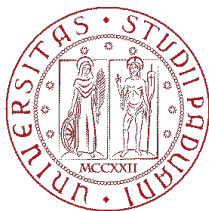


1222 · 2022
800
ANNI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova
Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Corso di Laurea in
Consulente del lavoro

Nascita ed evoluzione dell'assicurazione
contro gli infortuni sul lavoro: una panoramica
storica

Relatore:

Prof. Riccardo Vianello

Laureando/a:

Francesco Adami

Matricola: 1173522

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

Indice:

INTRODUZIONE.....	5
--------------------------	----------

CAPITOLO I

TEORIE DELLA RESPONSABILITÀ: EXTRACONTRATTUALE E CONTRATTUALE.....	9
1.1 LA RESPONDABILITÀ EXTRACONTRATTUALE.....	9
1.2 LA FATTISPECIE DELLA RESPONSABILITÀ CONTRATTUALE	14

CAPITOLO II

DIFFICOLTÀ LEGALI E PROCESSUALI PER OTTENERE IL RISARCIMENTO.....	21
2.1 L'INFORTUNIO COME DISGRAZIA.....	21
2.2 RITO CIVILE E RITO COMMERCIALE.....	26
2.3 OSTACOLI PROCEDURALI PER L'OPERAIO.....	29

CAPITOLO III

ITER LEGISLATIVO.....	35
3.1 IDEE E DISCUSSIONI INTORNO ALLA PREVIDENZA..	35
3.2 ALLE ORIGINI: IL MUTUO SOCCORSO.....	37

3.3	NASCITA DELL'ASSICURAZIONE FACOLTATIVA SUGLI INFORTUNI SUL LAVORO.....	42
3.4	NASCITA DELL'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA PER GLI INFORTUNI SUL LAVORO.....	50
	CONCLUSIONI.....	55
	SITOGRAFIA.....	58
	BIBLIOGRAFIA.....	59

INTRODUZIONE

Il presente elaborato volge uno sguardo storico alla produzione normativa in materia di infortuni sul lavoro, la cui origine risale alla seconda metà del XIX secolo.

La discussione nacque dall'esigenza, improrogabile, di arginare il fenomeno infortunistico derivato dalla crescita, senza regole, del lavoro all'interno delle fabbriche e dall'uso sempre più diffuso e spregiudicato di macchinari e attrezzature privi delle più elementari misure di sicurezza.

Le motivazioni che mi hanno spinto ad approfondire questo tema sono di duplice natura:

- Il mio interesse per la storia in generale. E, se la storia è per definizione la ricerca e la narrazione dei fatti più rilevanti compiuti dagli esseri umani del passato, il lavoro e la sua tutela rappresentano una parte importantissima dell'evoluzione della civiltà;
- L'approccio, tangibile, ricevuto durante il mio percorso di lavoro presso uno studio di consulenza del lavoro con conseguente impatto delle criticità sistemiche sulla tutela e la sicurezza sul posto di lavoro.

Le fonti statistiche INAIL evidenziano che dall'inizio del 2021 a fine anno sono morte più di tre persone al giorno sul posto di lavoro.

Le denunce di infortunio sul lavoro presentate all'INAIL nel mese di gennaio 2022 sono state 57.583, in aumento del 47% rispetto alle 39.183 del primo mese del 2021, sul quale peraltro gravava l'effetto pandemico COVID-19, e del 23.9% rispetto alle 46.483 del gennaio 2020.

Dati impressionanti che mi hanno fatto riflettere sull'importanza della prevenzione e tutela degli infortuni sul lavoro, e mi hanno spinto ad approfondire, su base storica, le origini e lo sviluppo di una materia così importante dal punto di vista sociale.

Questi dati, e quelli poi riportanti nel testo della tesi, dimostrano i grandi passi avanti fatti dal nostro paese per la prevenzione e la tutela degli infortuni, ma dimostrano anche che si tratta di un problema attuale, ancora lontano dall'essere risolto.

Gli infortuni sul lavoro esistono dall'alba dei tempi.

Nei tempi antichi, tuttavia, non destavano preoccupazioni né gli infortuni né le morti, in quanto il lavoro manuale era svolto da schiavi.

Nel medioevo questa situazione prosegue: la vita della plebe non era ritenuta rilevante o degna di essere tutelata da apposite leggi.

Le prime disposizioni in materia arrivano con la rivoluzione industriale. Gran parte della popolazione si concentrò nelle città e molti iniziarono a lavorare nell'industria.

Nelle fabbriche all'efficienza tecnica, conseguente all'industrializzazione che introdusse nuove macchine e metodi di lavoro, non seguì un ambiente di lavoro che tenesse conto delle esigenze umane ed igieniche dei lavoratori.

Di conseguenza le condizioni di insalubrità degli opifici determinarono un elevato numero di lavoratori infortunati, rendendo inadeguati i tradizionali mezzi di intervento, ovvero la solidarietà familiare e la beneficenza sia pubblica che privata.

Il liberalismo, tipico degli stati ottocenteschi, acutizzò ulteriormente la questione ponendo dei limiti all'intervento dello Stato in ordine ai problemi sociali dei lavoratori: si riteneva che lo Stato non dovesse intromettersi nell'economia e la soluzione delle problematiche sociali derivanti da attività lavorative gravava sui lavoratori stessi, ai quali veniva richiesto di far fronte ai bisogni futuri attraverso i risparmi.

Quando gli operai iniziarono ad avere una consapevolezza di classe la politica decise di intervenire. Questo non successe per senso etico o morale, ma per la crescente paura che le organizzazioni di mutuo soccorso potessero favorire lo sviluppo del socialismo. L'intervento politico fu lento e mai deciso ad un intervento netto. Quando fu evidente che il problema sociale non poteva più essere ignorato, seguendo l'esperienza dei nostri vicini europei (in primis la Germania), la classe politica si decise ad approvare la legge n. 80 del 17 marzo 1898, legge che rese obbligatoria l'assicurazione per gli infortuni sul lavoro.

Questo elaborato si divide in tre parti, una prima nella quale tratterò le correnti di pensiero dei giuristi dell'epoca per quanto riguarda la responsabilità degli infortuni, se derivante da contratto o da legge, e chi fosse da ritenere responsabile dell'infortunio stesso.

Successivamente analizzerò gli ostacoli, di natura legale e processuale, che l'operaio doveva affrontare per ottenere un risarcimento in caso di infortunio.

Nella terza parte esaminerò l'iter legislativo seguito per addivenire alla promulgazione della legge sull'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, che ebbe origine dal mutualismo. Seguirono poi leggi che istituivano forme volontarie di assicurazione nelle quali erano gli operai a dover pagare i premi per ottenere un risarcimento in caso di infortunio. Infine nel 1898 viene, finalmente, promulgata la legge che istituì l'assicurazione obbligatoria. Questo non fu che un primo passo, adottato a seguito dalla paura della classe dirigente di trovarsi ad affrontare movimenti comunisti in Italia. La prima forma di assicurazione, come avremo modo di vedere, andava a maggior vantaggio degli imprenditori rispetto che degli operai; servì però da apripista per una legislazione che tutelasse veramente la salute del lavoratore, che portò nel 1933 alla fondazione del INFNAIL, rendendo monopolio pubblico la tutela assicurativa sul lavoro, che divenne, in seguito alla caduta del regime fascista, l'odierno INAIL.

CAPITOLO I: TEORIE DELLA RESPONSABILITÀ: EXTRACONTRATTUALE E CONTRATTUALE

1.1 La responsabilità extracontrattuale

Non sarebbe possibile arrivare a parlare dell'iter legislativo che portò all'approvazione della legge sull'assicurazione obbligatoria, senza parlare prima delle teorie riguardanti la responsabilità: da dove derivava e chi dovesse essere ritenuto responsabile. Le scuole di pensiero erano, principalmente, due; la prima che andremo a vedere è quella della responsabilità extracontrattuale.

La responsabilità extracontrattuale, anche detta aquiliana, promuove il principio secondo il quale non esiste nessuna responsabilità senza colpa. Introdotta nell'urbs Roma dal Console Aquilino, ha subito, dal codice civile del 1865 ad oggi, riesami e letture che ne hanno cambiato la struttura.

Secondo l'articolo 1151 del c.c. del 1865 "qualunque fatto dell'uomo che arreca danno ad altri, obbliga quello per colpa del quale è avvenuto, a risarcire il danno": perciò le imprese "sono tenute a rispondere dei danni verso i loro dipendenti per sinistri incontrati nel disimpiego delle loro mansioni, solo in quanto ad esse imprese sia imputabile una colpa qualsiasi, cagione diretta o indiretta del sinistro".

L'applicazione del principio della colpa aquiliana agli infortuni sul lavoro è rappresentazione dell'atteggiamento, assunto in generale in quel periodo, di assoluto disinteresse per la particolarità dell'infortuni sul lavoro, omologato a un comune sinistro.

A causa del contenuto restrittivo assegnato al contratto di lavoro, la responsabilità dell'imprenditore non derivava da base contrattuale ma esclusivamente extracontrattuale. Se ne desumeva che la sanzione nella quale l'imprenditore poteva incorrere nel caso di infortuni subiti dai dipendenti era la medesima di quella di un danno arrecato a un terzo qualsiasi.

Si riteneva infatti che, nell'oggetto del contratto di lavoro fossero indicati solamente l'opera e la mercede, in quanto era esclusivamente su questi

elementi che veniva espresso il consenso. Pertanto il conduttore d'opere non avrebbe assunto l'obbligo di salvaguardare il prestatore d'opera contro eventuali disastri e pericoli.

Un altro argomento a favore della responsabilità extracontrattuale, adottato quando erano più manifeste le incongruenze della precedente interpretazione, era che, anche se le condizioni di lavoro fossero mutate, spettava al legislatore provvedere ad aggiornare la materia, non all'interprete.

L'idea che il contratto del lavoro non comprendesse al suo interno l'obbligo di tutelare la salute del prestatore d'opera aveva alla base l'idea volontaristica: l'obbligo di tutela scattava quando fosse stato previsto nel contratto di lavoro. Questo non accadeva quasi mai visto lo squilibrio del rapporto di forza contrattuale tra le parti.

Si affermava in pratica una sorta di "presunzione di irresponsabilità" dell'impresa per il fatto che vi fosse un'esposizione volontaria al pericolo. All'operaio, secondo la dottrina, era noto il rischio proporzionale a cui veniva sottoposto, e stava a lui adottare tutte le precauzioni del caso, in quanto lo stesso rischio era parte del contratto.¹

Si arrivò a sostenere che al dipendente, a questo punto, non rimaneva scelta se non domandare una maggiore mercede, con cui ripararsi dai maggiori rischi alla propria sicurezza.² Ovviamente era una visione totalmente utopistica, in quanto non vi era una crescita proporzionata del salario con la pericolosità delle mansioni; inoltre i bassissimi salari degli operai non sarebbero bastati ad acquistare i mezzi atti a garantire la loro sicurezza. L'analisi dei criteri dai quali si risaliva alla formazione dei salari escludeva in modo assoluto che vi fosse un qualche indennizzo in caso di sopraggiunta incapacità lavorativa.³

I principi della colpa extracontrattuale imponevano, alla parte che ricorreva davanti al giudice, di provare la colpa del convenuto; in caso contrario non vi era danno risarcibile.

¹ Gabba, Nota, Foro italiano; 1898. c. 872

² Ricci, per gli infortuni sul lavoro; 1896. Pag. 708-709.

³ Pasquali, degli infortuni sul lavoro; 1893. Pag. 141-142

Addossare l'onere della prova all'operaio, o ai familiari del defunto, significava rendere quasi nulle le possibilità di ottenere una tutela antinfortunistica. Per l'operaio era quasi impossibile provare la colpa dell'imprenditore: egli poteva facilmente fare sparire le prove, e qualora si ricorresse all'uso di testimoni nelle persone dei compagni di lavoro, questi erano facilmente ricattabili dal datore di lavoro nel caso in cui fossero ancora alle sue dipendenze. Il verificarsi stesso dell'evento infortunistico poteva essere causa dell'eliminazione delle prove, si pensi ad esempio al crollo di un palazzo.⁴

La vicenda si complicava ancor di più quando, a dover dimostrare la colpa, dovessero essere i parenti del defunto, in quanto, presumibilmente, non avevano le conoscenze necessarie non avendo mai frequentato i luoghi di lavoro e non avendo padronanza dei motivi di possibili cause d'infortunio. Passiamo ora ad esaminare le prime argomentazioni, adottate dalla giurisprudenza e dalla dottrina aventi ad oggetto la colpa extracontrattuale sulla materia antinfortunistica.

