciaio, però a questo periodo storico è anche associata la nascita dei nuovi mezzi di comunicazione leggeri quali il telefono nel 1871 grazie all'italiano Antonio Meucci e il telegrafo senza fili del 1895 di Guglielmo Marconi che permetteva di trasmettere segnali ovunque senza bisogno di chilometri di cavi.

Inoltre, in riferimento alla seconda rivoluzione industriale, si parla di grande fabbrica: mentre le prime fabbriche avevano dimensioni ridotte sia in termini di manodopera impiegata sia per la quantità di beni prodotti, le nuove fabbriche del 1860 disponevano di una capacità

⁶ *ivi*, pp 334-337

produttiva notevolmente superiore, capace di adattarsi a un mercato in continua espansione. La diffusione del sistema della grande fabbrica e della produzione di massa contribuì alla maturazione di quella classe già sorta durante la prima rivoluzione, cioè la borghesia: durante la seconda rivoluzione industriale si affermò la grande borghesia industriale e finanziaria capace di concentrare capitali enormi, organizzare la produzione e la commercializzazione dei prodotti.

Contestualmente alla seconda rivoluzione industriale, in particolare dal 1873 al 1895, si è registrato un generale rallentamento dei tassi di crescita economica: questo periodo prende il nome di Grande depressione. Le cause ruotano intorno a due punti di vista. In primo luogo un eccesso di produzione industriale: venivano prodotti più beni rispetto alla capacità di assorbimento del mercato perciò le merci rimanevano invendute e le scorte non smaltite. In secondo luogo, la diminuzione dei redditi agricoli: è necessario fare due premesse importanti, in Europa, nonostante l'industrializzazione, la popolazione era ancora fortemente legata all'economia agricola e fino al 1879 circa il sistema degli scambi internazionali era fondato sulla libertà dei commerci, il cosiddetto principio di Free Trade di ispirazione britannica. Le legislazioni liberoscambiste avevano portato i Paesi europei ad eliminare i dazi sulle importazioni di grano e cereali e di questa scelta ne hanno approfittato soprattutto gli Stati Uniti che, grazie alle tecnologie agricole avanzate e ai trasporti efficienti, esportavano le merci a prezzi ridotti: tant'è che nel 1880 le importazioni dall'America superavano le esportazioni del vecchio continente del 90%. Si verifica quindi un effetto domino: diretta conseguenza di questo fenomeno è la diminuzione generalizzata dei prezzi agricoli europei che porta a una diminuzione del reddito pro capite dei contadini che si traduce a sua volta in una diminuzione del loro potere d'acquisto dei prodotti industriali⁷.

⁷ R. Peruzzi, *La Grande Depressione*, in *Enciclopedia online Treccani*, consultata il 5 novembre 2025, URL: https://www.treccani.it/enciclopedia/la-grande-depressione_%28Storia-della-civilt%C3%A0-europea-a-cura-di-Umberto-Eco%29/

Di fronte alla Grande depressione, gli Stati europei decidono di reagire adottando il protezionismo: una politica economica che limita le esportazioni di beni stranieri, proteggendo la produzione nazionale e scoraggiando la concorrenza internazionale. Intervengono tramite la revisione delle tariffe doganali.

Un contributo va sicuramente riconosciuto anche alle grandi fabbriche controllate dai borghesi che iniziarono a collaborare o a coordinarsi a livello nazionale e internazionale al fine di ridimensionare la depressione e stabilizzare i prezzi e la produzione. Queste collaborazioni assumevano la forma di trust, cartelli e corporation, cioè accordi che permettevano di controllare i prezzi e dividersi le quote di mercato. Grazie a queste strategie le imprese riuscirono addirittura ad aumentare i profitti e consolidare il loro potere sul mercato, arrivando in certi casi a dominare alcuni settori del mercato e acquistare anche un forte potere politico e sociale. Anche le banche si unirono a questi accordi finanziando i grandi borghesi in modo stabile e determinando l'inizio del capitalismo moderno. Tuttavia ad essere avvantaggiati da questi accordi erano, di fatto, solo le imprese più grandi in quanto le collaborazioni impedivano alle piccole aziende di divenire concorrenziali: se inizialmente i governi rimanevano inermi di fronte a queste operazioni, successivamente decisero di intervenire regolando il mercato. È sicuramente significativo ricordare la più antica legge antitrust, lo Sherman Anti-trust, approvata negli Stati Uniti nel 1890 e finalizzata a limitare i trust e i cartelli al fine di evitare che queste collaborazioni sfociassero in monopolio⁸.

La seconda rivoluzione industriale comporta un cambio nel primato, infatti l'Inghilterra che per oltre un secolo dominò l'industria in maniera incontrastata dovette cedere il posto ai Paesi ritardatari quali la Germania e gli Stati Uniti che grazie al protezionismo erano riuscite a proteggere con le barriere doganali le proprie merci dalla concorrenza estera. Tant'è che alla vigilia della Prima guerra mondiale la Germania aveva di gran lunga superato gli inglesi

⁸ P. di Sacco, *Il Settecento e l'Ottocento*, Società Editrice Internazionale, Torino, 2021, p. 341

e gli Stati Uniti ancora agli inizi del XX secolo venivano considerati la maggiore potenza economica mondiale.

In Italia, invece, la situazione era un po' più complessa perché la transizione industriale si innesta in un complicato mosaico di condizioni di vita e di lavoro. Si registrano diversi regimi fondiari e agrari che si riflettono in diverse modalità di lavorare e organizzare la società e che sono determinate da diversi fattori: ricchezza climatica, la divisione tra regimi di natura commerciale controllati dall'aristocrazia e regimi feudali assenteisti e la varietà dei sistemi feudali⁹. Inoltre l'industrializzazione nella penisola è avvenuta più tardi rispetto alle nazioni europee, anche a causa della mancanza di unità nazionale, come già anticipato: la penisola, infatti, appartiene ai cosiddetti paesi late joiners. L'Italia unita, invece, vede il progresso industriale dividere il paese in due, fino al fascismo, si tratta di un dualismo economico ben radicato: un Nord industriale e un Sud agricolo. Lo sviluppo tecnico resterà concentrato per quasi un secolo nel triangolo industriale (Milano, Torino, Genova), mentre nel resto d'Italia le grandi fabbriche saranno limitate e lo sviluppo discontinuo. Il primo ventennio unitario è dominato dalla produzione agricola e dall'incisivo rapporto di esportazione di materie prime, semilavorati e beni alimentari e importazione di manufatti industriali. Si registra in questi anni di conseguenza una forte dipendenza dell'economia nazionale all'andamento della domanda interna dei paesi industrializzati, rafforzata dal fatto che ciascuna regione era per conto proprio preferendo relazionarsi con gli altri paesi¹⁰. Un ruolo importante perciò nello sviluppo economico del paese hanno avuto i capitali e i materiali esteri, quali il ferro e l'acciaio destinati al finanziamento delle spese in opere pubbliche e infrastrutture, che hanno permesso all'Italia di costruire un vero mercato nazionale tramite una rete stradale e ferroviaria. La necessità di ricorrere a capitali esteri era dovuto principalmente al debito pubblico che l'Italia unita aveva ereditato dagli stati preunitari e che ha di conseguenza determinato una debole formazione del risparmio nazionale che è fondamentale per poter investire nel progresso: la popolazione era povera con redditi bassissimi e scarsa capacità di

⁹ E. Mingione e E. Pugliese, *Il lavoro*, Carocci editore, Roma, 2021, p. 34-35

¹⁰ G. Romagnoli, *Il sistema di fabbrica nella fase iniziale dello sviluppo capitalistico in Italia*, in *Studi di Sociologia*, Aprile/Settembre 1972, p. 309-310

risparmio perciò non riteneva ragionevole investire nell'industria, ma non aveva nemmeno le possibilità di farlo. Sono pochi gli imprenditori coraggiosi che avviarono imprese moderne simili a quelle nei Paesi industrializzati, quali la Germania e l'Inghilterra, troviamo ad esempio il cotonificio Cantoni e il lanificio Rossi. Tuttavia nelle poche realtà di fabbrica in Italia è comunque possibile individuare l'elemento caratterizzante: il proletariato. L'aspetto che, in questa sede, ci preme sottolineare è lo sfruttamento della manodopera, soprattutto femminile e minorile: l'industria italiana era relativamente arretrata dal punto di vista tecnologico ed organizzativo, ma è riuscita a spiccare grazie al mercato inesauribile di manodopera, tant'è che lo sfruttamento surroga la debolezza tecnologica¹¹. Il vantaggio competitivo dell'Italia era perciò il basso costo del lavoro che suppliva parzialmente alla carenza di macchinari, quei pochi che c'erano dipendevano dall'estero ed erano molto semplici, e organizzazione. Possiamo quindi concludere che al termine degli anni '70 il sistema di fabbrica mostrava una configurazione ben definita, con una chiara organizzazione tecnica e un impatto significativo sulla vita degli operai.

Una crescita industriale significativa si ebbe con il protezionismo che si rafforzò in seguito alla Grande depressione del 1873 e con l'introduzione di dazi doganali più elevati nel 1887. L'obiettivo era quello di sostenere la nascente industria riducendo la dipendenza dell'Italia dall'estero e incoraggiando gli investimenti nazionali. Gli effetti furono sia positivi che negativi in quanto da una parte le imprese italiane poterono crescere essendo protette dalla concorrenza straniera. Ad esempio nel settore tessile la dimensione media delle aziende aumenta da 40 a 60 lavoratori, le fabbriche crescono e soprattutto aumenta la produttività per addetto grazie alla maggiore meccanizzazione, furono introdotti 6507 telai meccanici¹². Si tratta di una crescita che non si arresterà fino al fascismo. Dall'altra parte si accentuò il divario tra Nord e Sud: il Nord aveva un settore industriale in crescita avvantaggiato dalle tariffe doganali protettive, mentre il Sud, con un'economia basata sull'agricoltura, era ancora fortemente dipendente dalle esportazioni e dai mercati esteri, soprattutto quello francese.

¹¹ Ivi, p. 300-301

¹² Ivi, p. 324

Con il protezionismo, però, i mercati internazionali diventano meno accessibili, di conseguenza il sud registra una perdita fondamentale di entrate. Inoltre, l'introduzione dei dazi sul grano fece aumentare ovviamente i prezzi nazionali del pane e dei cereali dato che le imprese del Nord non sentivano più la concorrenza del grano estero a basso costo. Al contrario, nel mezzogiorno la popolazione era principalmente costituita da piccoli contadini e braccianti che, non avendo grandi surplus da vendere, subivano semplicemente l'aumento del prezzo. Così, mentre il Nord beneficiava del protezionismo, le condizioni economiche e di vita del Sud subirono un peggioramento che spinse gran parte della popolazione ad emigrare, soprattutto verso l'America.

In conclusione le innovazioni della seconda rivoluzione industriale, insieme agli effetti della Grande depressione, determinarono nuove e spesso più dure condizioni di lavoro per gli operai, tema che verrà approfondito nel prosieguo.