La fattispecie, a cui si richiamarono le prime sentenze sugli infortuni sul lavoro, aveva ad oggetto casi di infortuni causati al lavoratore da un compagno di lavoro.

In questo caso operava l'art. 1153 c.c.: esso poneva una presunzione di colpa in capo al padrone e al committente per danni cagionati dai loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze alle quali li avevano destinati.

Nonostante l'articolo fosse stato pensato per situazioni diverse rispetto al lavoro in fabbrica, questo fu il primo caso applicato in ambito infortunistico di responsabilità presunta, senza alcuna colpa diretta.

Il principio di responsabilità senza colpa era per molti troppo all'avanguardia: si cercò quindi di mitigarne il più possibile gli effetti. L'attenzione fu puntata sul fatto che, per attribuire la responsabilità al padrone, il commesso dovesse aver agito nell'esercizio delle incombenze

⁴ Mazzola, L'assicurazione degli operai nella scienza e nella legislazione germanica; 1886. Pag. 190.

alle quali era destinato. Se il commesso avesse provocato danni a terzi svolgendo mansioni od operazioni che non rientravano nel suo novero di incombenze abituali, i giudici sostenevano che non potesse essere addossata la colpa al padrone. Il fondamento di questa responsabilità non era nella negligenza dell'operaio, ma nel danno arrecato a terzi da parte delle maestranze. Si trattava della cosiddetta culpa in eligendo: il padrone veniva ritenuto responsabile per aver tenuto alle sue dipendenze un soggetto poco capace e diligente.

A causa della crescente industrializzazione, si notò che era ingiusto addossare la colpa della cattiva scelta sul datore di lavoro in quanto in realtà con centinaia, se non migliaia, di dipendenti il controllo preventivo era quasi impossibile. Si volle basare tale responsabilità per fatto altrui sulla fusione che vi era tra la persona del rappresentato e quella del rappresentante.⁵ Il vero problema era che il codice non ammetteva nessuna prova contraria da parte del datore di lavoro.

Si trattava quindi del primo vero esempio di responsabilità oggettiva senza colpa nell'ambito infortunistico; un uso più elastico di questa norma sarebbe bastato per affermare una responsabilità globale del padrone per tutti gli infortuni che si svolgevano all'interno dell'impresa.

Un altro argomento dibattuto dagli studiosi era il grado di colpa necessario affinché si configurasse la fattispecie delittuosa, necessaria per la dimostrazione della responsabilità, e quindi per far luogo a risarcimento. Una parte minoritaria degli studiosi, appartenenti alla scuola extracontrattuale, supportavano la teoria della colpa lievissima: questa sosteneva che ovunque vi fosse colpa si dovesse far luogo a risarcimento. Rispetto a una responsabilità derivante da contratto, in cui la diligenza richiesta era quella del buon padre di famiglia, questa visione di responsabilità extracontrattuale andava a favorire la posizione dell'operaio. Molti studiosi contestavano l'esistenza stessa della colpa lievissima, in quanto nessun codice od ordinamento presentava un grado di diligenza diverso per contratti o delitti: in entrambi i casi la diligenza da usare era

⁵ Chironi, La colpa nel diritto civile odierno; 1884. Pag. 174.

quella del buon padre di famiglia.⁶ Di fatto però il giudice poteva fissare abbastanza liberamente l'asticella al di sopra della quale un fatto potesse costituire delitto o quasi delitto. Ci furono casi nei quali la teoria della colpa aquiliana, così interpretata, portò alla condanna di imprenditori che non avevano fatto tutto il possibile per evitare il verificarsi dell'infortunio.

Il fondamento di queste sentenze non era da ricercarsi nel contratto, ma ancora una volta nei principi generali dell'ordinamento (e quindi nella legge) dai quali derivava un obbligo sociale di tutela, che aveva il padrone, verso l'operaio per proteggerlo contro gli infortuni.

Questo orientamento, seppur estremamente minoritario, allargava il margine della responsabilità imprenditoriale, e faceva diminuire l'incidenza del caso fortuito. Al tempo stesso non riusciva a superare l'arretrata concezione della responsabilità extracontrattuale, cercando solamente di mitigarne gli effetti deleteri. Fa riflettere il caso in cui le scintille provocate dalle locomotive danneggiassero i boschi e i raccolti: qui venne ritenuta inequivocabile la responsabilità della società ferroviaria; anche se il danno era ritenuto inevitabile, la proprietà privata veniva ritenuta sacra e inviolabile.⁷ Il lavoro umano invece non veniva regolamentato in maniera efficace, lasciando alla spontaneità di pochi padroni "illuminati" la creazione di società con lo scopo di prevenire gli infortuni, attraverso l'adozione di mezzi di protezione adatti e con l'evolversi della tecnica.

Sempre nell'ambito della ricerca di soluzioni alla difficoltà di dimostrazione della colpa padronale, alcuni si ingegnarono nel cercare di invertire l'onere della prova. Uno degli aspetti più dibattuti in questo periodo, nell'ambito della colpa extracontrattuale, era a chi spettasse dimostrare la colpa padronale.

Essendo l'operaio parte debole del caso, spettasse al datore di lavoro fornire la prova della propria innocenza.⁸ Il padrone doveva quindi essere ritenuto sempre colpevole per l'inosservanza dell'obbligo di adottare tutte le tutele possibili per la salute dell'operaio, salvo la dimostrazione da parte

⁶ Cogliolo, Considerazioni circa la così detta "culpa levissima"; 1898. Pag. 769.

⁷ Rodotà, Proprietà e industria. Variazioni intorno alla responsabilità civile; 1978. Pag. 421.

⁸ Schupfer, La responsabilità dei padroni per gli infortuni sul lavoro; 1883. Pag. 35.

sua, consistente nel portare la prova dell'inevitabilità o imprevedibilità dell'evento, oppure la colpa dell'operaio.

Questa nuova teoria ebbe non ebbe diffusione, sia a causa della sua motivazione sociale, cioè ricercare la responsabilità nel soggetto "ricco" invece che nel "povero", sia dal punto di vista tecnico-giuridico perché non prendeva in considerazione uno dei principi della "lex aquiliana", l'attore deve provare il fatto.⁹

Fu però con queste teorie che iniziò a farsi strada, tra la fine degli anni settanta, e i primi anni ottanta dell'ottocento la teoria della responsabilità contrattuale.

1.2 La fattispecie della responsabilità contrattuale

All'inizio degli anni Ottanta dell'Ottocento nacque una nuova teoria sulla responsabilità del padrone verso i dipendenti. Questa si fondava sul legame tra autorità e responsabilità che nasce dal contratto di lavoro.

L'accento venne posto sulla reciprocità del contratto di lavoro, in cui si contrapponevano la subordinazione dell'operaio e l'autorità del datore di lavoro; ma autorità e responsabilità sono concetti indissolubili: l'una presuppone l'altra, e se l'autorità padronale era di fonte contrattuale lo stesso doveva conseguentemente dirsi della responsabilità.

Il percorso logico, alla base di questa teoria, era che l'imprenditore regolando in tutto e per tutto il lavoro, sia impartendo gli ordini, sia decidendo come il lavoro stesso dev'essere fatto, con quali mezzi e con che modi, si dovesse assumere la responsabilità dei fatti dannosi che derivano dallo svolgimento dell'opera.

Si trattava quindi di un accordo tacito che veniva fatto tra dipendente e imprenditore al momento della stipula del contratto¹⁰; considerato che il primo si impegnava a svolgere l'opera come da indicazioni del secondo, questo si doveva impegnare a salvaguardare anche la salute del dipendente.

⁹ Levi Sandri, Istituzioni di legislazione sociale; 1983. Pag. 270.

Quindi una volta stabilito da contratto l'obbligo di sicurezza da parte del datore di lavoro, una sua eventuale violazione comportava inadempimento contrattuale.

Contro questa teoria si scagliarono subito i sostenitori della responsabilità aquiliana. In particolare essi sostenevano che, anche qualora vi fosse una violazione di un obbligo contrattuale, questo non escludeva la presenza di responsabilità aquiliana, visto che sì l'obbligo derivava da contratto, ma esso era in primis una violazione di obblighi generali di tutela di situazioni giuridiche assolute, e non di obblighi particolari. Quindi, quando vi era una concorrenza dei due generi di responsabilità, quella contrattuale veniva completamente assorbita da quella aquiliana, in quanto fonte più ampia.¹¹

Si iniziò allora a cercare altre strade a favore della teoria della responsabilità contrattuale. Per ridare al contratto l'obbligo di sicurezza, questa volta si faceva uso di un altro strumento tecnico, l'art. 1124 c.c. riguardante l'integrazione degli effetti negoziali, che consentiva di estendere l'area dell'inadempimento contrattuale anche a "tutte le conseguenze che secondo l'equità, l'uso e la legge ne derivano". Tra queste, anche se estranee al libero volere delle parti, vi erano l'attenta vigilanza dell'attività lavorativa, la predisposizione di idonee misure preventive e così via.

Taluni posero l'accento sul problema dell'equità¹², andando a basare l'obbligo della tutela del dipendente sullo squilibrio di forza contrattuale tra le parti.

Altri fondarono la responsabilità sull'art. 1570 c.c. (locazione d'opera), e altri ancora sull'art. 1754 c.c. (mandato). In quest'ultimo caso si parlava di responsabilità del mandante per le perdite subite dal mandatario, quando non gli si potesse affibbiare colpa durante gli incarichi assunti.

Attraverso l'art. 1818 c.c. si ricercò l'analogia con il comodato. In questo caso se la cosa comodata ha difetti tali da recar danno a colui che se ne serve, il comodante è tenuto a risarcire il danno, qualora conoscesse i difetti della cosa. L'analogia venne rapportata all'infortunio sul lavoro,

¹¹ Cogliolo, Diligenza, in Enciclopedia giuridica italiana; 1905. Pag. 490.

¹² Corradini, il criterio della buona fede e la scienza del diritto privato. Dal codice napoleonico al codice civile italiano del 1942; 1970. Pag. 403.

equiparando gli strumenti difettosi dati all'operaio, con i difetti della cosa comodata.¹³

Come appare evidente, gli argomenti portati fin qui dai sostenitori della teoria contrattualistica erano quanto meno deboli. In primo luogo questi derivavano quasi tutti da analogie con altri tipi di forme contrattuali, che poco avevano a che fare con la disciplina del contratto di lavoro. In particolare il contratto di mandato e di comodato erano principalmente a titolo gratuito, a differenza del contratto di lavoro. Inoltre, un chiaro ostacolo all'applicazione di queste analogie era che in tutti e tre i contratti esaminati si parlava di "cose", quindi si andava ad equiparare un lavoratore con degli oggetti inanimati. Particolarmente critica verso la teoria contrattualistica fu la Cassazione fiorentina, che arrivò ad affermare che ogni contratto ha le sue norme e che non si potevano confondere contratti creati con scopi diversi; anche se questa interpretazione lasciava un vuoto giuridico, non si poteva che ricorrere alla responsabilità aquiliana.¹⁴

Molte speranze erano state riposte sulla teoria della responsabilità contrattuale, ma queste andarono in buona parte deluse. Anche quando la teoria contrattualistica, non venne annacquata da interpretazione riduttive, non poteva fare a meno di mostrare i suoi difetti. Il più evidente stava nel fatto che i contrattualisti per difendere la loro tesi erano costretti a servirsi di argomenti letterali per lo più deboli e forzati, facilmente aggredibili sotto il profilo tecnico. Ci fu, ad esempio, chi richiamò l'art. 1867 del c.c. che disciplinava la responsabilità contrattuale degli osti e albergatori "pel furto o pel danno arrecato agli effetti del viandante"; oppure chi nel difendere un fuochista ferito da una locomotiva difettosa tentò di accostarla all'edificio, il cui proprietario era obbligato per i danni causati dalla sua rovina quando sia causata per mancanza di riparazione o vizio di costruzione¹⁵. I giudici che accolsero la teoria contrattualistica non furono moltissimi, e questa teoria attecchì quasi esclusivamente presso le corti centro meridionali, davanti alle

¹³ Trib. Milano, 27 giugno 1894.

¹⁴ Cass. Firenze, 16 Novembre 1896.

¹⁵ Cass. Firenze, 26 Marzo 1896.

quali si presentava un contenzioso infortunistico legato principalmente ai settori dell'edilizia e delle ferrovie.

Poniamo ora l'attenzione sull'oggetto della prova che il datore di lavoro era tenuto a presentare per scagionarsi. Vi erano due principali dottrine: la prima poneva l'accento sul fatto oggettivamente considerato, lasciando come unica prova di non colpevolezza la dimostrazione che l'evento dipendesse da una situazione esterna imprevedibile; la seconda faceva derivare la colpa dalla responsabilità contrattuale, per cui al datore di lavoro per scagionarsi bastava dimostrare di aver adempiuto all'obbligazione con la diligenza del buon padre di famiglia.¹⁶ Questa distinzione derivava dal diritto tedesco, in cui si iniziava a distinguere tra obbligazioni di risultato e di mezzi.

La tesi oggettiva era quella che ebbe un minor seguito, avendo successo quasi esclusivamente in dottrina. In sostanza la colpa andava a governare anche la tesi della responsabilità contrattuale.

Alcuni giudici, sostenitori della teoria soggettivistica, arrivarono ad affermare che non bastasse la colpa del padrone, ma che dovesse esservi un nesso tra il comportamento colposo e l'avvenimento infortunistico.¹⁷ Accogliendo questa lettura si perdeva, in pratica, il privilegio dell'inversione dell'onere della prova; questo accadeva in quanto, attraverso la responsabilità contrattuale, all'operaio bastava dimostrare di aver subito l'infortunio, e toccava al datore di lavoro scagionarsi dalle accuse; con questa teoria invece era l'operaio a dover dimostrare il nesso tra colpa ed evento dannoso. Si perdeva ogni beneficio apportato dall'applicazione della teoria della responsabilità contrattuale.

A questo punto, non ritenendo applicabile la teoria soggettivistica e perso il privilegio dell'inversione dell'onere della prova, l'attenzione si spostò sul grado di diligenza richiesta al padrone per adempiere all'onere della sicurezza. Un esempio era la sentenza che aveva riconosciuto colpevole il titolare che non aveva sorvegliato a dovere sugli operai mentre svolgevano

¹⁶ Mengoni, *Obbligazioni "di risultato" e obbligazioni "di mezzi"* (studio critico); 1954. Pag. 280.

¹⁷ Cass. Roma, 16 giugno 1897.

mansioni pericolose, o ancora quando venivano adibiti lavoratori poco esperti a macchine pericolose e potenzialmente mortali. Infine l'obbligo più importante che gravava in capo al datore di lavoro era di munire gli operai e le macchine con gli idonei strumenti di sicurezza. Era questo, sicuramente, l'obbligo del datore di lavoro che conquistava un posto di primo piano nel dibattito dei giuristi e degli operatori economici. Il problema già avvertito da una parte, se pur esigua della magistratura, poteva significare un punto di partenza per riconoscere la responsabilità degli imprenditori quando venisse trascurata l'incolumità degli operai e il loro obbligo di adottare tutte le cautele atte a prevenire possibili infortuni.

Il dibattito si spostò però a voler giudicare fino a che punto dovesse spingersi quest'obbligo del datore di lavoro.¹⁸ A tal proposito i giudici pervennero a risultati decisamente poco chiari o inefficaci: la maggior parte della giurisprudenza ritenne che non si poteva pretendere che l'imprenditore adottasse le più recenti misure di protezione, se quelle già in uso si ritenessero sicure. Questo faceva sì che all'aumentare del progresso delle macchine, e della conseguente pericolosità che ne derivava, i dispositivi di sicurezza non venissero aggiornati. Nessuno pensò mai di far chiudere uno stabilimento industriale perché i dispositivi di sicurezza non erano al passo con la tecnica.

Ad esempio una sentenza d'appello genovese, dopo aver affermato che “ quando un industriale assume degli operai per compiere dei lavori è tenuto a tutte quelle cautele che sono suggerite e necessarie a che non abbiano a verificarsi degli infortuni”, subito dopo, corregge il tiro: “ ma non lo costituisce in colpa il non aver applicati sistemi o meccanismi di recente invenzione, se quelli più antichi erano sempre stati ritenuti sicuri e nel suo opificio non avevano dato luogo a verun inconveniente”.¹⁹

Ci si riferiva alla consuetudine, come fonte integrativa, ritenendo che i dispositivi preventivi richiesti erano quelli ritenuti necessari dall'uso

¹⁸ Cogliolo, Responsabilità penale e civile degli imprenditori per gli infortuni sul lavoro; 1891. Pag. 178.

¹⁹ App. Genova 3 febbraio 1894.

corrente.²⁰ Infine, l'esigenza di contenimento dei costi, fece passare diverse volte in secondo piano la presenza di dispositivi al passo con la tecnica, infatti i giudici ritennero che era ingiusto obbligare un imprenditore a dotarsi di strumenti il cui costo fosse "sproporzionato" rispetto alla realtà industriale.

²⁰ Gabba, nota, Foro italiano; 1898. Pag. 866

CAPITOLO II: DIFFICOLTÀ LEGALI E PROCESSUALI PER OTTENERE IL RISARCIMENTO

2.1 L'infortunio come disgrazia

Come abbiamo visto precedentemente, il problema che accomuna la teoria della responsabilità contrattuale e la teoria della responsabilità extracontrattuale è che riuscivano a tutelare solamente l'infortunio derivato o da un atto lesivo della sfera giuridica altrui, o da un inadempimento contrattuale. Rimanevano scoperti di tutela tutti quei casi in cui l'infortunio era causato da caso fortuito, forza maggiore o colpa dello stesso operaio²¹. L'infortunio veniva tutelato solo quando veniva dimostrata la colpa del padrone o del suo preposto; in pochissimi casi venne accolta la tesi di responsabilità contrattuale del padrone derivante da una lettura "oggettivistica" della responsabilità dipendente da contratto. In sostanza venivano risarciti una parte assolutamente irrisoria di infortuni.

Basti pensare che dei 1390 infortuni avvenuti nel 1884 nella provincia di Milano, solo ventidue ottennero risarcimento, gli altri vennero giudicati non meritevoli di tutela, in quanto derivanti da caso fortuito o colpa dell'operaio²². Ne conseguiva che non si facesse luogo ad alcun tipo di risarcimento, e che toccasse all'operaio e alla sua famiglia farsi carico di tutte le disgrazie che ne derivassero.

Veniva da domandarsi allora qual era la portata del caso fortuito, per cui non si potesse affibbiare la colpa a nessun soggetto. Come notarono alcuni studiosi, era forviante definire fortuito un infortunio derivante da attività lavorativa, in quanto si trattava di un evento che aveva un nesso diretto con il tipo di attività svolta e con l'ambiente lavorativo in cui l'operaio si trovava a svolgere le proprie mansioni. Inoltre più le macchine e le tecniche facevano progresso, più era difficile ritenere il caso fortuito come oggettivamente inspiegabile. Alcuni giudici arrivarono ad affermare che non

²¹ Fusinato, Gli infortuni sul lavoro e il diritto civile; 1887. Pag.4.

²² Patronato d'assicurazione e soccorso per gli infortuni sul lavoro, Gli infortuni del lavoro nel 1883 e 1884 e la responsabilità degli imprenditori; 1885. Pag. 10.

è la possibilità di un evento, ma la sua prevedibilità a costituire il criterio di responsabilità.²³ O ancora altri parlarono dell'inevitabilità che, con le moderne tecniche di produzione, si verificasse un alto numero di infortuni.²⁴ Tutto questo dovrebbe aver avuto come conseguenza l'idea che fosse il momento di modificare la legge com'era stata pensata fino a quel punto, allargando lo spettro di eventi in cui far ricadere la responsabilità dell'imprenditore. In paesi come la Germania o la Svizzera si iniziò a ritenere responsabile il datore di lavoro anche per gli infortuni derivanti da caso fortuito.²⁵ Nel nostro paese invece si fecero ricadere in questa fattispecie tutti quei casi che non derivassero da colpa dell'imprenditore.

La tradizione giudiziaria, nell'applicare l'antico principio "qui ex culpa sua damnum sentit non intelligitur damnum sentire" nella realtà italiana di fine 800, dimostrava una netta chiusura mentale nei confronti delle nuove strutture economiche che l'organizzazione capitalistica della produzione veniva imponendo.

Restava ancora indiscutibile il principio secondo il quale non si potesse dar luogo a risarcimento verso l'operaio il quale avesse causato l'infortunio per colpa propria. Furono vani i tentativi degli operai di dimostrare l'arretratezza delle tecniche produttive: infatti si riteneva che, visto l'uso comune di certe tecniche, e il basso livello di infortuni che avevano provocato sino a quel momento, non vi fosse motivo per dar luogo a risarcimento. Poco importava l'avanzamento della tecnica, i sistemi produttivi dovevano essere rivolti al maggior profitto dell'impresa. Inoltre se l'operaio era considerato "specializzato", questo andava a suo discapito in caso di processo: la sua maggiore esperienza e preparazione veniva portata dalla difesa come prova di non colpevolezza dell'imprenditore. Spesso il datore di lavoro impiegava operai alle prime armi per mansioni pericolose; i giudici in alcuni casi punirono gli imprenditori che, avendo assegnato operai a mansioni che non rientravano nel loro spettro di competenza, avessero pregiudicato la salute dei propri dipendenti. In altri casi, invece, l'imprenditore veniva assolto in

²³ Trib. Bologna 18 luglio 1890.

²⁴ Pasquali, Degli infortuni sul lavoro; 1893. Pag. 136

²⁵ Cavagnani, La responsabilità civile nella giurisprudenza; 1895. Pag. 340.

quanto l'operaio si era esposto "volontariamente" al maggior rischio svolgendo mansioni non sue. Lo zelo dell'operaio non veniva quasi mai giudicato positivamente, ma era portato come prova della colpa di quest'ultimo in caso di incidente. Questo avveniva anche quando fosse il padrone stesso a spingere gli operai ad aumentare il ritmo lavorativo al fine di incrementare la produzione.

Al verificarsi di questi episodi, all'operaio che portava in giudizio questi casi di infortunio capitava di sentirsi replicare che non si trattava di infortunio sul lavoro, in quanto mancava un elemento essenziale per essere definito come tale: l'occasione di lavoro²⁶, che si aveva solo quando l'operaio avesse svolto esclusivamente le mansioni affidategli.

La dottrina extra-contrattualistica puntò molto sull'argomento dell'imprudenza operaia per dimostrare come fosse assurdo pensare di accollare la colpa all'imprenditore per l'avventatezza dei dipendenti. Considerando che la colpa poteva essere di entrambi, secondo questa dottrina, era assurdo addebitarla per contratto solamente a una delle due parti.²⁷ Ma anche dal lato contrattualistico della dottrina a volte si arrivava alle medesime conclusioni. Infatti era considerato ingiusto accollare all'imprenditore il risarcimento del danno causato dall'operaio, in questo caso veniva meno la maggiore protezione garantita dal contratto.

Portatrice di teorie particolarmente restrittive era la Cassazione torinese. Questa affermava che l'imprenditore non aveva mai l'obbligo di prevedere o risarcire la colpa dell'operaio. I padroni erano sì tenuti a proteggere i propri operai dai rischi dannosi derivanti dalla propria mansione, anche se causati da stanchezza o insufficiente esperienza, ma niente di più. Non spettava al capo di uno stabilimento industriale sorvegliare i propri operai, in quanto si ritenevano sufficientemente diligenti e preparati per provvedere da soli alla loro salute.²⁸

Non veniva considerato che gli operai, molte volte alle prime esperienze, venivano assegnati all'utilizzo di macchine che apparivano nuove ai loro

²⁶ Carnelutti, infortuni sul lavoro. Studi; 1913. Pag. 21

²⁷ Gabba, Nota, Foro italiano; 1898. Pag. 865.