1.3. L'evoluzione del rapporto di lavoro nell'età industriale

Se finora si è posta l'attenzione sulle trasformazioni produttive generate dalle prime due rivoluzioni industriali, è ora necessario soffermarsi sulle conseguenze che questi mutamenti hanno avuto sul rapporto di lavoro. L'affermarsi del sistema di fabbrica e l'impiego massiccio di manodopera hanno segnato una frattura radicale rispetto alle prestazioni lavorative tradizionali, determinando nuovi assetti economici, sociali e giuridici.

L'età industriale è caratterizzata dalla nascita di una nuova classe sociale, la classe operaia. I nuovi lavoratori salariati sono occupati alle dipendenze e subordinati all'organizzazione di fabbrica. Non hanno il controllo di quello che producono e non consumano direttamente quanto producono. Avviene il passaggio dal modello di lavoro artigianale alla produzione industriale con la nascita di una nuova classe sociale. Mentre l'artigiano è l'unico responsabile del processo produttivo di cui conosce ogni dettaglio e perciò riesce ad identificarsi nel prodotto del proprio lavoro di cui va orgoglioso, nel sistema di fabbrica la concezione di lavoro e prodotto finale cambia¹³. Questo mutamento è stato spiegato da un illustre filosofo dell'Ottocento, Karl Marx, nelle sue opere più importanti: il *Manifesto del partito comunista* del 1848 e *Il Capitale* del 1867.

Innanzitutto bisogna sottolineare le due caratteristiche fondamentali del sistema di fabbrica: da una parte abbiamo la divisione del lavoro intesa come divisione tecnica del lavoro, cioè le fasi del processo produttivo vengono divise tra diversi lavoratori, i quali sono, dunque, responsabili di un semilavorato. Questa divisione porta alla seconda caratteristica del sistema, vale a dire alla specializzazione. Il lavoratore addetto a una specifica fase del processo produttivo lo porta a specializzarsi nella sua esecuzione. L'insieme di questi due elementi possono essere definiti organizzazione del lavoro: sin dal periodo manifatturiero che presupponeva l'aggregazione di più lavoratori nella stessa struttura, si poteva individuare una qualche organizzazione in quanto i compiti a cui erano adibiti i lavoratori

¹³ E. Mingione e E. Pugliese, *Il lavoro*, Carocci editore, Roma, 2021, p. 17-19

erano di natura diversa e perciò richiedevano competenze diverse che le imprese avevano interesse a retribuire in maniera differenziata. Nelle fabbriche l'organizzazione è ancora più marcata data l'aggregazione più significativa¹⁴. Tornando a Marx, la divisione del lavoro comporta una netta separazione tra i lavoratori subordinati che non hanno il controllo del prodotto e delle modalità di organizzare il proprio lavoro e coloro che, invece, controllano il processo produttivo cioè i capitalisti, i proprietari dei mezzi di produzione. Si tratta di una divisione tra proletariato, ossia lavoratori esecutivi e capitalisti, cioè lavoratori intellettuali. Con il termine intellettuali non si intende tanto il fatto che questi lavorino con la testa, piuttosto si intende la facoltà che i capitalisti hanno di controllare il proprio lavoro e quindi la possibilità di controllare anche quello altrui¹⁵. L'avvento del sistema di fabbrica trasforma radicalmente il lavoro: all'operaio non importa più del prodotto finale, ma quanto viene pagato e quali sono le condizioni di lavoro, mentre al capitalista importa solo arricchirsi, indipendentemente dal regime di lavoro dei propri subordinati. Questa divergenza di interessi sarà poi al centro dei movimenti operai.

Il sistema di fabbrica ha portato a una vera e propria crisi delle vecchie professioni: a partire dalla prima rivoluzione industriale in Inghilterra, gli appartenenti a settori legati alle tradizionali tecniche di produzione come i piccoli proprietari, gli artigiani e i lavoratori manuali si ritrovarono in condizioni di crescente precarietà ed emarginazione. Sono proprio loro i primi a ribellarsi a questi nuovi cambiamenti: è infatti significativo il cosiddetto movimento luddista che prende il proprio nome dal tessitore Ned Ludd. Si tratta di gruppi di ex artigiani che a partire dal 1811 distrussero le macchine utensili come segno di opposizione all'incessante trasformazione industriale a cui imputavano il peggioramento delle proprie condizioni di vita e lavoro. Le autorità reagirono prevedendo la pena di morte per gli autori delle distruzioni delle macchine. Le manifestazioni di protesta venivano fermate con la violenza: è rilevante a tal proposito ricordare il massacro di Peterloo, si trattava di una

¹⁴ Ivi, p. 42-43

¹⁵ Ivi, p. 22

pacifica manifestazione organizzata da un gruppo di operai che si concluse con l'uccisione di 11 persone da parte dell'esercito¹⁶. Queste reazioni venivano considerate legittime perché il Parlamento di Londra nel 1799 con le leggi dei *Combination Acts* aveva imposto il divieto per gli operai di associarsi al fine di far valere le loro richieste. Richieste che trovavano il loro fondamento nelle condizioni di lavoro: iniziano in questo periodo i primi movimenti operai che volevano contrastare lo sfruttamento a cui erano sottoposti in quanto il regime di lavoro era disumano. Gli operai erano costretti a lavorare 12/13 ore al giorno, indipendentemente dal fatto che si trattasse di adulti o bambini perché l'utilizzo delle macchine aveva reso le lavorazioni più semplici perciò si pensava che ne fossero in grado anche i bambini. I ritmi erano massacranti, gli ambienti malsani e pericolosi, si verificavano molteplici infortuni e i salari erano bassissimi. Le richieste degli operai vennero ignorate per anni fino a quando la classe dirigente della Gran Bretagna non si rese conto che le continue proteste stavano influenzando lo sviluppo economico del paese, perciò decise di approvare alcune misure di tutela: vennero cancellate le *Combination Acts* e nel 1831 entrò in vigore il *Factory Act*, una legge che prevedeva la riduzione dell'orario di lavoro a 10 ore per i ragazzini sotto i dieci anni. Successivamente venne diminuito anche quello delle donne e venne anche limitato il lavoro notturno.

Nascono così le prime associazioni di lavoratori, ossia i sindacati, come le *Trade Unions* inglesi che, però, verranno riconosciute solo nel 1871 quando la Gran Bretagna eliminò le ultime restrizioni che rendevano le organizzazioni sindacali vulnerabili, con il *Trade Union Act*.

La necessità che gli operai sentono di coalizzarsi e associarsi per far valere le proprie richieste è stata spiegata da Marx: egli, infatti, sostiene che il lavoro specializzato e dipendente conferisce agli individui un nuovo legame sociale che deriva dalla solidarietà per chi svolge lo stesso lavoro e si trova nelle stesse condizioni. Questo legame non

¹⁶ P. di Sacco, *Il Settecento e l'Ottocento*, Società editrice Internazionale, Torino, 2021, p. 203-204

presuppone che gli operai si conoscano tra di loro, è sufficiente che riconoscano negli altri le stesse esperienze lavorative. Quindi la possibilità dei lavoratori di identificarsi negli altri fa nascere la cosiddetta coscienza di classe e permette loro di organizzarsi e difendere la qualità delle condizioni di vita e lavorative. Per Marx l'unico modo per rovesciare i rapporti tra proletariato e capitalisti e garantire una promozione del benessere dei lavoratori è la mobilitazione degli operai stessi. Questi ultimi, infatti, devono coalizzarsi dando vita all'associazionismo, a cui Marx dava una connotazione conflittuale, per farsi restituire il pieno controllo del processo produttivo e del prodotto: controllo che gli è stato sottratto dal capitalismo. Si parla di lotta di classe che ha lo scopo quindi di sovvertire lo Stato borghese e costruire una nuova società in cui verrà meno la proprietà privata, questa sarebbe risultata collettiva, e il divario tra le classi sociali verrà annullato¹⁷.

È questa l'ideologia che sarà alla base della Prima Internazionale fondata a Londra nel 1864, a cui parteciparono importanti pensatori democratici come Giuseppe Mazzini, Pierre Proudhon e Marx stesso.

La Prima Internazionale è il nome con cui comunemente ci si riferisce all'Associazione Internazionale dei lavoratori, creata per coordinare su scala mondiale i movimenti operai che fino a quel momento erano scollegati tra loro, in modo tale da rendere la loro azione più efficace, finalizzata ad assicurare migliori condizioni di lavoro e diritti politici. Con riferimento ai diritti politici, le organizzazioni operaie verso la fine dell'Ottocento fondarono dei veri e propri partiti politici che volevano rappresentare la classe operaia in modo tale che potesse avere voce nei Parlamenti: ad esempio in Italia nacque il Partito socialista italiano, fondato da Filippo Turati, Andrea Costa e Antonio Labriola a Genova nel 1892. Ritornando alla Prima Internazionale, questa ebbe vita relativamente breve a causa di contrasti interni in particolare tra Marx e Mikhail Bakunin, quest'ultimo non condivideva l'idea di Marx di costituire partiti socialisti in tutti i paesi e la goccia che fece traboccare il vaso e che portò al declino dell'associazione fu la repressione della Comune di Parigi del 1871; una rivolta

¹⁷ E. Mingione e E. Pugliese, *Il lavoro*, Carocci editore, Roma, 2021, p. 23

operaia guidata dai socialisti che riuscirono ad istituire un governo rivoluzionario ispirato alle idee marxiste, ma le rivolte vennero represses dall'esercito francese. Il contrasto tra Marx e Bakunin segna lo scontro tra socialisti e anarchici: questi ultimi sostenevano posizioni ancor più rivoluzionarie rispetto ai marxisti: secondo loro la società ideale avrebbe dovuto essere priva di poteri politici, economici e religiosi, gli anarchici si rappresentavano delle collettività libere. L'anarchismo si sviluppò principalmente in Italia, Spagna e altre zone meno industrializzate e si concretizzò in uccisioni e attentati che portarono all'allontanamento di molti seguaci¹⁸.

A prescindere dalle implicazioni politiche della Prima Internazionale, ciò che rileva è il suo ruolo come testimonianza del malcontento operaio e dell'emergere della lotta per i diritti dei lavoratori. Malcontento che, come abbiamo potuto vedere, trova la sua origine nella rivoluzione industriale stessa.

¹⁸ P. di Sacco, *Il Settecento e l'Ottocento*, Società editrice Internazionale, Torino 2021, p. 342-345

Capitolo 2

Genesi della tutela contro gli infortuni sul lavoro

2.1 Dalla responsabilità extracontrattuale alla responsabilità contrattuale

Il primo capitolo ha consentito di delineare il contesto storico, economico e sociale all'interno del quale si è sviluppata la necessità di introdurre forme di tutela per i lavoratori. L'analisi della rivoluzione industriale ha evidenziato come il rapido progresso tecnologico e la conseguente trasformazione del sistema produttivo abbiano inciso profondamente sui rapporti di lavoro, determinando nuove condizioni operative spesso caratterizzate da elevati livelli di rischio per la salute e la sicurezza degli operai.