²⁸ Cass. Torino 25 aprile 1895.

occhi, in quanto abituati alla vita di campagna. Si guardava invece alla trascuratezza delle tutele da adottare da parte dell'operaio, come se questi non ponesse abbastanza attenzione alla propria salute. Una Corte romana arriva addirittura a paragonare la morte di un operaio per colpa propria, derivante dallo svolgimento di mansioni diverse da quella assegnata, a un suicidio sul luogo di lavoro, sostenendo che era assurdo per i famigliari dell'operaio suicidatosi pretendere un rimborso dalla società datrice di lavoro.²⁹

Se la Cassazione torinese si fece portavoce di una linea dura, di più morbide vedute furono i tribunali milanesi. In sostanza, visto che la colpa anche se lievissima era frutto di responsabilità civile, allora la colpa dell'operaio non escludeva quella dell'imprenditore, ma questo era responsabile ogni qualvolta l'infortunio non derivasse come unica causa da colpa imputabile all'operaio. Si affermò, quindi, che il padrone era ritenuto obbligato a prevenire anche l'imprudenza del dipendente.³⁰

Questa rimaneva una tesi estremamente minoritaria; altre sentenze arrivarono ad affermare che, anche accertata la colpa dell'imprenditore, questa veniva completamente annullata da quella dell'operaio. Il datore di lavoro non era tenuto a fare praticamente nulla per anticipare la possibile imprudenza del proprio dipendente.

In Francia la giurisprudenza si era posizionata sull'idea che la colpa dell'operaio, per quanto grande, non annullasse mai quella dell'imprenditore.³¹

Anche quando venisse accertato che l'infortunio non dipendesse da colpa dell'operaio o da caso fortuito, l'imprenditore aveva un'altra via per scagionarsi dal risarcimento dei danni. Attraverso una rete di preposti e subalterni, il padrone, che era il reale beneficiario della prestazione lavorativa, non risultava come responsabile dell'avvenuto infortunio.³² Era un modo di disperdere la responsabilità tra più soggetti, mentre il reale

²⁹ App. Roma 10 giugno 1896

³⁰ Trib. Milano 27 giugno 1894.

³¹ App. Genova 16 dicembre 1887.

³² Mazzotta, Rapporti interpositori e contratto di lavoro; 1979. Pag. 7.

responsabile non veniva punito. La difficoltà nel provare chi era il vero titolare del rapporto lavorativo stava nell'alto numero di fattispecie giuridiche utilizzate per qualificare l'infortunio sul lavoro. Come abbiamo visto prima, mancando specifiche leggi sugli infortuni sul lavoro, questi venivano giudicati attraverso il ricorso ad analogie con altre fattispecie giuridiche, che spesso nulla avevano a che fare con un rapporto di lavoro.

Il vantaggio dell'operaio nel dimostrare chi era il reale beneficiario della prestazione lavorativa non era indifferente; spesso, in caso di sentenza di risarcimento, il rischio di trovare l'intermediario insolvente era elevato. La giurisprudenza aveva un ampio grado di autonomia nel qualificare un intermediario come titolare del rapporto di lavoro, e questo portò a qualificare questi soggetti come imprenditori anche in presenza di una minima autonomia organizzativa. Poteva accadere che anche qualora fosse dimostrata la responsabilità di un preposto, ritenuto commesso in quanto dipendente direttamente dall'imprenditore, quest'ultimo riuscisse a scagionarsi dimostrando che l'intermediario avesse fatto svolgere mansioni non considerate rientranti in quelle svolte abitualmente dall'operaio.

Ancora di più difficile risoluzione erano i casi riguardanti lavori svolti in regime d'appalto. Accadeva che ci fossero rapporti con diversi gradi di subappalto, con conseguenti scarichi di responsabilità. In questi casi ci furono interpretazioni che divergevano molto tra loro. In alcuni casi la colpa veniva data all'appaltatore, giustificandola come "colpa in eligendo"; in altri casi la catena di subappaltatori veniva risalita non arrivando mai all'appaltatore originario ma fermandosi a un soggetto intermedio, il quale non aveva controllo diretto sui lavori, e neanche rapporti con il committente. Sentenze che, nella maggior parte dei casi, scagionavano comunque l'appaltante.

La ragione di ciò è da ricercarsi nel diverso grado di forza che avevano i soggetti parte del rapporto. L'appaltante era normalmente un soggetto forte, e per questo difficilmente ritenuto responsabile; nel caso l'appaltatore fosse una grande impresa, anche questa riusciva spesso a decentrare la responsabilità sul subappaltatore e così via. C'era un orientamento

estremamente minoritario che cercava di non avallare questa prassi del decentramento, ma chi si fece portavoce di questo indirizzo non si rese quasi mai conto dell'effettiva valenza della cosiddetta "colpa in eligendo", accostandosi a conclusioni che responsabilizzavano il vero imprenditore. Non si fece ancora il passo in più, addossando automaticamente la responsabilità del risarcimento all'imprenditore, visti i guadagni derivanti dall'attività lavorativa dell'operaio, ma si continuò a ricercare come giustificazione dell'indennizzo la colpa dell'imprenditore.

2.2 Rito civile e rito commerciale

Come abbiamo già visto, l'operaio, per ottenere giustizia, doveva riuscire a dimostrare:

- la colpa dell'imprenditore;
- che il fatto non derivasse da propria colpa o caso fortuito;
- il nesso tra il fatto e il comportamento colposo dell'imprenditore.

Una volta riuscito nell'ardua impresa di dimostrare tutto ciò, l'operaio si scontrava con altri ostacoli di ordine processuale.

Innanzitutto ci si chiese se questo genere di processo dovesse essere affrontato con il rito ordinario o con il rito speciale commerciale, quest'ultimo riconosciuto per la velocità con cui venivano risolte le cause.

Anche in questo caso vi furono diverse correnti, la prima delle quali sosteneva che mai il delitto o quasi delitto del commerciante dovesse essere giudicato tramite rito speciale.³³ Alla base di ciò vi era una visione extra-contrattualistica dell'infortunio: il delitto, secondo questa dottrina, non derivava da contratto e quindi non meritava una tutela speciale dedicata a questo genere di accordi.

Questa teoria non coincideva perfettamente con ciò che affermava il codice. Infatti dopo aver annunciato i 24 tipi di atti di commercio, stabiliva che anche gli altri contratti e obbligazioni dei commercianti dovevano essere ritenuti atti di commercio, e quindi rientranti nel diritto commerciale. Visto che le obbligazioni potevano nascere, oltre che da contratto e legge, anche da

³³ Mortara, Manuale della procedura civile; 1887. Pag. 356.

delitto o quasi-delitto, chi doveva giudicare si trovava davanti alla scelta di far rientrare l'evento infortunistico, derivante da delitto, nel novero delle obbligazioni commerciali o di quelle civili.

La dottrina prevalente riteneva che un atto di un commerciante era essenzialmente civile se di natura prettamente personale, non connessa in alcun modo all'esercizio d'impresa. Da questo principio si poteva ricavare che l'infortunio potesse aver natura di atto commerciale solo quando avesse un rapporto con la natura commerciale della società così profondo da poter essere considerato da esso dipendente. In definitiva il comportamento delittuoso della società veniva, quasi sempre, considerato estraneo alla natura commerciale della stessa.

Alcuni provarono a sostenere, la maggior parte delle volte invano, che l'infortunio era causa naturale del maggior lucro che l'imprenditore voleva ottenere, senza curarsi della salute e sicurezza dei propri sottoposti. Pertanto era scontato il legame tra infortunio ed attività commerciale della società. Nonostante si fosse restii a giudicare l'infortunio del dipendente come atto di natura commerciale, lo stesso non poteva dirsi nel caso in cui fosse un terzo a subire un danno derivante dall'attività d'impresa; in questo caso era comune riconoscere a tale individuo l'azione commerciale di risarcimento danni³⁴.

I sostenitori della teoria civilistica sostenevano però che era assurdo ritenere responsabile una società per un infortunio, ma che si dovesse tuttalpiù far gravare tale responsabilità sul singolo soggetto che avesse l'onere di supervisionare sul dipendente. A questi si poteva obiettare che non si trattava della responsabilità del singolo commerciante ma della società intesa come tale, in quanto ad essa erano destinati i profitti. Inoltre, nonostante il codice parificasse agli atti le obbligazioni residue dei commercianti, alcuni sostenevano che non si potesse far rientrare nel novero degli atti commerciali le conseguenze derivanti da un

³⁴ Ratto, La responsabilità dei padroni per gli infortuni sul lavoro; 1896. Pag. 610.

comportamento volontaristico del dipendente, facendo riferimento alla negligenza dell'operaio nello svolgimento delle proprie mansioni³⁵.

Le conseguenze pratiche nel ritenere che un infortunio derivasse da atto di commercio o avesse natura civilistica erano molteplici. In primo luogo, se l'azione era ritenuta civile, il foro competente era quello del convenuto, quindi della società. In caso venisse ritenuta commerciale l'azione poteva essere proposta dinnanzi al giudice del luogo in cui l'obbligazione doveva eseguirsi. In questo secondo caso si trattava spesso del luogo di lavoro, in cui era avvenuto l'infortunio, quindi era più semplice ottenere testimonianze e prove. Inoltre il termine per proporre l'appello era di trenta giorni per il processo commerciale e di sessanta per quello civile. Così il datore di lavoro aveva più tempo per proporre l'appello.

In termine di prescrizione invece, era più favorevole, per l'infortunato, la ricostruzione civilistica della domanda: il termine per l'azione commerciale era di dieci anni³⁶, invece per quella civile era di trenta³⁷.

Non era perfetta la corrispondenza tra teoria civilistica e teoria extra-contrattualistica della responsabilità. Non mancò chi, pur ritenendo che la responsabilità del padrone derivasse dalla legge, giudicava l'illecito come derivante da obbligazione commerciale, e quindi legittimando l'uso del rito speciale. Questi sostenevano che il rapporto di lavoro nasce da contratto, e quindi l'indennità che deriva dall'illecito appartiene alla competenza commerciale. Il problema di questa teoria è che era chiara la sua ambivalenza, in quanto riconduceva al contratto l'utilizzo del rito commerciale, pur non volendo riconoscere l'indennità dell'infortunio come conseguenza del rapporto contrattuale delle due parti³⁸.

Sempre a sostegno di questa teoria, i giudici bresciani, pur sostenendo la responsabilità aquiliana, ritennero che non era possibile giudicare il fatto derivante da ordini di una società che attraverso il lavoro dell'operaio riusciva ad operare. L'idea si fondava sulla natura del fatto delittuoso, che

³⁵ App. Genova 4 novembre 1896.

³⁶ Art. 917 c.comm. del 1882.

³⁷ Art. 2135 c.c. del 1865.

³⁸ Manara, Nota, giurisprudenza italiana; 1890.

trovava la sua causa nell'esercizio professionale del commerciante: da un atto commerciale non poteva che nascere un'obbligazione commerciale.³⁹ Nel caso in cui invece si sosteneva la tesi contrattuale della responsabilità, derivava in modo automatico la natura commerciale del delitto: questo in quanto se si sosteneva la natura commerciale del contratto di locazione d'opera, i delitti derivanti da questo, non potevano che essere giudicati attraverso il rito speciale commerciale. Altri tribunali arrivarono a sostenere che un commerciante può aver bisogno di stipulare contratti civili, ma una società commerciale, per sua stessa natura, non può svolgere alcun tipo di contratto che non sia commerciale.