In tale scenario, l'aumento degli infortuni e delle malattie professionali ha posto in evidenza l'insufficienza delle tradizionali categorie giuridiche, fondate esclusivamente sulla responsabilità individuale, rendendo indispensabile l'elaborazione di un sistema di protezione più ampio e coerente con le mutate esigenze della società industriale. Come evidenzia Domenico Berti, ministro dell'agricoltura, industria e commercio nel quarto e nel quinto governo Depretis, << *Non si può tentare la risoluzione di siffatte questioni senza uscire dai termini del diritto antico. Noi non possiamo conferire personalità giuridica alle società di mutuo soccorso, se non applichiamo alle medesime la pienezza della libertà giuridica. Del pari non possiamo rimanere entro i confini del diritto comune, se vogliamo che sia sanzionato il progetto di legge per gli scioperi, quello sulla responsabilità civile dei padroni (...), quello sui probiviri, quello intorno al lavoro dei fanciulli e delle donne, e così molti altri (...). La legislazione operaia non sta, né può stare, nelle forme antiche*¹⁹. >>

Sorge, infatti, nella seconda metà dell'Ottocento una questione molto discussa dai giuristi del tempo sull'adeguatezza del diritto codificato e antico: da una parte ci sono le teorie dei sostenitori, per così dire rivoluzionari, che sostenevano la necessità di modificare i principi

¹⁹ D. Berti, *Le classi lavoratrici e il parlamento*, cit. in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno XVII*, 1988, Giovanni Cazzetta, pag 168-169

cardine del diritto civile per ottenere costruzioni giuridiche appropriate per il nuovo mondo industrializzato, dall'altra parte ci sono coloro che, pur riconoscendo le trasformazioni sociali, erano convinti di avere ancora gli strumenti validi per affrontarle in quanto i principi si sono e possono adattarsi a tutti i tempi.

Il presente capitolo si propone, pertanto, di ricostruire la genesi della tutela contro gli infortuni sul lavoro, analizzando il progressivo passaggio dalla responsabilità extracontrattuale a quella contrattuale, l'emersione del concetto di rischio professionale e le prime risposte normative offerte dal legislatore, con particolare riferimento al Testo Unico n. 51 del 1904, che segna un momento di svolta nel processo di riconoscimento dei diritti dei lavoratori.

Innanzitutto diamo una definizione di infortunio secondo la concezione ottocentesca: una lesione riportata durante l'esercizio del lavoro e per causa di esso, intendendosi per lavoro l'impiego delle forze personali per produrre una ricchezza o rendere un servizio.²⁰

L'infortunio viene descritto come una disgrazia accidentale derivante dalla presenza, pressoché inevitabile, di pericoli nell'ambiente lavorativo. Se da un lato il lavoro rappresenta una condizione essenziale per la sussistenza dell'uomo, dall'altro potrebbe danneggiare la sua salute ed integrità fisica. Secondo gli studiosi dell'Ottocento, il lavoro può diventare nocivo in tre casi: quando è sproporzionato rispetto alle forze dell'uomo, come nel caso dell'impiego di fanciulli o dell'eccessiva durata dell'orario lavorativo; quando esso è insalubre, ossia quando in alcune industrie comporta l'esposizione a materiali o sostanze dannose capaci di generare vere e proprie malattie professionali; ed infine quando il lavoro è pericoloso, cioè quando l'impiego di macchinari che, pur facilitando l'esecuzione delle mansioni, espongono il lavoratore al rischio di lesioni personali. In presenza di queste condizioni è possibile individuare soluzioni volte, da un lato a ridurre la probabilità del verificarsi di incidenti e dall'altro a garantire un ristoro ai lavoratori lesi. Nel caso di lavoro sproporzionato dovrebbe essere la legge ad individuare dei limiti d'età e un orario giornaliero di lavoro: per i lavori insalubri occorrerebbe introdurre precauzioni per mitigare i danni:

²⁰ U. Gobbi, *Gli infortuni del lavoro*, nel <<Giornale degli economisti>> Vol I, mAGGIO 1886, PAG 302

mentre i pericoli, pur non potendo essere eliminati del tutto, possono essere ridotti. Qualora si verifici un infortunio diventa necessario individuare il soggetto responsabile che verrà chiamato a risarcire il danno subito dall'operaio. Risulta, dunque, fondamentale cercare di rispondere a due interrogativi, uno riguardante l'individuazione del soggetto responsabile e l'altro la qualificazione giuridica della responsabilità, ossia se essa debba essere ricondotta all'ambito contrattuale o extracontrattuale.

Procediamo, però, per gradi.

In una fase iniziale, la tutela contro gli infortuni sul lavoro trovava il suo unico fondamento nelle regole generali della responsabilità extracontrattuale o aquiliana dell'imprenditore, disciplinate dall'art 1151 del Codice civile del 1865.

“Qualunque fatto dell'uomo che arreca danno ad altri, obbliga quello per colpa del quale è avvenuto, a risarcire il danno”

L'art 1151 regola la questione di responsabilità fra persone estranee tra loro infatti l'infortunio sul lavoro era considerato un illecito comune equiparato a un qualsiasi altro sinistro, sottoposto pertanto alle generali regole in ordine all'onere della prova: l'operaio, vittima di un infortunio, doveva dimostrare, quindi, i presupposti della responsabilità dell'imprenditore al fine di ottenere un indennizzo a titolo di risarcimento del danno subito; la colpevolezza dell'imprenditore, l'esistenza del danno e il nesso causale tra la condotta e il danno subito. È interessante a tal proposito riportare il pensiero di Gian Pietro Chironi che possiamo definire come un civilista puro.

<< Il Chironi per cui il campo del giuridico termina con lo scomparire della sola figura di responsabilità nota al sapere millenario del giurista, l'unica possibile, quella avente come criterio di imputabilità la colpa²¹.>>

Chironi difende il diritto civile “classico”, fondato sulla colpa, e vede i mali dell'industria come materia non giuridica, ma sociale o politica per cui sposta tutto ciò che riguarda la responsabilità per gli infortuni nel campo della garanzia, della previdenza e della prevenzione. Dunque il giurista può essere definito come “civilista puro” in quanto, pur non

²¹ G. Cazzetta, *Quaderni fiorentini XVII*, 1988, pag 183-184

negando l'esistenza dei problemi derivanti dall'industria moderna che generano infortuni in serie e rischi sistemici, sostiene che questi non possono essere risolti con gli strumenti del diritto civile quando non c'è colpa dell'imprenditore.

Nella prassi, l'onere probatorio gravante sul lavoratore rendeva estremamente difficile ottenere un ristoro per diversi motivi: esigue possibilità di accertare la colpevolezza del datore, lunghi tempi processuali, forti implicazioni psicologiche e il rischio che correva il lavoratore di essere licenziato o i suoi colleghi per aver testimoniato contro l'imprenditore. Ben presto il principio della responsabilità aquiliana mostrò la sua inadeguatezza: infatti questo operava solo con riferimento a colpa del datore di lavoro, escludendo gli infortuni da imputare a eventi fortuiti, forza maggiore o imprudenza del lavoratore stesso.

Sia in giurisprudenza che in dottrina comincia a maturare un'altra teoria sulla responsabilità del datore di lavoro, in particolare il principio della responsabilità contrattuale di cui all'art. 1124 c.c.

“I contratti debbono essere eseguiti di buona fede, ed obbligano non solo a quanto è nei medesimi espresso, ma anche a tutte le conseguenze che secondo l'equità. l'uso o la legge ne derivano.”

Da questa disposizione deriva l'inapplicabilità dell'art. 1151 al rapporto di lavoro tra l'operaio e l'imprenditore in quanto si afferma che le questioni di responsabilità vadano ricercate nel contratto stesso in quanto gli infortuni si sono verificati in occasione dell'esecuzione del contratto medesimo. Dunque il datore di lavoro è tenuto non soltanto a retribuire il lavoratore per la prestazione, ma anche a salvaguardare l'integrità personale dell'operaio tramite un'attenta vigilanza dell'attività lavorativa e la predisposizione di adeguate misure preventive. Tra l'imprenditore e l'operaio è intervenuto un contratto secondo il quale il lavoratore si obbliga a eseguire il lavoro nel modo stabilito dal primo e perciò accetta i rischi che sono nella natura stessa dell'industria: alla base del rapporto c'è il consenso di entrambi, è un fatto voluto da tutte e due le parte. Diversamente quando si verifica un infortunio perché il datore di lavoro non ha preso le cautele che avrebbero potuto impedire il suo verificarsi,

questo è un fatto dell'imprenditore stesso ed è imputabile alla sua volontà perciò sorge in capo a questi l'obbligo di indennizzo a titolo di risarcimento del danno subito dall'operaio. Secondo questa teoria infatti il diritto all'indennizzo del prestatore trova fondamento nell'esecuzione del contratto e la sua violazione rappresenta inadempimento contrattuale che a sua volta genera responsabilità e determina un'inversione dell'onere della prova attribuendolo al datore di lavoro.

Dunque l'obbligo del padrone di adottare tutte le misure necessarie per salvaguardare l'integrità degli operai, stando all'art 1124 c.c., devono essere ricercate nell'uso, nell'equità e nella legge, l'obbligo, così come il diritto del lavoratore di chiedere il risarcimento del danno, trovano fondamento nel contratto. Le critiche mosse a questa teoria non riguardano l'obbligo del datore a provvedere alla salute dei propri dipendenti quanto a capire se questo obbligo deriva al padrone dal contratto anche quando in questo non è presente alcuna clausola che lo preveda, cioè gli oppositori si chiedono se si tratti di una clausola tacita²². Per risolvere questo dubbio la legge fornisce tre vie interpretative: un'interpretazione della volontà delle parti di cui all'art 1131 c.c. secondo cui << Nei contratti si deve indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti contraenti, anziché stare al senso letterale delle parole.>> Gli oppositori, però, sottolineano come sia poco probabile che le parti abbiano effettivamente voluto prevedere questo obbligo nel contratto stesso dato che né la giurisprudenza né la dottrina fino ad allora ne avevano nemmeno mai accennato. La seconda via interpretativa è proposta dall'art 1137 che sancisce << Nel dubbio il contratto s'interpreta contro colui che ha stipulato ed in favore di quello che ha contratto l'obbligazione.>> Cioè in favore dell'imprenditore che è il destinatario dell'aumento di obblighi. Infine l'art 1138 c.c. << Il contratto non comprende che le cose sopra le quali apparisce che le parti si sono proposte di contrattare.>> Si tratta di un'interpretazione che viene smontata dagli oppositori esattamente come la prima.

L'art 1124 sostiene che l'obbligo può derivare dalla legge, dall'uso o dall'equità. La legge viene automaticamente esclusa perché non ce n'è una che lo preveda e lo stesso anche per

²² G. Fusinato, *Gli infortuni sul lavoro e il diritto civile*, 1887, pag 28

l'uso in quanto è contraria alle usanze, essendo anche questa teoria presentata come una novità per modificare la giurisprudenza. Invece per quanto riguarda l'equità, anche gli oppositori riconoscono che il padrone debba svolgere un'attività di vigilanza sull'operato dei propri dipendenti in modo tale da evitare che questi si feriscano²³.