2.3 Ostacoli procedurali per l'operaio

I problemi per l'operaio cominciarono ben prima di andare in giudizio. La maggior parte degli operai preferiva persino evitare il processo ed affidarsi alla carità pubblica. Questo accadeva per due ragioni: innanzitutto per i tempi e costi di andare a processo; essendo i salari dell'epoca a malapena sufficienti a provvedere alla sussistenza della famiglia, molti operai preferivano un rapido risarcimento invece di un lungo processo dall'esito incerto. In secondo luogo l'operaio evitava di denunciare il fatto per non inimicarsi l'imprenditore e la classe imprenditoriale, a volte anche per evitare possibili ritorsioni sui familiari.⁴⁰

Anche quando la colpa del padrone era indubbia, la paura di giudici che ribaltavano anche le più nitide interpretazioni giuridiche, vista la mancanza di una chiara legislazione sugli infortuni sul lavoro, e la possibilità di un rapido, seppur magro, risarcimento bastava a far accettare all'operaio ogni forma d'accordo. Basti pensare al caso dei patti d'esonero: al momento della stipula del contratto si firmava questo patto col quale l'operaio esonerava l'impresa da ogni responsabilità per gli infortuni derivanti da propria colpa. Ovviamente l'illiceità di questi patti venne ribadita da più fronti, in quanto l'operaio stava facendo oggetto di trattativa diritti

³⁹ App. Brescia 28 ottobre 1896.

⁴⁰ Ferraris, Gli infortuni sul lavoro e la legge; 1897. Pag. 65.

inalienabili, come quelli alla salute e alla vita. Non mancarono però giudici che cercarono di far salvi questi patti⁴¹, in quanto sostenevano che, se la società doveva essere giudicata responsabile per qualsiasi atto commesso per colpa propria o dei suoi dipendenti, anche quando questa non veniva commessa per negligenza, allora era possibile stabilire patti per prevenire questa presunzione di colpa.

Non si arrivò mai a parlare di patrocinio gratuito per queste controversie, se non nel progetto di legge Berti-Zanardelli del 1881, che garantiva patrocinio gratuito a quegli operai iscritti alle associazioni di mutuo soccorso che si fossero assoggettati a controlli governativi. La lunghezza dei processi era un altro elemento deterrente per l'operaio: quando anche avesse avuto ragione nel primo grado di giudizio, se il giudice non concedeva la provvisoria esecutività della sentenza, l'imprenditore aveva tutto l'interesse a presentare ricorso, sperando in un processo il più lungo possibile. In questo modo l'operaio costretto a casa a causa dell'infortunio sarebbe stato più propenso ad accettare una povera forma di risarcimento, invece di aspettare un lungo iter processuale⁴².

L'operaio, spesso ricattato dal padrone, poteva vedere prescritto il suo diritto al risarcimento; il termine della prescrizione decorreva dal giorno in cui avveniva l'infortunio e nessun giudice pensò di far decorrere tale termine dai giorni in cui finiva l'intimidazione dell'operaio.

Come già detto, la società cercava di spostare la causa in un tribunale in cui era più agevole ottenere un giudizio positivo, o per la difficoltà di trovare testimoni e prove, o per la propensione dei giudici locali a seguire una dottrina più conservatrice. Questo poteva essere fatto o, come sopra indicato, con il ricorso al processo civile invece del commerciale; alcune società, nel caso di operai che viaggiavano molto per lavoro, arrivarono a sostenere che il fatto che l'infortunio avvenisse in un posto piuttosto che in un altro era elemento accidentale. Pertanto non si poteva andare in giudizio

⁴¹ Cass. Firenze 5 giugno 1878.

⁴² Ferraris, Gli infortuni sul lavoro e la legge; 1897. Pag.60

nel luogo in cui fosse avvenuto l'infortunio in quanto non era un elemento caratteristico del fatto.

Superati anche questi problemi, potevano nascerne altri nel caso in cui l'infortunio avesse provocato la morte dell'operaio. A differenza del sistema anglosassone, in cui solamente l'infortunato poteva chiedere risarcimento per i danni da lui subiti, nel nostro ordinamento anche i consanguinei potevano richiedere un risarcimento in nome del defunto.

Questo però non accadeva senza problemi. La tendenza generale dell'ordinamento era quella di subordinare alla qualità di erede la possibilità di richiedere risarcimento per l'infortunio⁴³. Questo poneva diversi problemi, in primo luogo non sempre gli eredi dipendevano come sostentamento dall'operaio defunto. Vi erano casi nei quali una compagna non sposata, ma che dipendeva dall'operaio, si ritrovava senza sostentamento e l'eredità andava a lontani parenti, finanziariamente autonomi. La vedova stessa, secondo il Codice civile, concorreva con gli altri eredi, spesso ottenendo una minima parte dell'eredità.

Vi furono delle corti di più larghe vedute. Si sosteneva che tutti i parenti, che avessero risentito della morte dell'operaio, potevano richiedere un risarcimento⁴⁴. Questo in quanto l'indennità deriva da un danno risarcibile, quindi per equità anche i parenti a cui derivava un danno per la morte dell'operaio avevano diritto a richiedere risarcimento. Questo risarcimento non era per danni materiali, ma per danni morali; inoltre questo diritto derivava jure proprio e non jure haereditatis, per cui non era necessario accettare l'eredità del defunto per far valere il proprio diritto, e non vi erano imposte di successione; inoltre i creditori non potevano attaccare l'indennità.

Chi fosse arrivato fin qui e avesse superato tutti gli ostacoli trovati davanti, avrebbe dovuto ora dimostrare la colpa padronale. A volte l'imprenditore faceva firmare convenzioni in sede di assunzione, in cui l'operaio si impegnava a non portare determinati mezzi di prova come accertamento

⁴³ Olivieri, Responsabilità dei padroni per gli infortuni degli operai; 1896. Pag. 18.

⁴⁴ App. Genova 15 novembre 1895.

dell'infortunio. Venne più volte ribadita l'illiceità di tali patti, ma un operaio che ignorava ciò partiva svantaggiato in giudizio. Questi patti avevano spesso ad oggetto la madre di tutte le prove, la prova testimoniale. Questa veniva a volte usata come difesa anche dall'imprenditore, in quanto i testimoni, che spesso erano compagni di fabbrica, erano facilmente ricattabili dal padrone, e a volte testimoniavano il falso per mantenere il posto di lavoro.

Un'altra motivazione, che rendeva difficile per l'operaio ottenere giustizia, era la mancanza della provvisoria escussione dalla maggior parte delle sentenze di primo grado. In particolar modo, nel caso di rito civile, la provvisoria esecuzione della sentenza era regolata dal codice, il quale prevedeva un numero preciso di casistiche in cui poteva essere applicata. Nel caso di giudizio commerciale, invece, era rimesso alla discrezionalità del giudice decidere se applicarla. Nella maggioranza dei casi il giudice riteneva infondato il pericolo di una futura inadempienza della società, e quindi non diede luogo al versamento anticipato della somma di denaro.

Succedeva così che l'operaio, visti i tempi lunghi per passare tutti i gradi di giudizio, si ritrovasse senza alcuna entrata, e quindi nell'impossibilità di provvedere ai bisogni della famiglia. Questo lo rendeva facilmente oggetto di ricatti da parte dell'imprenditore. Infine, era idea dell'epoca che il risarcimento dovesse essere fatto tramite un unico versamento, e non costituire rendita. Questo portava ad ovvi risvolti: un uomo che mai aveva posseduto tanto denaro in una volta sola era portato a sperperarlo, con la conseguenza che la famiglia si trovava poi senza soldi e senza la capacità lavorativa del capofamiglia.

Passiamo ora a vedere su che basi era calcolato il risarcimento spettante all'operaio. Il maggior criterio era il grado di colpa dell'imprenditore⁴⁵. Più il padrone veniva ritenuto colpevole maggiore era il risarcimento. Ogni leggerezza commessa dall'operaio veniva addotta dai giudici come argomento per diminuire il risarcimento. A volte questo veniva limitato ai

⁴⁵ Cogliolo, se il grado di colpa aquiliana influisca nella misura del risarcimento del danno; 1891. Pag. 989 e seguenti.

danni che l'imprenditore aveva previsto o avrebbe dovuto prevedere. Questo argomento veniva portato principalmente, ma non solo, dai sostenitori della teoria contrattualistica, in quanto secondo l'art. 1228 c.c., i danni risarcibili scaturiti dagli effetti di un'obbligazione erano solo quelli prevedibili.

Gli altri parametri su cui veniva calcolata l'indennità erano: l'età, le condizioni di famiglia con particolare riguardo alla dipendenza dal reddito del capofamiglia, il guadagno medio, la capacità lavorativa residua⁴⁶. Criteri che venivano lasciati al pieno arbitrio del giudice e si prestavano, in definitiva, ad essere potenzialmente l'ennesimo modo per realizzare una politica giudiziaria di chiaro segno ideologico.

Una volta ottenuta l'indennità, il lavoratore poteva vederla rapidamente diminuire a causa di patti antecedenti stipulati col padrone. Questa forma di patti non veniva sempre ritenuta illecita, in quanto secondo il codice si poteva avere una transizione anche sopra un'azione civile proveniente da reato.

Infine c'era l'ultimo, possibile, ostacolo che si trovava davanti l'operaio prima di poter godere della sua rendita: l'insolvenza dell'imprenditore. Se il magistrato avesse giudicato l'obbligazione dell'operaio come di natura civilistica, l'operaio non avrebbe potuto neanche far domanda di fallimento, dal momento che "solo il commerciante che cessa di fare i suoi pagamenti per obbligazioni commerciali" (art. 683 c.comm.) era soggetto a fallimento⁴⁷. Appare lampante a questo punto l'obbiettivo della giurisprudenza della seconda metà dell'ottocento: tutelare il più possibile lo sviluppo industriale e le regole di libero mercato, senza prestare attenzione alla salvaguardia della salute delle classi più disagiate.

⁴⁶ App. Torino 17 settembre 1888.

⁴⁷ Manara, Nota, giurisprudenza italiana; 1890.

CAPITOLO III: ITER LEGISLATIVO

3.1 Idee e discussioni intorno alla previdenza

Appare opportuno, per comprendere l'iter legislativo che ha portato alla promulgazione delle leggi per l'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, analizzare alcune posizioni dei più competenti giuristi e politici dell'epoca.

A voler rintracciare le origini delle idee di previdenza si potrebbe andare lontano. Di interventi dello Stato nella prevenzione e nella cura di malattie furono in molti nel '700 a parlarne, ma di un vero e proprio sistema di previdenza in Italia si ebbero i primi accenni nel 1778, quando l'accademia della scienza di Torino bandì un concorso sulle modalità per provvedere agli operai che lavoravano nelle seterie quando vi fosse stata penuria di seta. Il concorso ebbe il merito di portare gli studiosi sul terreno concreto del bisogno. Tuttavia nulla accadde e si ritornò sulle strade tracciate dal riformismo settecentesco: libertà di iniziativa e disinteresse per le questioni sociali da parte dello Stato, rispetto per la proprietà privata che costituiva ancora e sempre il dogma dell'economia, della politica e del diritto.

Il filantropo Giovanni Arrivabene (1787-1881) studiò i sistemi di beneficenza, soprattutto quelli inglesi. Di estrazione liberale, sia pure con qualche veduta progressista, si occupò non solo genericamente dei poveri, ma anche, e specialmente, degli operai. Perorando lo sviluppo della previdenza operaia e l'associazionismo operaio, solo a cenni, ma significativi nella fase di graduale espansione dell'industria lombarda.⁴⁸

Il filosofo e giurista Giandomenico Romagnosi (1761-1835) nel volume "scienza delle costruzioni" tra le "istituzioni costituzionali sussidiarie" pose quelle relative alle assicurazioni e alla previdenza. Dette anche qualche indicazione per la costituzione di un istituto di assicurazione sul lavoro: esso avrebbe dovuto associare tutti artigiani, purché sapessero leggere e scrivere, e versassero un contributo mensile.⁴⁹ L'istituto avrebbe avuto lo scopo di provvedere o sollecitare la protezione in occasione di infortunio,

⁴⁸ Giovanni Arrivabene, *la beneficenza nella città di Londra*. Vol. 1; Lugano; Pag. 73.