Alcuni giuristi sostengono che la colpa civile è sempre una mancanza di diligenza indipendentemente dal fatto che abbia luogo nell'esecuzione di un'obbligazione, dove è richiesta la diligenza del buon padre di famiglia, o all'infuori di un contratto preesistente. Nel caso degli infortuni, in particolare, si tratta di un'obbligazione speciale che deriva sì dal contratto di lavoro e sancisce la responsabilità relativa che dovrà essere regolata come colpa contrattuale: è l'imprenditore che ha l'obbligo di prevenire gli infortuni ed è lui che sa come ha adempiuto a questo obbligo perciò potrà liberarsi dalla responsabilità dimostrando che la causa non è a lui imputabile. Non tutti i Tribunali però, erano d'accordo con questa conclusione e la ragione di dubitare dipendeva dal fatto che l'obbligo di prevenzione con il conseguente risarcimento del danno subito non era espressamente previsto dalla legge e tanto meno dal contratto di lavoro. Un esempio tipico è il giudicato della Cassazione di Firenze del 26 marzo 1896, la quale stabiliva << *Il contratto di locazione d'opera non impegna il conduttore che al pagamento della mercede pattuita. Quindi una impresa ferroviaria non incontra, in base a tale contratto, alcuna responsabilità per il fatto di aver fornito a un macchinista una locomotiva in cattivo stato, la quale abbia prodotto la morte del macchinista stesso*²⁴>>

Nessuna delle due teorie civilistiche riesce ancora a risolvere la questione nel caso in cui l'infortunio si verifichi per forza maggiore, caso fortuito o colpa del lavoratore stesso, perché anche la teoria della responsabilità contrattuale presupponeva una ricostruzione soggettiva della colpa. Questo è il motivo per cui i giuristi dell'Ottocento pensarono di trovare la soluzione negli artt 1153 e seguenti del Codice civile che sancivano la responsabilità

²³ Ivi pag 29

²⁴ Cass. Firenze, 26 marzo 1896, in *Monitore dei Tribunali*, pag 435

oggettiva. Si pensò che bastava estendere queste disposizioni anche agli infortuni sul lavoro per eliminare tutte le difficoltà stabilendo in questo modo la responsabilità del datore di lavoro in caso di danni prodotti dalle macchine.

L'art 1153 comma 4 sancisce la responsabilità per i danni provocati dalle persone ed in particolare afferma:

“I padroni e i committenti per danni cagionati dai loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze alle quali li hanno destinati.”

Mentre il comma 1 sancisce la responsabilità per danni derivanti dalle cose che si avevano in custodia:

“Ciascuno parimente è obbligato non solo pel danno che cagiona per fatto proprio, ma anche per quello che viene arrecato col fatto delle persone delle quali deve rispondere, e colle cose che ha in custodia.”

Infine gli arti 1154 e 1155 stabiliscono rispettivamente la responsabilità per danni provocati da animali di cui si è proprietari e la responsabilità per i danni provocati dalla rovina di un edificio.

L'estensione di queste disposizioni permette quindi di garantire al lavoratore l'indennità in caso di sinistro sia quando c'è colpa diretta dell'imprenditore sia quando questa è assente in quanto il diritto dell'operaio trova la sua ragione nel semplice fatto della cosa, oggetto e occasione del lavoro. L'unica condizione che deve sussistere affinché si possa stabilire la responsabilità dell'imprenditore è la relazione tra il fatto che ha prodotto il danno e l'interesse del padrone.

Intanto sul piano politico-istituzionale, intorno al 1886, si registrano tentativi di intervento normativo volti a riconoscere una nuova forma di responsabilità, ossia la responsabilità presunta: infatti il Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio presentò un progetto di legge che regolava gli infortuni sul lavoro secondo questa impostazione²⁵. In particolare, la Camera ammette la presunzione di responsabilità, ma il Senato riformula il progetto riconoscendola soltanto in riferimento a una contravvenzione ai regolamenti: cioè affinché ci

²⁵ U. Gobbi, *Gli infortuni del lavoro*, 1886, pag 306-327

sia la presunzione è necessario che le misure di prevenzione degli infortuni siano prescritte da regolamenti. Tuttavia i regolamenti possono imporre alcune cautele mentre tutte le altre devono essere lasciate alla libera iniziativa degli imprenditori: è sicuramente una disposizione che danneggia gli operai, ma dall'altro lato dimostra come la teoria della responsabilità presunta, seppur adattata dal Senato, sia stata accettata, almeno in parte. Un'altra previsione interessante contenuta in questo progetto di legge riguarda gli articoli 6,7,8 (o 9 nel progetto Senatorio) con i quali il Ministro voleva promuovere l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro: *un sistema per cui quando l'infortunio avviene, i mezzi per provvedervi siano a disposizione dell'operaio o della sua famiglia in una misura adeguata*²⁶. La domanda che ci viene spontanea a questo punto è: chi deve fornire i mezzi per riparare le conseguenze economiche? È questa infatti la questione che ha cercato di analizzare anche Gobbi: il progetto di legge prevede l'esclusione della responsabilità dell'imprenditore nel caso sia stato lui con mezzi propri ad assicurare ai lavoratori un dato indennizzo. Dall'altro lato, invece, si sostiene che alle spese debba provvedere l'industria: anche in questo caso, però, ci si riferisce all'imprenditore o all'operaio in quanto entrambi si dividono il reddito dell'industria rispettivamente in profitto e salario. Gobbi è molto chiaro: *in qualunque modo si provveda agli infortuni del lavoro, la spesa per provvedervi è sempre una parte del reddito del lavoratore*²⁷. Individua due modalità che portano allo stesso risultato: o il datore di lavoro sostiene direttamente le spese o queste vengono anticipate nel salario del lavoratore. Tramite l'istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni e il premio annuo che i soggetti che incorrono in pericoli sul lavoro sarebbero tenuti a pagare si riuscirebbe a formare un fondo con cui sarà possibile garantire un indennizzo giornaliero in caso di inabilità temporanea oppure in caso di invalidità permanente o morte del lavoratore un capitale per la famiglia del danneggiato o per l'operaio stesso. Questa forma di assicurazione, in realtà, non è del tutto nuova in quanto in Italia con la legge 1473 del 8 luglio 1883 è stata riconosciuta la Cassa Nazionale d'assicurazione per gli

²⁶ Ivi, pag 320

²⁷ Ivi, pag 319

infortuni degli operai sul lavoro fondata sulle iniziative di alcune imprese private e caratterizzata da un'adesione facoltativa degli imprenditori. Il Regio Decreto n. 2153 del 1884 approva lo Statuto della Cassa nazionale e ne regola le modalità di operazione. In particolare, all'art. 1 del decreto si prevedono tre tipi di assicurazione: individuale, stipulata a favore di una sola persona, collettiva semplice stipulata da un imprenditore a favore di tutto il personale occupato nella propria industria e la collettiva combinata stipulata sempre dall'imprenditore per tutto il proprio personale, ma implica che la Cassa paghi direttamente all'operaio l'indennità indicata nella polizza ed aggiunge eventualmente la differenza fra l'indennità servita dalla Cassa e la somma dovuta dal padrone per la sua responsabilità civile. Inoltre, in base all'evento che si verifica la Cassa corrisponde l'intera somma stipulata nella polizza alla famiglia in caso di morte o incapacità permanente ed assoluta a qualsiasi lavoro, mentre in caso di incapacità temporanea al lavoro all'operaio spetterà un sussidio giornaliero a partire dal trentunesimo giorno d'infermità per un massimo di un anno (art. 4). Questo aspetto del decreto ha fatto nascere un'importante discussione tra i giuristi in quanto l'imposizione del limite di 31 giorni implicherebbe che una parte consistente degli infortuni sul lavoro resti esclusa dalla copertura assicurativa in quanto molti si risolvono in periodi di inabilità inferiori; perciò si riduce l'interesse all'assicurazione da parte di lavoratori e imprenditori. Si pensò di modificarlo con la legge sulla responsabilità degli imprenditori in caso di infortuni e di ridurlo a 10 giorni, anche se molti giuristi sostengono che invece avrebbero dovuto prevedere di dare l'indennizzo dal quarto giorno successivo alla disgrazia. Il premio sulla cui base si stipulano le tre diverse tipologie di assicurazione è proporzionato alla gravità del rischio della professione dell'operaio (art. 5) pertanto ogni cambiamento relativo va comunicato alla Cassa d'assicurazione non oltre 15 giorni dal mutamento. In caso di mancata comunicazione il lavoratore perde il diritto alle indennità infatti la Cassa può rifiutare il pagamento in caso di sinistri (art. 26). Inoltre l'assicurazione di regola si stipula per un anno, ma è ammesso anche un periodo più lungo e comincia ad operare dal giorno successivo al pagamento del premio (art. 10). Infine il contratto di assicurazione può essere annullato da entrambe le parti. La Cassa può procedere all'annullamento quando si verifica

quanto disposto dall'art 26 e dovrà restituire una parte del premio versato. Mentre se è l'assicurato a domandare l'annullamento, le somme versate sotto forma di premio restano nella Cassa.

Dunque l'analisi della Cassa nazionale e del decreto che dà attuazione alla legge che la istituisce risulta utile per comprendere le origini del sistema previdenziale in Italia basato ancora sul modello dell'assicurazione facoltativa. Per il passaggio all'assicurazione obbligatoria sarà necessario attendere fino al 1898 quando verrà introdotta con la legge 80, questa verrà analizzata in seguito.

2.2 Il rischio professionale

Dopo il riconoscimento dei limiti delle teorie della responsabilità extracontrattuale e contrattuale, un contributo decisivo giunse alla fine dell'Ottocento con l'elaborazione della teoria del rischio professionale. Questa nasce, in primis, per correggere la direzione verso cui stavano andando alcuni giuristi in particolare i sostenitori della responsabilità presunta dell'imprenditore. Innanzitutto le presunzioni sono *anticipationes quaedam de eo quod in re est* cioè *son conseguenze che il legislatore o il giudice traggono da fatti conosciuti per giungere ad uno sconosciuto; tali fatti devono esser gravi, precisi e concordati*²⁸. Da ciò deriva che per poter ammettere una presunzione di colpa dell'imprenditore per gli infortuni sul lavoro è necessario che l'esperienza dimostri che nel maggior numero dei casi la causa degli infortuni sia da imputare a colpa del datore: tuttavia la relazione della Commissione d'inchiesta del patronato milanese d'assicurazione e soccorso per gli infortuni del lavoro rileva che dei 616 infortuni, di cui si poté indagare la responsabilità, 523 dipendevano da caso fortuito, 71 da colpa del lavoratore stesso e solo 22 erano imputabili all'imprenditore. Dunque come si può riconoscere una presunzione di responsabilità, quando non è supportata dall'esperienza?

Un altro elemento che traspare dalla relazione è che nella ricerca delle cause di un infortunio si ricorre con assai grande facilità ai concetti di caso fortuito e forza maggiore che liberano interamente il datore di lavoro dalla responsabilità. Affinché sia tale è necessario che il caso sia imprevedibile, anche la minima prevedibilità esclude la sua esistenza e fa sorgere la colpa nell'uomo. Il concetto di caso fortuito così inteso e preso isolatamente in contesti diversi è corretto, ma se si guarda al contesto industriale in cui l'esperienza dimostra che il caso fortuito si manifesta con maggiore frequenza e uniformità la definizione non risulta più tanto adeguata. Dunque il fatto che negli opifici industriali si registri un numero sempre più alto di infortuni non può più essere considerato caso fortuito, ma un accessorio inevitabile dell'industria. Sono queste la basi da cui muove la nuova teoria del rischio professionale.

²⁸ G. Fusinato, *Gli infortuni sul lavoro e il diritto civile*, 1887, pag 18

Diamo, innanzitutto, una definizione: *il rischio che si qualifica professionale è la possibilità del verificarsi, a causa o in occasione del lavoro, di un evento generatore di bisogno, ossia di un evento dannoso che il soggetto colpito a causa delle sue condizioni di auto insufficienza, non riesce a fronteggiare con le proprie forze*²⁹.

Il rischio è implicito nel modo di produzione industriale che contiene una serie di pericoli che si sottraggono ad ogni misura di prudenza o previsione. Dunque se gli infortuni, compresi quelli riguardanti il caso fortuito, sono conseguenza dell'industria, allora è evidente che questi debbano essere sopportati dall'industria stessa. L'imprenditore è chiamato perciò a risarcire i danni cagionati all'operaio che presta il suo lavoro alle dipendenze del primo in quanto egli rappresenta l'industria e gode dei suoi vantaggi quindi non può sottrarsi agli effetti di quegli avvenimenti che rappresentano un rischio dell'industria stessa. Per poter dare attuazione al principio del rischio professionale si è giunti alla formulazione di una equiparazione uomo-macchina: l'operaio accanto alla macchina diventa un automa cioè un organo della macchina stessa senza iniziativa, potere di sorveglianza e controllo sul lavoro, si trova quindi in una condizione passiva. Diretta conseguenza di questa equiparazione è che come l'imprenditore provvede alla riparazione della macchina affinché il processo produttivo possa continuare, così deve provvedere a riparare il danno provocato al lavoratore in seguito all'infortunio perché lavorando giova all'imprenditore esattamente come la macchina.

Analizziamo ora la riflessione che ha portato i giuristi dell'Ottocento a includere il caso fortuito nelle cause generatrici dell'obbligo di risarcimento del danno gravante sull'imprenditore. Come già detto, il numero crescente di infortuni permette di affermare che tutti quegli infortuni imputati al caso fortuito e quindi considerati come eventi imprevedibili, in realtà non lo sono data l'uniformità e la frequenza con cui si verificano. L'infortunio verificatosi per caso fortuito è una caratteristica dell'industria.

²⁹ M. Morello, *Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro*, 2016, nota 17, pag 29

La teoria del rischio professionale nasce perché *si volevano creare obblighi di risarcimento anche quando non esiste la colpa*³⁰.

Il principio *casus a nullo praestantur* non è senza eccezioni infatti in alcuni casi, per ragioni di giustizia, è possibile andare oltre il suo rigore come avviene con il mandato. Il codice civile del 1865 infatti stabiliva l'obbligo del mandante di tenere indenne il mandatario da ogni danno anche in assenza di colpa. Una simile logica può essere ripetuta anche nel contratto di locazione d'opera dove appunto le circostanze di infortunio sono molteplici.

Perché ci sia responsabilità del padrone è necessario che l'infortunio abbia avuto origine nell'industria: questa premessa permette di individuare una distinzione tra caso fortuito e forza maggiore secondo la concezione ottocentesca.

Sia il caso fortuito che la forza maggiore sono avvenimenti che non si possono evitare con la diligenza di un buon padre di famiglia: la forza maggiore in particolare è *un avvenimento il quale, estraneo all'ambiente industriale, per suo irrompere nell'ambiente stesso produce un danno alle persone ed ai beni, ed il quale, per la forma del suo manifestarsi sorpassa visibilmente i casi prevedibili nel corso ordinario della vita*³¹. Dunque, mentre la *vis maior* resta un avvenimento estraneo all'ambiente industriale, il caso fortuito viene considerato un accessorio inevitabile dell'industria stessa perciò può essere indirettamente previsto ed evitato tramite l'adozione di tutte le misure e precauzioni che la scienza consiglia. La differenza tra i due concetti è molto sottile, ma c'è e la teoria del rischio professionale non comprende la forza maggiore.

Detto ciò, il principio del rischio professionale non considera più l'infortunio come *fortuitus casus*, ma come una certezza, un evento che accade per caso e non a caso.

Dunque si possono individuare per ora due casi di obbligo di risarcimento come sostiene Fusinato: il primo originato da colpa dell'imprenditore che genera responsabilità e il secondo originato, invece, dal caso fortuito in cui viene escluso il concetto di colpa, ma il risarcimento trova il proprio fondamento nella qualità che il datore riveste come capo dell'industria.

³⁰ G. Cazzetta, *Quaderni fiorentini XVII*, 1988, pag 193

³¹ C. dei Marchesi de Luca, *La responsabilità negli infortuni sul lavoro*, in << Rivista internazionale di Scienze sociali e discipline ausiliarie >> 1894, pag 514

La teoria spiega anche gli infortuni imputabili a colpa del lavoratore: come evidenzia la relazione della Commissione d'inchiesta del patronato milanese d'assicurazione, su 616 infortuni 71 erano causati dall'imprudenza della vittima. I fautori del rischio professionale sostengono che la responsabilità del lavoratore per questi infortuni deve essere assorbita da quella dell'imprenditore in quanto l'imprudenza dell'operaio deriva dall'abitudine al lavoro. La consuetudine al lavoro dipende naturalmente dalla ripetizione costante delle stesse operazioni e induce nell'operaio una certa spensieratezza tale per cui il non verificarsi di un infortunio lo spinga a trascurare molte precauzioni. Dunque si verifica un effetto domino: la ripetizione degli stessi atti porta il lavoratore all'abitudine che causa imprudenza, la quale a sua volta può essere la causa dell'infortunio. Tuttavia l'origine di questa imprudenza è sempre da ricercarsi nell'industria per il modo in cui il processo produttivo è organizzato perché è il nuovo modo di produrre ricchezza che impone al lavoratore l'abitudine. La negligenza e l'imprudenza sono elementi inseparabili dell'industria. Perciò anche gli infortuni addebitabili a colpa lieve del lavoratore vengono ricompresi nel rischio professionale, di conseguenza ad essere considerato responsabile è l'imprenditore.

L'accusa più importante che è stata mossa a questo principio è di carattere economico: l'eccezionale ampiezza della responsabilità avrebbe come diretta conseguenza un pregiudizio al progresso industriale, ma la scienza economica ha offerto un mezzo da contrapporre agli effetti dannosi che deriverebbero da un sistema così rigoroso cioè l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro degli operai. L'assicurazione dà la possibilità all'imprenditore di liberarsi della responsabilità e assume il carattere dell'obbligatorietà in modo tale da poter includere anche gli infortuni dovuti a caso fortuito. In Italia è stata introdotta con la legge 17 marzo 1898 n. 80, che confluirà nel T.U. 31 gennaio 1904 n. 51.

2.3 La “soluzione” al problema dell'operaio infortunato: T.U. 51/1904

In questo paragrafo l'attenzione sarà posta su quella che è la soluzione legislativa adottata per il problema dell'operaio infortunato ossia il Testo Unico predisposto con il r.d. 31 gennaio 1904 n. 51 e il relativo regolamento di esecuzione approvato con r.d. 13 marzo 1904 n. 141. Il punto di partenza, però, è da ricercarsi in un altro riferimento normativo che rappresenta la prima regolamentazione delle problematiche concernenti gli infortuni sul lavoro: l. 17 marzo 1898 n.80 e il relativo regolamento di attuazione r.d. 25 settembre 1898 n. 411. Con la legge n.80 vengono introdotti legislativamente due obblighi: l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e l'adozione di speciali misure tecniche necessarie per prevenire gli infortuni sul lavoro e proteggere la vita e la integrità personale degli operai (art 3). Questa legge, nonostante rappresenti un passo avanti, presentava alcune criticità importanti tra cui un campo di applicazione eccessivamente limitato, una diminuzione dell'incentivo economico antinfortunistico, la possibilità di scegliere liberamente l'istituto assicuratore e l'assicurazione che restava condizionata all'adempimento da parte dell'imprenditore del pagamento del premio assicurativo altrimenti il lavoratore rischiava di non ottenere alcuna tutela.

Di fronte a queste limitazioni il legislatore decise di modificare la legge con la l. 29 giugno 1903 n. 243 sostituendo alcuni articoli o commi, ma si ritenne necessario dover procedere in modo alternativo tramite un'opera di coordinamento che culmina, appunto, nel Testo Unico 51/1904 in cui confluiscono sia la legge n.80 che la legge n.243. L'analisi che segue ci permetterà di evidenziare che la nuova legge rappresenta un innegabile miglioramento rispetto al passato, ma restano comunque invariati alcuni principi e regole della precedente legge che erano stati criticati.

Iniziamo individuando i destinatari della tutela assicurativa (art.2).

“È considerato operaio agli effetti della presente legge:

Chiunque, in modo permanente o avventizio e con remunerazione fissa o a cottimo, è occupato nel lavoro fuori della propria abitazione.”

Con questa disposizione il legislatore ha voluto esplicitamente escludere i lavoratori a domicilio.

“Chiunque, nelle stesse condizioni, anche senza partecipare materialmente al lavoro sovrintende al lavoro di altri, purché la sua mercede fissa non superi sette lire al giorno, e la riscuota a periodi non maggiori d'un mese. “

Affinché sia obbligatoria l'assicurazione anche per chi sovrintende al lavoro altrui è necessario che sussistano tutte e tre le condizioni in modo tale che venga escluso chi sorveglia saltuariamente e senza mercede. A tal proposito è illuminante una sentenza del 1908 che ritenne << operaio che sovrintende al lavoro di altri, colui che sia più esperto di quelli che eseguono il lavoro e porge loro istruzioni sul modo di eseguirlo: non già quello che, ignaro dell'arte, assiste nell'interesse proprio al lavoro e si limita a misurare il lavoro compiuto o a indicare il luogo in cui si deve compiere.>> (App. Firenze, 1 Febbraio 1908)

“L'apprendista, con o senza salario, che partecipa all'esecuzione del lavoro.

Chi attende al lavoro agricolo, in quanto sia addetto a prestare la sua opera in servizio delle macchine di cui al n.4, o dei cannoni e altri apparecchi di cui al n. 5 dell'articolo 1. “

Dunque l'art 2 nell'individuare chi possa essere considerato “operaio” non fa alcuna distinzione di età, sesso e di nazionalità: da ciò si desume che anche agli stranieri deve essere garantita l'assicurazione. Inoltre gli operai che lavorano nel Regno sotto le dipendenze di un'impresa estera devono essere soggetti alla legge italiana in materia di infortuni come si evince anche da una sentenza del tribunale di Sarzana del 1901: << perché si tratta di legge di interesse pubblico a cui non si può derogare in nessun modo ed è inoltre il luogo dove l'industria o l'impresa si esplica e spende il suo lavoro che segue l'impero della legge.>>

L'oggetto dell'assicurazione è esplicito al comma 1 dell'art 7: l'assicurazione deve essere fatta a cura e spese del capo o dell'esercente dell'impresa, industria o costruzione per tutti i casi di morte e lesioni personali provenienti da infortunio, che avvenga per causa violenta in occasione del lavoro, le cui conseguenze abbiano una durata maggiore di cinque giorni.