⁴⁹ G.d. Romagnosi, *Scienza delle costruzioni*; Firenze; 1850. Pag. 161-165.

ma anche segnalare al governo i loro bisogni. Benché questo progetto riguardasse solo una categoria di lavoratori, esso prende in esame, per la prima volta, sotto il profilo costituzionale, alcuni problemi operai ed in particolare le assicurazioni. Nonostante il prestigio di cui Romagnosi godeva già allora le idee da lui prospettate non ebbero riscontri immediati. Benché discepolo, e per molti versi continuatore del pensiero di Romagnosi, il filosofo e politico Carlo Cattaneo (1801-1869) si scostava sensibilmente dal suo maestro. Egli parlava di educare i poveri al lavoro e di stimolare le compagnie di mutuo soccorso, di conseguenza riteneva che fosse sufficiente per risolvere i problemi attuare ritenute sui salari da rendere in forma di pensione, e che fosse l'iniziativa privata la strada maestra da seguire per la previdenza dei lavoratori. Il programma era chiaro: nessuna ingerenza da parte dello Stato il cui ruolo era solo quello di frenare gli abusi. Oltre a questo il Cattaneo metteva in luce nei suoi elaborati i pericoli ai quali i lavoratori di certe industrie andavano incontro, e riteneva ingiusto che venisse assicurata a chiunque la sussistenza, e lodava la funzione sociale della pubblica carità.⁵⁰

Gottardo Calvi (1818-1846) attraverso i suoi viaggi venne in contatto con il mondo del lavoro, che allora era oggetto di discussione in Inghilterra e in Francia. Al congresso degli scienziati, tenutosi a Lucca nel 1843, intervenne presentando una relazione sull'utilità delle società di mutuo soccorso. Egli si rendeva conto che artigiani e operai non avrebbero mai avuto la capacità di provvedere autonomamente alla organizzazione e amministrazione delle somme affluite nelle casse mutualistiche. Di qui la necessità di rendere operante il contributo tecnico di specialisti che fossero in grado di ripartire equamente gli oneri e i benefici sociali. A questo modello di società di mutuo soccorso mancava solo l'obbligatorietà della contribuzione, in quanto il Calvi era uno strenuo sostenitore dei principi di libertà individuale.⁵¹

Nel pensiero politico di Giuseppe Mazzini (1805-1872) non si trova, in realtà, un pensiero preciso sulla previdenza. Il suo progetto politico verteva

⁵⁰ C. Cattaneo. Della beneficenza pubblica in "il politecnico". 1839.

⁵¹ Enciclopedia Treccani. Dizionario biografico degli italiani, Vol. 17

sulla migliore condizione umana, e cioè civile, economica e sociale degli individui. Egli perorava la costituzione del “fondo nazionale”, che avrebbe dovuto assicurare una retribuzione per tutti “uguale alla necessità della vita”⁵². Non si trattava quindi di previdenza in senso stretto, eppure le indicazioni date da Mazzini riassumevano le richieste degli operai in materia economica e sociale.

Camillo Benso, conte di Cavour (1810-1861), si trovò più volte dinnanzi alla questione della previdenza e ogni volta si trovò incerto nella scelta tra le esigenze dei lavoratori e la necessità di tutelare gli interessi dell’industria e la libertà individuale. Fu nel 1851 che la questione si presentò al Cavour in termini concreti: alla Camera dei Deputati venne in discussione un progetto di legge concernente il riordinamento della cassa invalidi della marina mercantile. In quell’occasione il Cavour e la camera furono favorevoli all’intervento statale. Questo rimase comunque un episodio isolato in quanto Cavour sosteneva che vi fosse differenza tra la sorveglianza che lo Stato esercitava sulla beneficenza e quella che si assumeva nelle opere di previdenza; in quest’ultimo caso si finiva con l’influire su operai e imprenditori e ciò era contrario ai principi liberali cui si ispirava Cavour.

3.2 Alle origini: il mutuo soccorso

Dopo aver esaminato le ideologie di studiosi e giuristi, e gli ostacoli che l’operaio si trovava ad affrontare per ottenere un giusto risarcimento, possiamo ora ad analizzare il percorso storico che ha portato alla promulgazione della legge sull’assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro.

Inizialmente l’operaio, per ottenere assistenza, in caso di sopraggiunta impossibilità lavorativa non aveva altra possibilità che far ricorso alla carità o al mutuo soccorso.

Le società di mutuo soccorso ebbero come probabile modello storico i “collegia Opificum” ossia associazioni di artigiani della Roma antica, le quali rappresentavano una organizzazione per affrontare le difficoltà derivanti da

⁵² G.Mazzini, i “doveri dell’uomo”; 1860; cap. 11 parte 4.

malattia, invalidità, guerra, povertà e vecchiaia. Ebbero poi uno sviluppo, alla fine del 1700, come associazioni volontarie con lo scopo di migliorare le condizioni materiali e morali di alcuni ceti lavorativi.

Il primo esempio di società mutualistica lo abbiamo nel 1737: i calzettai di Torino avevano una cassa di soccorso, nella quale versano contributi regolari, per far fronte a casi di malattia. Sempre a Torino, viene costituita l'Unione pio-tipografica e nello stesso anno a Venezia nasce la Società di mutuo soccorso tra compositori.

Nei primi decenni dell'ottocento nelle officine e negli opifici maggiori del nord Italia erano diffuse le collette, casse-deposito alimentate dai lavoratori e gestite dal padrone che doveva provvedere a sostenere gli operai in caso di malattia. Altre forme di auto-assistenza erano perlopiù sporadiche e collegate all'esperienza delle confraternite e corporazioni di mestiere. Si trattava, per lo più di forme assistenziali nutrite da sovvenzioni esterne e legate a impostazioni caritative.

L'obiettivo delle casse di mutuo soccorso doveva essere quello di rendere autonomi gli iscritti in caso di disgrazia, escludendo la dipendenza dalla carità. Inizialmente la borghesia vedeva con favore, o quantomeno interesse, la nascita di queste corporazioni. Questo fino al 1770, anno in cui vengono proibite le associazioni, probabilmente per paura, da parte delle frange meno liberali della popolazione, di un loro utilizzo come vettore politico. Per sessant'anni, fino ai primi anni del 1830, nulla andò a sostituire i servizi precedentemente erogati attraverso le corporazioni.⁵³ Questo fino a quando un insieme di fattori non portò il malcontento operaio ad un livello impossibile da ignorare. Le ragioni di ciò erano:

- Un peggioramento delle condizioni psicologiche di lavoro, con il padrone sordo davanti alle richieste degli operai, e nessuna forma assicurativa in caso di malattia o disgrazia; ciò a causa della credenza che essendo in aumento esponenziale l'offerta di lavoro nei grandi centri, le condizioni di lavoro potevano continuare a

⁵³ A. Saporì; I precedenti della previdenza sociale; 1955; pag. 432.

diminuire senza intaccare la capacità produttiva del sistema, a tutto vantaggio dell'imprenditore;

- La sostituzione degli uomini adulti, con donne e bambini, che in un sistema meccanizzato primitivo potevano svolgere a minor costo gli stessi lavori;
- Le ondate di disoccupazione, causate da fallimenti, ristrutturazioni aziendali ed evoluzione delle tecniche produttive;
- Un continuo abbassamento dei salari, a causa dell'eccesso di offerta rispetto alla domanda di lavoro;
- Un sovraffollamento dei centri urbani, con conseguenti carenze dal punto di vista sanitario ed igienico, senza la relativa tutela contro la malattia;
- Un disinteresse generalizzato verso le spese considerate "improduttive", come le misure di igiene delle fabbriche, le misure di protezioni individuali, l'utilizzo di prodotti chimici pericolosi che contribuivano ad aumentare ulteriormente malattie e infortuni.

Cosa suggerisce la borghesia capitalistica come soluzione alla dilagante miseria, e alle conseguenti proteste? Risparmio e associazione.

Vediamo così un'inversione del pensiero dominante dal 1770 ad ora: il mutualismo, con partecipazione padronale nelle casse di mutuo soccorso, viene visto con favore e incentivato; la carità, con eccezione di quella cattolica, viene malvista, in quanto incentiva l'inoperatività. Si prospetta, quindi, l'utilità di associazioni di previdenza, i cui membri versano una quota dei propri risparmi in una cassa comune, dalla quale attingere nei casi di impossibilità a lavorare o sospensione dei lavori, come ad esempio disoccupazione. Si tratta della più larga formazione di assicurazioni, senza intervento statale.

Resta necessario l'ausilio degli abbienti. Diverse sono le proposte su come far funzionare queste neonate assicurazioni: si arriva a proporre ritenute automatiche sui salari per sovvenzionare queste assicurazioni, idea opposta rispetto a quella liberale, cioè di lasciare alla volontà dell'operaio la partecipazione. Resta fondamentale la partecipazione di sindaci e

consiglieri, che nonostante non fruiscano delle prestazioni, pagano la quota associativa, permettendo la chiusura in attivo di queste associazioni.⁵⁴

Un altro argomento di discussione era la possibilità di essere ammessi a queste associazioni. Alcuni istituti ammettevano solamente come iscritti lavoratori autonomi, altri richiedevano salari omogenei, alcuni arrivarono a subordinare l'ingresso alla capacità di leggere e scrivere.

A partire dalle rivoluzioni del 1848, presero a fiorire decine di società di mutuo soccorso, in particolare negli stati sabaudi. Contrariamente agli altri stati dell'Italia centrale e meridionale, dove i governi scelsero una posizione reazionaria e repressiva, il sovrano piemontese Carlo Alberto non ritirò la prima carta costituzionale del suo regno, lo Statuto Albertino che, nell'articolo 32, concedeva ai sudditi il "diritto ad adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica". Tuttavia manca pressoché ovunque una legislazione sociale. Le imprese godevano della manodopera liberamente, senza alcun vincolo. Previdenza, prevenzione degli infortuni e tutela dei lavoratori erano concetti non contemplati nel ciclo produttivo.⁵⁵

Nonostante Mazzini non si sia mai occupato, esplicitamente, di previdenza, lo stimolo fornito dal suo movimento è fondamentale per la comprensione dei problemi sociali che si andavano ad affrontare. Inoltre si deve a Mazzini la fondazione, nel 1841, dell'Unione degli operai italiani, per studiare le questioni riguardanti la retribuzione e l'organizzazione del lavoro. A questa data, persistono i problemi delle società mutue italiane: permane il corporativismo di categoria, la presenza dei soci protettori è ancora fondamentale per il loro mantenimento; essi chiedevano come contropartita l'astensione politica degli iscritti alle associazioni, per evitare che queste diventassero un catalizzatore di idee socialiste. La diffusione rimane limitata ad alcune zone, principalmente al Nord Italia, e ad alcuni mestieri.

Negli anni cinquanta dell'ottocento la situazione inizia a cambiare: in Piemonte nasce la Società generale degli operai, con partecipazione delle

⁵⁴ Cherubini, Dottrine e metodi assistenziali dal 1789 al 1848. Italia-Francia-Inghilterra; 1958.

Pag.27

⁵⁵ <https://www.mtuosoccorsoideia.org/mutuo-soccorso/>

singole casse particolari. Questa iniziativa viene appoggiata dalla borghesia progressista, che ne diviene finanziatrice, mentre viene ostacolata dai conservatori e dal clero; quest'ultimo lamentava la mancata esclusione per credo religioso. Restava escluso l'argomento politico.

Animati da un illuminato spirito filantropico e caritatevole, nobili e borghesi liberali favorirono la costituzione di nuove società, e si presentarono nella veste di benefattori delle stesse: in realtà, nel ruolo di soci benemeriti e cooperanti, essi assunsero funzioni direttive, di indirizzo e di controllo delle finalità storiche.

Nel 1853 si svolge ad Asti il 1° congresso delle società operaie del Piemonte, a cui partecipano ottantacinque associazioni operaie, circa la metà di quante ne esistano in tutta Italia. I temi di discussione riguardarono l'educazione popolare, la reciprocità di trattamento, la pensione di invalidità e di vecchiaia.