Possiamo distinguere i due elementi fondamentali che caratterizzano l'infortunio sul lavoro: causa violenta e l'occasione del lavoro.

La causa deve essere efficiente cioè deve produrre l'effetto dannoso alla vita o alla salute del lavoratore e rapida ossia concentrata nel tempo. Si tratta di una causa che produce con forza un effetto dannoso all'integrità fisica del lavoratore e opera ab extrinseco, ha origine esterna. Quest'ultima caratteristica presuppone un rapporto fra il lavoratore e l'ambiente in cui svolge la sua prestazione in pieno rispetto della teoria ispiratrice del sistema di assicurazione obbligatoria, ossia il rischio professionale: si tratta di un'interpretazione sostenuta anche da Carnelutti il quale afferma << *Ed invero non può non essere così, dal momento che tutta la teoria dell'infortunio professionale riposa sul concetto dell'influenza, che l'ambiente esterno, in determinate condizioni, esercita sulla persona dell'operaio*³²...>>

L'occasione del lavoro è il cuore della normativa degli infortuni sul lavoro presuppone che ci sia un nesso di causalità indiretta tra il lavoro e l'infortunio nel senso che il lavoro non è la causa dell'infortunio, ma è la causa dell'esposizione del lavoratore al rischio dell'infortunio.

Possiamo dire quindi che la causa violenta che colpisce il lavoratore dev'essere strettamente connessa con l'attività lavorativa e deve essere occasionata dal suo esercizio, perciò non è sufficiente che l'infortunio si verifichi sul luogo di lavoro per poterlo definire tale.

L'indennità che spetta al lavoratore comincia ad essere pagata dall'istituto assicuratore dopo cinque giorni dall'evento dannoso, cioè al termine del periodo di carenza, mentre la misura delle indennità assicurate è fissata dal testo unico all'art 7.

Infine al Testo Unico e al suo regolamento di esecuzione si deve anche la distinzione in cinque categorie dei danni lavorativi che possono conseguire a un infortunio professionale: incapacità permanente assoluta, incapacità permanente parziale, incapacità temporanea

³² M. Morello, *Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro*, 2016, pag 44

assoluta, incapacità temporanea parziale e la morte. Le relative definizioni si trovano all'art 94, per quanto concerne l'incapacità permanente, e all'art. 96, per l'incapacità temporanea, del regolamento n. 141/1904.

Per incapacità permanente assoluta si intende la perdita totale per tutta la vita dell'attitudine al lavoro, in particolare si ha con la perdita di qualche membro o di uno dei cinque sensi che gli impedisce di svolgere qualsiasi lavoro. Si può quindi parlare di invalidità permanente quando l'operaio perde entrambe le braccia o gambe oppure un solo braccio o una sola gamba e, ovviamente, in caso di cecità.

Mentre con incapacità permanente parziale si ritiene la diminuzione in parte e per tutta la vita dell'attitudine al lavoro.

Per incapacità temporanea assoluta si intende la conseguenza dell'infortunio che impedisce, per un determinato periodo di tempo, l'attitudine al lavoro, invece l'inabilità temporanea parziale è la conseguenza dell'infortunio che diminuisce in parte e per un dato lasso di tempo l'attitudine al lavoro.

L'art 95 invece determina la liquidazione e il pagamento delle indennità finalizzate ad indennizzare il prestatore d'opera per il danno subito alla sua capacità produttiva e non la lesione all'integrità fisica. Nella prassi agli effetti della liquidazione si utilizza un criterio in base al quale la proporzione della diminuzione di funzionalità dell'arto perso è anche la proporzione della riduzione del salario, infatti l'art 95 presenta un elenco in cifre percentuali che esprime il quantitativo di riduzione della capacità lavorativa, misurata in ragione della riduzione del salario corrispondente. Invece la misura delle indennità assicurate in base alle conseguenze dell'infortunio sono fissate all'art 9 della legge in cui troviamo un elenco in cui a ciascuna inabilità corrisponde l'ammontare dell'indennità che spetta al lavoratore.

La denuncia di un infortunio che abbia per conseguenza la morte o l'incapacità al lavoro per più di cinque giorni va fatta dall'esercente dell'impresa nel termine di tre giorni all'autorità locale di pubblica sicurezza(art 36, T.U. 51/1904): alla denuncia viene allegato il certificato medico che attesta lo stato dell'operaio e determina l'avvio del pagamento dell'indennità al lavoratore stesso da parte dell'istituto assicuratore(art 104, r.d. n 141/1904). Infine l'istituto

assicuratore ha il diritto di sottoporre l'operaio alle visite mediche che ritiene necessarie al fine di accertare l'effettiva incapacità dello stesso e il rifiuto ingiustificato del lavoratore a sottoporsi a dette visite consente all'istituto di sospendere il pagamento delle indennità giornaliere per inabilità temporanea.

Dunque in conclusione possiamo affermare che le disposizioni del Testo Unico rappresentano da un lato un effettivo miglioramento rispetto alle tutele quasi del tutto assenti in passato, ma per arrivare a una tutela in senso stretto, come siamo oggi abituati a ritenere, il cammino è ancora lungo. Possiamo, infatti, sottolineare quelli che sono i principi che nemmeno il Testo Unico modifica e che resteranno vigenti fino all'intervento del legislatore fascista: il sistema di assicurazione resta ancorato alla stipula di contratti assicurativi tra datore di lavoro e istituto, il risarcimento è del solo danno professionale, esonero della responsabilità civile derivante dal fatto di aver assicurato i propri dipendenti, l'assicurazione estesa solo a determinate categorie di lavoratori ecc.

Capitolo 3

Linee di sviluppo successive della tematica

3.1 Le riforme nel periodo fascista e l'introduzione dell'art 2087 c.c.

Nel precedente capitolo l'analisi dello sviluppo della tutela contro gli infortuni sul lavoro si è arrestata con l'emanazione del Testo Unico 51/1904 che, come abbiamo potuto vedere, ha abbracciato la teoria del rischio professionale e ha previsto due obblighi in capo al datore di lavoro: l'assicurazione obbligatoria dei propri dipendenti con la relativa esclusione della responsabilità civile dell'imprenditore in caso di infortuni e l'obbligo di adottare speciali misure tecniche al fine di salvaguardare la vita e l'integrità fisica dei prestatori d'opera. Il ventennio successivo, in particolare fino all'avvento del fascismo, è caratterizzato dal silenzio: infatti l'intervento del legislatore in materia è quasi, se non del tutto, assente. L'innovazione più importante risalente a quel periodo è l'estensione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro al mondo del lavoro agricolo ex decreto luogotenenziale 23 agosto 1917, n 1450, ma un vero rafforzamento della tutela antinfortunistica si avrà con il legislatore fascista che realizzerà un'importante opera di estensione in materia, pur garantendo una certa continuità con i principi e la legislazione precedente.

Prima di illustrare le modifiche e le nuove introduzioni è necessario fare una premessa al fine di capire la ratio da cui queste prendono vita. Il fondamento dell'intervento del legislatore è da ricercarsi nelle nuove concezioni di lavoro e lavoratore: il lavoro comincia ad essere visto come un dovere sociale finalizzato al potenziamento della Nazione e al benessere della collettività, di conseguenza il lavoratore non veniva più considerato un semplice prestatore d'opera, ma un'utilità per la Nazione stessa. Da ciò deriva naturale che il compito di tutelare il lavoratore è dello Stato che, trascendendo gli interessi delle singole categorie,

dovrà rappresentare e perseguire gli interessi della collettività³³. La tutela assume perciò un altro significato: passa dall'essere intesa come danno da risarcire ad assumere il valore di patrimonio indispensabile al processo produttivo e alla Nazione. Proteggere il lavoratore dai rischi in cui incorre svolgendo la propria prestazione lavorativa non va nel solo interesse del lavoratore e del datore di lavoro, ma anche a vantaggio della produzione nazionale; la ratio è alquanto semplice, se il lavoratore si ammalasse o infortunasse renderebbe meno e comporterebbe una perdita anche per la Nazione. Quindi lo Stato fascista si impegnerà a proteggere e assistere il prestatore d'opera per garantire il benessere e la potenza comune tramite l'emanazione di norme dirette da un lato ad attuare un più completo sistema di prevenzione contro gli infortuni sul lavoro e dall'altro ad attenuare il più possibile le conseguenze economiche e morali. In quest'ottica assume un ruolo fondamentale anche il datore di lavoro che dovrà, oltre ad organizzare il lavoro in termini di sicurezza, favorire l'educazione antinfortunistica dei propri dipendenti. Nasce su queste basi il principio della prevenzione degli infortuni che si esprime in una duplice azione; una tecnica, che consiste nel miglioramento delle macchine e degli attrezzi, in generale dell'ambiente lavorativo per renderlo più idoneo sia dal punto di vista igienico-sanitario che da quello della sicurezza. Un'azione psicologica, quella più complessa da realizzare, che consiste nel creare nel lavoratore la "coscienza di sicurezza" attraverso due modalità: con un'azione educativa tramite la scuola di ogni ordine e grado così da formare nei futuri lavoratori la mentalità della sicurezza e con un'azione di propaganda destinata principalmente a coloro che già lavorano e che si esplica attraverso la stampa, la radio, conferenze, raduni ecc³⁴.

Il principio di prevenzione costituisce la base per l'istituzione dell'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni (E.N.P.I.) da parte della Confederazione dell'industria che aveva richiesto l'autorizzazione al Ministero e che, appunto, è stata concessa con decreto il 31 agosto 1932³⁵. Questo Ente si occupava dell'unico settore rimasto scoperto dalle funzioni del recente Ispettorato del lavoro, cioè quello

³³ M. Morello, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nell'Italia fascista*, 2024, pag 16-18

³⁴ Ivi, p. 19-23

³⁵ Ivi, p. 30

dell'informazione e della propaganda per la prevenzione degli infortuni. Le prestazioni che offriva sono di due tipi; servizi di tipo tecnico in materia di sicurezza e mezzi di propaganda delle norme antinfortunistiche al fine di migliorare il senso di responsabilità degli operai perché c'era, appunto, la convinzione che elementari cognizioni ed istruzioni antinfortunistiche avrebbero potuto diminuire il numero di eventi disastrosi, rendendoli di conseguenza evitabili. Per quanto concerne le prestazioni tecniche queste possono essere distinte in tre categorie: una prima categoria che consiste nell'inviare ispettori dell'Ente, su richiesta delle aziende, negli stabilimenti dell'impresa per verificare se l'impianto elettrico corrispondeva alle norme di sicurezza. La seconda categoria comprende ispezioni finalizzate al controllo della razionalità, del rendimento e del costo economico degli impianti elettrici. Mentre la terza categoria riguarda la consulenza antinfortunistica rivolta a tutti coloro che chiedevano informazioni e consigli in materia³⁶. Inoltre l'E.N.P.I. faceva da tramite per le pratiche necessarie in caso di infortunio tra il datore di lavoro e l'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (I.N.F.A.I.L.).