Nel 1860 le società di mutuo soccorso sono 181 per l'intera Italia e l'VIII Congresso milanese (Primo delle società operaie italiane) vede liberali e mazziniani in maggioranza. Si discute di tutto quanto riguarda la condizione operaia ed i problemi del lavoro, dallo sciopero ad un progetto d'iscrizione obbligatoria per i capi officina e gli apprendisti, alla richiesta del suffragio universale.

Anche Mazzini arriva a parlare della soluzione del problema sociale. Rimane critico sia verso il liberismo, sia verso il socialismo, ritenendo che non si dovesse intendere il problema operaio come economico, ma come morale. Sosteneva l'associazione volontaria, con capitale indivisibile, in parte formato da risparmio, in parte da credito.

Nel 1862 le società di mutuo soccorso sono 443, con 121.635 iscritti. Oltre all'aumento del numero degli iscritti, iniziano ad ampliarsi anche i compiti originari delle società di mutuo soccorso. Si iniziano a tutelare, oltre a malattia e infortuni, la disoccupazione e la vecchiaia. Normalmente le società erano aperte a tutti, ma non era raro trovare società che ponevano limiti per essere accettati. Qualche società permetteva anche alle donne di

iscriversi. C'erano anche associazioni che accettavano fanciulli, i quali pagavano un contributo ridotto.

Rimaneva ancora l'ostilità del clero e dei conservatori, in quanto questi temevano che l'apporto dei soci onorari non sarebbe bastato a frenare le pretese politiche degli operai, e che proprio queste associazioni sarebbero servite come catalizzatrici di tali richieste. La borghesia liberale supportava queste società, fin tanto che stimolavano il risparmio e l'ordine, lasciando da parte gli scopi politici e sindacali. Tali società, venivano ritenute, come valvola di sfogo o da remora per associazioni di altra natura, più pericolose e non controllabili, costituite solo da operai.

Malgrado i malumori e le lotte intestine il mutualismo prende vigore, e nel 1870 le associazioni salgono a 900. Alcune, dominate dai mazziniani, iniziarono a fare politica. Le società che iniziarono ad occuparsi di politica erano quelle dominate da artigiani o ceti più colti, il grosso limite era che il basso proletariato difficilmente riusciva a vedere nella politica la soluzione dei suoi problemi, nonostante il peggioramento esponenziale dovuto all'inflazione. Intorno al 1874 la frangia mazziniana inizia a cedere le redini ai socialisti. Nello stesso periodo i cattolici iniziano ad aprire le proprie associazioni di mutuo soccorso, accorgendosi che è più facile cercare di controllare il fenomeno piuttosto che combatterlo. Quando iniziarono a nascere le prime società di stampo comunista, i legislatori avvertirono il fallimento della manovra, e abbandonarono la generale libertà in cui si trovavano queste associazioni, per iniziare a regolamentarle, favorendo un tipo di società rispetto alle altre, ossia quelle controllate dai cattolici.⁵⁶

3.3 Nascita dell'assicurazione facoltativa per gli infortuni sul lavoro

Nel 1869 iniziano i lavori per regolamentare le casse di risparmio, le società di mutuo soccorso e tutti gli altri istituti di previdenza. A tal scopo viene istituita la Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e sul

⁵⁶ INPS, Per una storia della previdenza sociale in Italia. Studi e documenti; 1962. Pag. 49-81.

lavoro. Quest'idea era opera del ministro Minghetti: i termini dell'intervento rimanevano ancorati al principio secondo il quale l'operazione governativa serviva a prestare incoraggiamento e aiuto ai cittadini, rimuovendo gli ostacoli legislativi, ma senza intromettersi in un campo nel quale solo l'iniziativa spontanea del singolo cittadino era prospettabile come efficace. Nel marzo del 1876 la sinistra arriva al potere. Due anni dopo, nel 1878, il deputato Pericoli, avvocato e filantropo, illustra alla camera il suo progetto di legge riguardante i mezzi diretti a "garantire gli interessi degli operai nelle costruzioni di fabbriche, nelle miniere e negli opifici". Pericoli denunciava, da un lato, la ricerca di alti profitti che inducevano a trascurare ogni misura di sicurezza nel lavoro, dall'altro l'onnipotenza dei datori di lavoro e direttori delle imprese di fronte ai quali l'operaio era indifeso: "Egli va al lavoro per un determinato salario; che i ponti siano stabili o malsicuri; che si costruisca con cautela o senza, che la demolizione si faccia con metodi spicci e rischiosi o no, che la cava o la miniera sia assicurata o no regolarmente, ciò non ha alcuna influenza sul salario del lavorante; anzi talvolta si fa una leva perché l'infelice s'avventura a far quelle cose che, riuscite, gioveranno esclusivamente al padrone, e non riuscite comprometteranno la vita dell'operaio e la sua attitudine al lavoro".⁵⁷

Si accende il dibattito tra libertà o regolamento. Si levarono le voci degli accademici che già in passato ritenevano essenziale⁵⁸, vista la nascita delle industrie, l'inizio di una regolamentazione che proteggesse gli operai dalle disgrazie a cui potevano andare incontro. Ciò nonostante il progetto di legge avanzato dall'on. Pericoli, come il lavoro della commissione, rimasero un nulla di fatto. La responsabilità continuava ad essere governata dall'art. 1151-1152 del codice civile. Vi era una anche una certa diffidenza delle classi operaie verso i provvedimenti emanati dallo stato "borghese". L'on. Pericoli, in un intervento, richiama gli operai, dicendo loro che l'intervento

⁵⁷G.Montealeone, La legislazione sociale al parlamento italiano. Gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile dei padroni. 1879-1886, in Movimento operaio e socialista, 3, 1976, pp. 182-183

⁵⁸ Villari, Lettere meridionali; 1878.

mutualistico dev'essere considerato quale ultima possibilità nel caso non si potesse ricorrere ai principi di giustizia.

Dopo essere diventato ministro per l'agricoltura, l'onorevole Domenico Berti, presentò alla camera un disegno di legge (n. 215): "Provvedimenti sulla responsabilità dei proprietari di fabbriche, di miniere, di cave e di officine per i casi di infortunio"⁵⁹. L'intento di Domenico Berti, in realtà, era quello di bloccare il dilagante socialismo nelle classi operaie.⁶⁰ Così quello che sembrava un disegno di legge a vantaggio delle associazioni mutualistiche, in realtà serviva a limitarne il potere. La responsabilità "solidale" veniva limitata solo ai casi di grave e generale disastro, con molteplici infortuni. Alle società di mutuo soccorso veniva data la possibilità di rappresentare in giudizio i suoi iscritti, ma solo a quelle legalmente riconosciute. Questo limitava a poche categorie, e a poche associazioni, la possibilità di essere presenti in giudizio, circoscrivendo di fatto il potere delle società mutualistiche.

L'impostazione rimaneva sempre a vantaggio dei borghesi. Secondo l'onorevole Luigi Luzzatti⁶¹ l'obbligo doveva comunque rimanere escluso; l'industria, in rapida espansione, non avrebbe potuto sopportarne il carico senza effetti deleteri sul livello produttivo. Il concorso con lo Stato restava altrettanto escluso, attingere all'erario significava un sacrificio di tutti i contribuenti a vantaggio di una sola categoria. Iniziava a farsi strada l'idea di una partecipazione occasionale da parte dello stato, e l'idea dell'inversione dell'onere della prova.

In Italia si guardava con interesse all'esperienza tedesca. In Germania la legge della responsabilità del 1871 aveva dimostrato di essere a tutto vantaggio dell'imprenditore. Gli operai raramente riuscivano a dimostrare, contro la società assicuratrice la colpa padronale. Nel nostro paese, seguendo l'esperienza germanica, si iniziò a parlare di nuovi criteri

⁵⁹ <https://archivio.camera.it/inventari/scheda/disegni-e-proposte-legge-e-incarti-commissioni-1848-1943/CD1100027924/provvedimenti-sulla-responsabilita-proprietari-fabbriche-miniere-cave-officine-i-casi-infortunio.html>

⁶⁰ Berti, *Le classi lavoratrici e lo Stato*; 1885. Pag. 68.

⁶¹ Luzzatti, *discorsi parlamentari volume I*; 1872-1899.

infortunistici. Gli imprenditori erano sempre solidalmente responsabili per i danni cagionati ai lavoratori che svolgevano la loro opera. Gli unici casi in cui la colpa non era addossabile all'imprenditore erano il caso fortuito, la colpa dell'operaio e la forza maggiore. Questo, come abbiamo visto in precedenza, limitava enormemente i casi di risarcimento dell'imprenditore. L'indennizzo veniva deciso dal giudice, e la somma doveva essere erogata in capitale. Questo disegno di legge venne approvato con scarso vantaggio alla Camera, ma trovò ferree opposizioni al Senato nel 1886. Dopo cinque giorni la discussione viene interrotta, e il progetto venne abbandonato definitivamente.

Questa discussione non fu del tutto inutile. Il dibattito che ne scaturì servì a dimostrare che l'insufficienza del diritto comune nel regolare una normativa complicata, come quella degli infortuni sul lavoro, non poteva più essere ignorata.

Luigi Luzzatti apparteneva a quella vasta schiera di economisti italiani che, pur praticando l'insegnamento universitario, elaborava idee fuori da qualunque convenzione accademica, allo scopo di contribuire allo sviluppo del paese secondo principi di equità e promozione delle classi popolari.⁶²

Nato a Venezia il 1° marzo 1841, da una famiglia israelitica benestante, nel 1858 intraprese gli studi giuridici a Padova, divenne poi deputato nel 1871 e iniziò a elaborare quella sua critica al liberismo radicale che lo portò alla messa a punto della dottrina dello "statalismo sussidiario". Da sempre fu un acceso sostenitore della tutela della salute fisica e morale delle donne e dei bambini in fabbrica; a lui si deve l'approvazione nel 1898 della legge che rendeva obbligatoria l'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, e la legge che istituiva la cassa previdenza per la malattia e vecchiaia su base volontaria.⁶³

Nel contesto descritto Luzzatti ebbe un ruolo di primo piano: preoccupato dei risvolti che poteva avere la mancanza di una qualsiasi forma di tutela, iniziò ad adoperarsi per creare un istituto assicuratore contro gli infortuni sul

⁶² <https://www.treccani.it/enciclopedia/luigi-luzzatti/>

⁶³ Vera Negri Zamagni, *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: economia*. 2012. Pag. 1-2

lavoro, di carattere pubblicistico. Il 18 febbraio del 1883 un'intesa venne firmata tra il suo ministero e i rappresentanti di sette casse di risparmio. Il 19 febbraio il disegno di legge viene presentato e l'8 luglio del 1883 promulgato. La cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro è amministrata dalla Cassa di risparmio di Milano, volta a impegnare in via facoltativa gli istituti di patronato e le società di mutuo soccorso. Le spese iniziali vengono sostenute dagli istituti fondatori.

I premi vengono ridotti al minimo possibile, senza tenere conto delle spese amministrative iniziali, delle imposte alle quali lo stato rinuncia e al costo di certi servizi che vengono resi gratuitamente. Vengono così vinte le obiezioni degli operai, preoccupati, visti gli esigui salari, che un premio gravoso mettesse a rischio il proprio sostentamento.

L'indennità è pari a 300 giornate di salario, in caso di morte o invalidità permanente. Questa si riduce a metà in caso di invalidità temporanea, escludendo gli infortuni di durata inferiore ai trenta giorni. Ciò per evitare di risarcire i casi con minore risonanza a livello nazionale.

Inizialmente le iscrizioni scarseggiano, viene quindi tolto il vincolo dei trenta giorni, e viene fatto obbligo alle società che lavorano in appalto con lo stato di sottoscrivere l'assicurazione. Il più strenuo oppositore di questa legge era l'onorevole Chimirri. Egli riteneva che, attraverso un'assicurazione pensata in questo modo, si abbandonassero i principi liberali che governavano il diritto italiano, per abbracciare criteri di stampo sociale ed assistenziale. Ribadiva che la previdenza doveva essere libera e non coatta.