Un altro contributo fondamentale che si può riconoscere al legislatore fascista è racchiuso nel r.d. 13 maggio 1929, n. 928 che ha previsto l'assicurazione obbligatoria per sei malattie professionali nell'industria³⁷. Si tratta della prima legge che la prevede, anche se è possibile rintracciare negli anni precedenti un richiamo ad essa sia in sede parlamentare che in dottrina: ricordiamo l'esperienza più significativa ossia l'istituzione nel 1901, presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, della Commissione di studio che doveva ricercare le cause autoctone e determinanti le diverse forme di infermità contratte dagli operai. La Commissione è di grande rilievo per due ragioni: da un lato fornisce una prima definizione di malattie professionali cioè "malattie professionali da equipararsi agli infortuni sul lavoro, quelle malattie dovute in modo certo e nel caso concreto esclusivamente all'esercizio di un determinato lavoro industriale che siano tali da portare la morte o, in modo transitorio e permanente, l'inabilità al lavoro." Il secondo motivo di rilevanza riguarda il fatto

³⁶ Ivi, p. 39

³⁷ Ivi, p. 69

che la Commissione riporta alla luce la questione che per alcuni anni, in particolare dall'emanazione della legge n. 80 del 1898 fino al 1901, era lasciata in sospenso³⁸. Sono successivamente seguiti diversi studi, inchieste, congressi e disegni di legge che non sono, tuttavia, usciti dalla fase concettuale. La ratio di una tale esclusione delle malattie professionali dall'assicurazione obbligatoria sta nella concezione stessa di malattia professionale perché si riteneva che il rischio di ammalarsi lentamente per effetto di un processo causale che si sarebbe protratto per tutta la durata del rapporto di lavoro, fosse un rischio che il lavoratore ha accettato con la stipula del contratto di lavoro e che in sede negoziale fosse già stato monetizzato³⁹. Nella pratica, però, rappresenta una vera e propria ingiustizia sociale dato che, esattamente come l'infortunio, il fattore causale dell'insorgere della malattia professionale è il lavoro. Questa ingiustizia è, appunto, stata superata dal legislatore fascista con il r.d. n. 928/1929, anche se la sua applicazione sarà differita a causa della ritardata emanazione del regolamento attuativo, avvenuta soltanto nel 1933 con il r.d. 5 ottobre n. 1565. La base giuridica dell'assicurazione è la stessa degli infortuni sul lavoro stabilita dal Testo Unico 51/1904 con alcune piccole modifiche, data la specificità delle malattie, che riguardano principalmente il funzionamento dell'assicurazione, il periodo di carenza, il minimo indennizzabile e l'obbligo di cure. La legge individua cinque intossicazioni, da piombo, mercurio, fosforo bianco, solfuro di carbonio, benzolo e derivati e una malattia parassitaria ossia l'anchilostomiasi e stabiliva la presunzione legale di origine professionale per cui bastava l'insorgere della malattia in lavoratori addetti a determinate lavorazioni perché venisse riconosciuta la tutela, senza nessun onere di prova riguardo al rapporto di causalità tra la malattia e la professione. Pertanto alla legge viene annessa una tabella che riporta tassativamente le malattie professionali e le lavorazioni nell'esercizio delle quali dette malattie avrebbero dovuto manifestarsi per essere comprese nella tutela.

L'art 3 del r.d. n. 928/1929 nel richiamare espressamente il Testo Unico 51/1904, ha stabilito che l'assicurazione contro le malattie professionali fosse obbligatoria solo alla sussistenza

³⁸ Ivi, p. 71

³⁹ Ivi, p. 72

delle condizioni stabilite dall'art 1 del T.U. perciò un'industria pur svolgendo lavorazioni previste nella tabella, ma non soddisfacendo i requisiti del testo unico, non avrebbe avuto l'onere dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie⁴⁰.

L'art 7, invece, ribadisce il principio dell'assistenza sanitaria all'infortunato, che già in precedenza era stato parzialmente attuato con riferimento agli infortuni e in particolare stabilisce l'obbligo per l'operaio di <<sottostare alle cure che l'istituto assicuratore ritenga necessarie e di entrare, a tal fine, nei luoghi di cura indicati dall'istituto stesso.>> Questo principio rappresenta rispettivamente sia un obbligo che un diritto del lavoratore in quanto opera nell'interesse del lavoratore e dello Stato perché è il modo migliore e più efficiente per riparare il danno subito dall'operaio. In caso di ingiustificato rifiuto del prestatore d'opera a sottoporsi alle visite mediche, questi perde il diritto alla indennità: anche in questo caso però, il lavoratore è soggetto a un'ampia tutela perché ai sensi dell'art 17 del r.d. n. 1565/1933, in caso di disaccordo sulle cure ritenute necessarie dall'Istituto assicuratore e il medico curante dell'operaio, la decisione avrebbe dovuto essere rimessa a un terzo medico scelto dai due predetti medici. Stabilita la diagnosi e le cure per il lavoratore, in caso di guarigione egli potrà essere riammesso al lavoro, in caso contrario, ossia quando la capacità al lavoro sia ridotta in misura superiore al 20%, si dovrà procedere alla liquidazione di un'indennità permanente. A differenza del Testo Unico 51/1904 che conteneva una tabella con la valutazione in cifre percentuali della diminuita capacità lavorativa, il r.d. n. 928/1929 non ne conteneva alcuna perciò la valutazione e la liquidazione dovranno essere fatte con un criterio clinico dal medico.

Nonostante il r.d 928/1929 avesse le stesse basi giuridiche del T. U. 51/1904, le norme regolatrici restano separate e ben presto si evidenziò la necessità di unificare le disposizioni, un compito a cui assolverà il legislatore fascista degli anni Trenta con l'emanazione di due leggi fondamentali; r.d.l 23 marzo 1933 n. 264, convertito in l. 29 giugno 1933, n. 860 e r.d. 17 agosto 1935 n. 1765 che stabiliscono rispettivamente l'unificazione degli istituti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni degli operai sul lavoro presso un ente di diritto

⁴⁰ Ivi, p. 76

pubblico con personalità giuridica e gestione autonoma denominato I.N.F.A.I.L. e l'unificazione delle norme in materia di infortuni e malattie professionali in un unico testo legislativo. Quest'ultima unificazione è sicuramente la più importante e trova la propria ratio nel riconoscimento dell'affinità tra gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali che poggiano entrambe sullo stesso fondamento giuridico che è, appunto, il rischio professionale.

Il r.d. 1765/1935 pur non rappresentando una riforma radicale della normativa in materia, ma un'opera di rifinitura e di assestamento del T.U. 51/1904, ha apportato due fondamentali modifiche⁴¹. Innanzitutto, il principio della contrattualità del rapporto assicurativo viene sostituito dal principio della costituzione *ex lege* del rapporto previdenziale e della relativa piena automaticità delle prestazioni. Pertanto il rapporto assicurativo opera automaticamente in virtù della legge e la relativa tutela prende vita per la semplice sussistenza delle condizioni obiettive dell'assicurazione eliminando i contrasti che scaturivano sulla validità o sull'interpretazione dei contratti assicurativi e garantendo così al lavoratore una vera tutela di diritto. Una tutela non più *ex contractu*, ma *ex lege* che permette un suo sicuro conseguimento da parte del lavoratore e stabilisce di conseguenza i diritti e i doveri dei protagonisti del sistema assicurativo⁴². A tal proposito i soggetti del rapporto assicurativo e i relativi obblighi e diritti sono definiti dalla legge: all'art 6 troviamo l'individuazione del datore di lavoro assicurante, il soggetto passivo del rapporto, cioè sono considerati tali gli imprenditori, gli appaltatori e i concessionari di lavoro, lo Stato, le Province, i Comuni e gli altri Enti pubblici, le società cooperative e le compagnie portuali, i privati e gli enti che effettuano lavori <<direttamente e per proprio conto>>, gli << esercenti di macchine>> e gli armatori di navi. Per quanto concerne gli obblighi invece, questi sono principalmente di denuncia e sopporto dell'onere assicurativo: infatti i datori di lavoro devono denunciare all'istituto assicuratore l'inizio dell'attività lavorativa e indicare tutti gli elementi utili per la determinazione del rischio professionale e del premio assicurativo, di conseguenza sono

⁴¹ Ivi, p. 104

⁴² Ivi, p. 107-108

obbligati a comunicare qualsiasi altra modifica che intervenga nel lavoro e determini un diverso rischio. Inoltre devono denunciare gli infortuni entro il termine di due giorni dal loro verificarsi. I soggetti attivi del rapporto assicurativo sono, invece, i lavoratori, indicati dalla legge come coloro che sottostanno alle condizioni della subordinazione e della manualità e che soddisfano i requisiti soggettivi e oggettivi (art 18 r.d. n. 1765/1935). Il lavoratore deve essere subordinato e deve svolgere una prestazione manuale rilevante e abituale cioè il lavoratore deve avere un rapporto di natura professionale e non un'occupazione occasionale o accidentale. Un altro elemento fondamentale è che l'opera deve essere retribuita e, rispetto al precedente testo unico, la disposizione del legislatore fascista è molto più ampia in quanto non include solamente gli operai retribuiti con remunerazione fissa o a cottimo, ma anche quelli << con partecipazione agli utili o al prodotto.>> cioè ogni forma di retribuzione. Infine, sono compresi nell'assicurazione coloro che sovrintendono al lavoro altrui, gli apprendisti e i familiari del datore che prestano la loro opera alle sue dipendenze.

La seconda modifica apportata dal r.d 1765/1935 riguarda le finalità dell'assicurazione: infatti si passa dal mero risarcimento economico finalizzato alla riparazione del danno subito dal lavoratore alla restaurazione della forza-lavoro al massimo grado possibile tramite la cura, lo scopo quindi è di ripristinare la capacità lavorativa⁴³. Le prestazioni devono essere fornite sia dal datore di lavoro, anche se in minima parte mediante l'assistenza immediata e i soccorsi d'emergenza e in massima parte dall'istituto assicuratore. Le prestazioni vengono corrisposte sotto forma di indennizzi proporzionati alla natura e al grado del danno fisico dal quarto giorno successivo e consistono in un'indennità giornaliera in caso di inabilità temporanea, una rendita per l'inabilità permanente, una rendita e un assegno una tantum ai superstiti in caso di morte. Oltre alle prestazioni in denaro, sono previste anche quelle in natura come cure mediche e chirurgiche e fornitura di protesi⁴⁴.

In tema di responsabilità civile dell'imprenditore non si registra nessuna evoluzione, se non lievi varianti, rispetto a quanto stabilito dal testo unico 51/1904⁴⁵: infatti all'art 4 del r.d. n.

⁴³ Ivi, p. 105

⁴⁴ Ivi, p. 123-124

⁴⁵ Ivi, p. 136-137

1765/1935 si ribadisce il principio secondo cui l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile, ma individua alcune eccezioni: quando il datore di lavoro ha riportato condanna penale per il fatto dal quale deriva l'infortunio, in caso di sentenza penale che stabilisce l'infortunio sia avvenuto per fatto imputabile a coloro che il datore di lavoro ha incaricato della direzione o sorveglianza del lavoro e quando una sentenza decida di non doversi procedere per amnistia, il giudice civile, su richiesta degli interessati, può decidere che sussista la responsabilità per il fatto che avrebbe costituito reato. Questa norma è *ius singulare* perciò non è possibile operare un'estensione per analogia, per cui a godere del beneficio dell'esonero è il solo datore di lavoro e ne sono esclusi i preposti alla direzione o sorveglianza del lavoro (art 6 r.d. n. 1765/1935).

Nonostante tutte queste innovazioni e il riordino della normativa in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali, il sistema legislativo rimaneva incompleto in quanto ciascuna legge tutelava l'integrità fisica del lavoratore *ex post*, cioè solo in seguito al verificarsi dell'infortunio, e, come già evidenziato, cominciava a maturare l'idea che fosse necessario anche un intervento *ex ante*, cioè un intervento preventivo al fine di tutelare integralmente e in modo più completo la personalità del lavoratore. Di fronte a questa evidenza, il nuovo Codice civile del 1942 decreta, all'art 2087, l'obbligo in capo al datore di lavoro di adottare tutte le misure necessarie al fine di salvaguardare l'integrità fisica dei lavoratori. Di preciso l'art 2087 recita: l'imprenditore è tenuto ad adottare, nell'esercizio dell'impresa, le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro. Si tratta di una norma che amplia gli obblighi del datore di lavoro sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo e garantisce una certa durevolezza nel tempo data la sua elasticità che le permette di adattarsi a qualsiasi fattispecie e qualunque progresso tecnico e scientifico. L'assolvimento dell'obbligo di tutela da parte dell'imprenditore deve essere fatto usando la diligenza del buon imprenditore di cui al comma 2 art. 1176 c.c. e la relativa valutazione è eseguita

avendo riguardo alla natura e alla particolarità dell'attività esercitata. Inoltre, garantire un ambiente di lavoro salubre e sicuro non è sufficiente: infatti il datore di lavoro deve fare in modo che i lavoratori si servano effettivamente delle misure protettive previste, da ciò nasce anche il suo obbligo di vigilanza e i corrispondenti obblighi dei prestatori d'opera di apprendere l'uso e il funzionamento pratico di questi mezzi, comunicare all'imprenditore qualsiasi loro malfunzionamento e provvedere alla loro conservazione al fine di non aggravare il rischio professionale in cui incorrono loro stessi .

I tre criteri da adottare nell'individuazione delle misure di sicurezza sono indicate dalla legge: particolarità del lavoro, ossia le caratteristiche dell'ambiente lavorativo e le prestazioni effettuate, l'esperienza e la tecnica.

L'introduzione dell'art. 2087 ha sollevato una questione molto dibattuta sia in dottrina che in giurisprudenza riguardo al rapporto tra detta norma e l'art. 4 del r.d. n. 1765/1935⁴⁶. Alcuni sostenevano l'incompatibilità tra le due in quanto l'esonero dalla responsabilità ex art 4 è in netto contrasto con gli obblighi posti a carico del datore e la conseguente responsabilità che scaturisce dall'inosservanza delle cautele necessarie alla tutela dell'integrità fisica dei lavoratori. Si deduce, perciò, che l'art 2087 c.c. abbia tacitamente abrogato la disposizione della legge sugli infortuni e che, di conseguenza, l'imprenditore è tenuto al risarcimento del danno secondo le norme comuni perché l'infortunio nasce da sua colpa consistente nella mancata adozione delle misure di tutela⁴⁷. Altri, invece, sostenevano che il legislatore non ha voluto prevedere nessuna abrogazione perciò entrambe le norme hanno vigore e coesistono⁴⁸: l'art 2087 c.c. ha decretato il principio dell'obbligo di tutela del lavoratore, mentre l'art 4 r.d. n.1765/1935 si occupa della responsabilità civile del datore di lavoro quindi << l'omissione di queste misure quando sia collegata da un rapporto causale all'infortunio, è fonte di responsabilità secondo l'art. 4 e l'art 2043 c.c.⁴⁹.>> Inoltre << la legislazione infortunistica prevede l'esonero della responsabilità civile ove manchi o non sia dimostrata

⁴⁶ Ivi, p. 160

⁴⁷ Ivi, p. 161-162

⁴⁸ Ivi, p. 165

⁴⁹ Cass. civ. Sez II, 7 giugno 1950 n. 1451

una colpa, e detto art 2087 non distrugge tale principio ma definisce la fonte da cui trarre elementi di colpa nel campo civile e penale⁵⁰.>> La questione è così risolta e lo conferma anche la reiterazione della regola stabilita dall'art 4 nell'art. 10 del d.P.R 30 giugno 1965 n. 1124, che contiene l'attuale disciplina in materia.

Dunque l'intervento del legislatore in questo Ventennio viene solitamente definito “Rivoluzione fascista” e in parte lo è stato, come abbiamo potuto notare, ma è altrettanto giusto precisare che egli ha portato a termine un'opera già iniziata dal legislatore dell'Ottocento rendendola concreta e armoniosa.

⁵⁰ Trib. Chieti, 8 maggio 1952

3.2 Evoluzione normativa dal secondo dopoguerra al d.Lgs 81/2008

Per poter concludere l'evoluzione che ha portato all'attuale sistema di prevenzione e normativa antinfortunistica non è possibile ignorare gli anni successivi alla seconda guerra mondiale.

Al fine di delineare al meglio le ultime linee di sviluppo ci occuperemo prima dell'istituto della previdenza e successivamente di quello della prevenzione in quanto, nonostante una certa connessione tra i due, sono nettamente distinti: infatti la previdenza interviene a seguito dell'evento dannoso, mentre la prevenzione, fondandosi sulla colpa contrattuale, opera prima dell'evento dannoso con lo scopo di evitarlo.

Nell'ambito della previdenza un ruolo fondamentale ha sicuramente la Costituzione che al comma 2 dell'art. 38 prevede il diritto dei lavoratori a vedersi assicurati “mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”. Sulla base di questo diritto verrà successivamente emanato il Testo Unico, approvato con d.P.R. 1124/1965, che raccoglie i principi fondamentali dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Il Testo Unico è ancora oggi in vigore, ma la sua portata negli anni è stata ampliata tramite diversi interventi legislativi tra cui i più rilevanti sono sicuramente l'indennizzabilità del danno biologico e gli infortuni avvenuti durante il percorso casa-lavoro-casa (c.d. infortunio in itinere) ex d.Lgs 38/2000, l'attività di informazione, consulenza e salute nei luoghi di lavoro fornita dall'INAIL alle imprese (d.Lgs. 626/1994), l'introduzione dell'obbligo assicurativo anche per le casalinghe (l. 493/1999).

L'istituto della prevenzione in questi anni ha assunto un ruolo centrale: si è consolidato il principio secondo cui il datore di lavoro deve adottare tutte le misure necessarie per la tutela dell'integrità psico-fisica dei propri dipendenti riconoscendo maggiormente l'importanza dell'intervento preventivo. In parole semplici possiamo, quindi, dire che sia in giurisprudenza che in dottrina il motto più importante è “meglio prevenire che curare”. Evidenziamo prima il

fondamento costituzionale della tutela che è strettamente connessa sia all'art 32 Cost. che ai limiti posti all'iniziativa economica privata ex art. 41 Cost.

Negli anni '50 del secolo scorso a tal fine si sono susseguiti una serie di decreti presidenziali tra cui per esempio il d.P.R. 547/1955 che contiene sia disposizioni generali che particolari in materia, il d.P.R. 164/56 che si occupa della sicurezza nell'edilizia e nelle costruzioni in quota, il d.P.R. 303/1956 riguardante la tutela dell'igiene e della salute dei lavoratori.

Successivamente è seguito un periodo di lungo silenzio interrotto all'inizio degli anni '70 dallo Statuto dei lavoratori, in particolare dall'art 9 secondo cui “ I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica.” Questa norma prevede, dunque, poteri di controllo per l'applicazione effettiva delle norme prevenzionistiche per le rappresentanze dei lavoratori⁵¹. Un ulteriore e molto importante contributo è dato anche dal diritto comunitario tramite il quale si è arrivati al D. Lgs 626/1994 che è il principale precedente dell'attuale Testo Unico e che recepiva le direttive europee sulla sicurezza, come la Direttiva Quadro europea sulla sicurezza e la salute dei lavoratori (dir. 89/391/CEE). Tramite questa direttiva, tra l'altro considerata la norma portante in materia di sicurezza sul lavoro in Italia, sono state apportate due aggiunte caratterizzanti tutt'oggi il sistema: l'elemento soggettivo della tutela ossia la prevenzione anche dei c.d rischi psico-sociali e l'individuazione delle figure preposte alla sicurezza. Successivamente il D.Lgs 626/1994 è stato abrogato, opportunamente modificato in alcune parti e confluito nel D.Lgs 81/2008 che attualmente contiene le disposizioni in materia.

⁵¹ A. Vallebona, *Breviario di diritto del lavoro*, G. Giappichelli Editore, 2023, p. 282-284

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

G. Cazzetta, *Quaderni fiorentini XVII*, 1988

C. dei Marchesi de Luca, *La responsabilità negl'infotuni sul lavoro*, in << Rivista internazionale di Scienze sociali e discipline ausiliarie >>, 1894

P. di Sacco, *Il Settecento e l'Ottocento*, Torino, Società Editrice Internazionale, 2021

G. Fusinato, *Gli Infortuni sul lavoro e il diritto civile*, 1887

U. Gobbi, *Gli infortuni sul lavoro*, nel << Giornale degli economisti >> Vol I, Maggio 1886

<https://www.inail.it/portale/it/istituto/l-istituto/la-storia.html>

E. Mingione, E. Pugliese, *Il lavoro*, Carocci editore, Roma, 2021

M. Morello, *Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro*, 2016

M. Morello, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nell'Italia fascista*, 2024

R. Peruzzi, *La Grande Depressione*, in Enciclopedia online Treccani,

https://www.treccani.it/enciclopedia/la-grande-depressione_%28Storia-della-civilt%C3%A0-europea-a-cura-di-Umberto-Eco%29/

G. Romagnoli, *Il sistema di fabbrica nella fase iniziale dello sviluppo capitalistico in Italia*, in << Studi di Sociologia >>, Aprile/ Settembre 1972

Tutela contro gli infortuni e le malattie professionali- Quadro normativo

[https://leg16.camera.it/561?appro=785#:~:text=La%20tutela%20assicurativa%20contro%20gli,1124/1965%20\(T.U.](https://leg16.camera.it/561?appro=785#:~:text=La%20tutela%20assicurativa%20contro%20gli,1124/1965%20(T.U.)

A. Vallebona, *Breviario di diritto del lavoro*, G.Giappichelli Editore, 2023