Le casse di risparmio agirono in due sensi: da un lato iniziarono a fondare i propri istituti pensionistici; dall'altro iniziarono ad esprimere la propria preferenza e a sollecitare una qualche contribuzione per una copertura antinfortunistica. Anche i nemici delle manovre assistenziali e benefiche, iniziarono a vedere di buon occhio un intervento riguardante la materia infortunistica. La crescente organizzazione sindacale, e le proteste della classe operaia, incominciarono a preoccupare anche gli imprenditori più

conservatori, iniziò ad essere evidente che fosse necessario un intervento⁶⁴.

Nei primi anni novanta dell'ottocento una manovra in tal senso iniziava a convincere anche la destra liberale; i tribunali pronunciavano giudizi di colpevolezza verso l'imprenditore, sempre più spesso, con conseguente indennizzo⁶⁵. Seguendo l'esperienza tedesca, si cercò di tenere a bada il crescente movimento socialista, attraverso la promessa di riforme a vantaggio della classe operaia.

L'economista Ricca Salerno propose una soluzione all'avanguardia per i tempi. Visto che il problema non poteva essere ignorato, per risolverlo era necessario garantire ai lavoratori un'estensione maggiore e più efficace degli istituti di previdenza. Oltre all'iniziativa privata che, nonostante l'aumento dei salari, non era sufficiente a coprire eventuali premi per far fronte ad eventi infortunistici e pensionistici, era necessario un contributo da parte degli imprenditori, il quale poteva considerarsi come remunerazione accessoria per il lavoro svolto dai propri operai. A ciò si aggiungeva una trasformazione della carità legale, eseguita dallo Stato, come mezzo di finanziamento delle assicurazioni sul lavoro. L'intervento statale, secondo Ricca Salerno, doveva limitarsi all'indispensabile, restringendosi dentro determinati limiti necessari a raggiungere lo scopo, senza recare danno all'iniziativa privata.⁶⁶ Quest'idea proveniva dall'esperienza tedesca, nella quale il premio di assicurazione veniva ripartito tra datori di lavoro, lavoratori e Stato. Non mancavano coloro che pensavano che una previdenza statale affievoliva le energie industriali. Secondo l'onorevole Chironi⁶⁷, era necessaria una distinzione tra diritto, imm modificabile, e questione sociale, suscettibile di proporre, senza imporre, certi aiuti agli operai. Dopo il 1884 aumentarono gli studi sul sistema

⁶⁴ Conti, *L'assistenza e la previdenza sociale in Italia (storia e problemi)*; 1958.

⁶⁵ Cherubini, *Da Crispi a Giolitti*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali (1900-1965)*; 1967.

⁶⁶ Ricca Salerno, *L'assicurazione degli operai*, in *Annuario di scienze giuridiche sociali e politiche*; 1883.

⁶⁷ Chironi, *Delle responsabilità dei padroni e della garanzia contro gli infortuni del lavoro*; 1884. Pag. 286.

germanico: il proposito delle riforme sociali era bloccare ogni forma di comunismo all'interno del nostro paese. Non era l'intervento⁶⁸ dello stato, ma l'aumento indiscriminato della beneficenza che rischiava di trasformarsi in spinte comuniste.

La Cassa nazionale infortuni, da sola, era incapace di avere un impatto significativo a favore della classe operaia. L'aiuto statale, visto con ottica di aiuto alle imprese, era invocato da più fronti. Si paragonò il contributo che lo stato avrebbe dovuto versare alle assicurazioni contro gli infortuni agli aiuti statali verso le imprese per le esportazioni, o ai sussidi all'industria.

In questo periodo abbiamo un incontro tra pensiero liberale e pensiero socialista, anche se con diversi fini ed obiettivi. Al III Congresso nazionale delle società di mutuo soccorso, nel 1882, viene richiesta la tutela giuridica dell'infortunio sul lavoro, attraverso l'inversione dell'onere della prova e i contributi assicurativi a carico dell'impresa. In questo congresso viene respinto il progetto governativo, in quanto ritenuto insufficiente. La prevenzione non venne mai nominata, l'accertamento procedurale rimane ambiguo e il principio di responsabilità obbiettiva non viene accolto. Venne riconosciuto il diritto di libertà associativa. Mentre venne mantenuto un consenso largo verso la libertà nell'iscrizione per quanto riguarda l'associazione contro le malattie, nel settore degli infortuni sul lavoro vennero accolti gli istituti nazionali, purché a gestione democratica. Al V congresso della confederazione operai lombarda, gli operaisti, ormai divenuti la maggioranza, ottengono di veder respinto il progetto di Locatelli sugli infortuni sul lavoro. A questo veniva opposto il fatto che si trattasse, ancora, di una visione troppo classista, a tutto vantaggio della borghesia, cercando di contenere la lotta di classe.

Il III Congresso del partito socialista rivoluzionario italiano, del 1886, pur rimanendo, per la maggioranza, contrario alla legislazione sociale com'era stata proposta fino a quel momento, affermava la necessità di sancire in forma legislativa le conquiste fatte fino a quel momento. Tra queste: orario, riposo festivo, minimo salariale, parità di retribuzione, pensione ai vecchi e

⁶⁸ Mazzola, l'assicurazione degli operai nella scienza e della legislazione romana; 1897. Pag.4-10

agli invalidi. Quindi, alla costituzione del Partito socialista anarchico rivoluzionario (1891), la legislazione sociale veniva rifiutata, in quanto serviva a corrompere una parte degli operai, distogliendoli dall'obiettivo: la lotta di classe. Nel congresso operaio di Milano dello stesso anno, la legislazione sociale, pur restando al di fuori degli elementi essenziali del programma socialista, venne presentata come concorrente indiretta allo sviluppo del socialismo medesimo. È su questo argomento che si svolge la prima battaglia congressuale per decidere la posizione dei delegati italiani al congresso socialista di Bruxelles. Vince la posizione a favore della legislazione come parte indiretta di un progetto socialista. La necessità che lo stato partecipasse come parte attiva all'interno di queste associazioni era ormai condivisa da tutti.

Il 15 maggio del 1891 Papa Leone XIII diede alla stampa la lettera enciclica "Rerum Novarum", pubblicata a puntate su "L'osservatore Romano" il 19, 20 e 21 maggio e tradotta in italiano solo il 23 maggio.

La "Rerum novarum" venne pubblicata in un momento nel quale la Chiesa Cattolica attraversava una fase di profonda crisi.

L'immagine che la Chiesa dava di sé al mondo era quella di una Chiesa in agonia, chiusa ed incapace di comprendere le ansie e le ragioni dell'uomo contemporaneo. L'enciclica destò quindi l'attenzione di molti uomini politici ed intellettuali di tutto il mondo e diede nuovo slancio all'impegno dei cattolici nel campo del volontariato e politico, tanto da promuovere la fondazione di partiti politici ispirati al "popolarismo", che rispondevano alle sfide del liberalismo e del socialismo.

I cattolici cambiarono più volte opinione riguardo la necessità delle assicurazioni. Inizialmente respinsero l'allargarsi di una beneficenza pubblica, in quanto la beneficenza era di matrice cristiana. A seguito della minaccia di circoli socialisti e atei, e a seguito di un allontanamento delle classi operaie dalle pratiche religiose, la chiesa ammorbidì la propria visione. Con la Rerum novarum (1891) papa Leone XIII fornì la propria visione riguardo a una serie di quesiti sociali. L'enciclica condannò le idee rivoluzionarie della classe operaia, ed esclude lo sciopero come strumento

di lotta. I padroni invece dovevano garantire agli operai salari giusti, e orari che non riducessero il lavoratore in schiavitù, permettendogli di partecipare alle funzioni religiose. Venne auspicata la costituzione di associazioni miste tra padroni e operai, e che la questione sociale venisse risolta dall'azione combinata di Stato, chiesa, lavoratori e datori di lavoro. Lo Stato non doveva intromettersi direttamente all'interno delle associazioni. L'enciclica fornì un'alternativa al capitalismo e al socialismo, il risultato fu che si moltiplicarono le società di mutuo soccorso cristiane e le prime banche cooperative.⁶⁹

3.4 Nascita dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro

Vi erano ancora molte obiezioni verso l'obbligo assicurativo. L'operaio avrebbe dovuto versare i premi, ma nel caso avesse perso il lavoro non era chiaro chi avrebbe dovuto farsi carico del versamento dei premi. Il finanziamento dell'assicurazione, fatto attraverso ritenute sullo stipendio, presentava alcune problematiche. Servivano garanzie per i depositi delle classi povere, che non potevano coprire il premio. Nel caso in cui l'impresa assicuratrice fosse privata, vi era il rischio di trovarla inadempiente al momento di riscuotere il premio. Nelle casse finanziate dalle imprese e da ritenute sugli stipendi i fondi di riserva erano più ampi; i problemi finanziari delle imprese finanziatrici potevano però coinvolgere i fondi stessi, visto che il codice civile non accordava a questi depositi alcun privilegio. I vantaggi di una previdenza statale apparivano ovvi a questo punto, visto il minor valore dei premi, e la garanzia verso i versamenti effettuati.⁷⁰

L'aumento degli infortuni nell'ultimo quarto di secolo aveva però scosso l'opinione pubblica verso la necessità di una generalizzata copertura della salute dei lavoratori. I difetti del sistema di beneficenza, sia pubblico che privato, erano sotto gli occhi di tutti: le prestazioni tardavano spesso ad

⁶⁹ https://www.vatican.va/content/leo-xiii/it/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

⁷⁰ G. Capitani, Stato, beneficenza e assistenza pubblica. 1888. Pag. 123.

arrivare alle famiglie, lasciandole senza sostentamento; gli indennizzi erano incerti e ineguali, non vi erano forme di prevenzione di alcun genere. Inoltre questo sistema evidenziava pericoli di genere politico. Esponeva il bilancio pubblico a inutili perdite, vista l'ampiezza dei costi secondari, e aveva un'impronta comunista visto che spesso gli indennizzati non partecipavano in alcun modo al cumulo degli indennizzi. Anche il mutualismo non riusciva a rispondere agli urgenti bisogni della popolazione causa il ridotto numero di soci, il difetto di opportune statistiche, la necessità di ricorrere a benefattori esterni. Questi fattori si opponevano a ciò che doveva essere il sistema assicurativo naturale; tanti contribuenti e quindi un'ampia cassa, che avrebbe permesso con sicurezza l'erogazione delle prestazioni. Infine, come ultimo tentativo di ripensare alla forma facoltativa, si provò a ricorrere all'assicurazione privata. Molti imprenditori avevano iniziato a ricorrervi visto l'aumento di giudici che li giudicavano colpevoli. Come gli altri tentativi anche questo si rivelerà inefficace. Ormai si era arrivati ad un punto in cui i lavoratori non avrebbero accettato più alcuna soluzione che non prevedesse altri garanti al problema degli infortuni e li vedesse come unici contribuenti.

Nel frattempo la Germania, nel 1889, aveva creato un sistema di previdenza all'avanguardia, che servì da apripista anche per i paesi vicini. Erano coperti i rischi derivanti dal lavoro, ad eccezione della disoccupazione. Era un sistema che tutelava malattia, infortuni, invalidità e vecchiaia come parte intrinseca del rapporto di lavoro. Queste forme previdenziali erano state rese obbligatorie per legge: il fine era quello di distogliere l'interesse degli operai dal socialismo. Questo sistema non venne subito seguito dall'Italia perché il movimento operaio era meno coeso e organizzato rispetto a quello tedesco, al contrario la borghesia industriale aveva un certo peso nelle scelte politiche. Si volle aspettare di vedere i risultati che una simile politica avrebbe portato in Germania, e poiché questi tardavano a manifestarsi non vi fu particolare urgenza nel copiarne le riforme. I propugnatori dell'obbligo sostenevano, che un rischio condiviso, diminuiva le spese generali e i premi, ancora minori nell'ipotesi in cui lo Stato vi partecipasse. Le

assicurazioni private non tutelavano le stesse garanzie: inoltre dare spazio agli organismi sindacali, in materia, avrebbe voluto dire aumentarne la rilevanza, con il rischio di un intensificarsi degli scioperi e della lotta politica. Al contrario gli oppositori all'obbligo, sostenevano che questo era contrastante con la libertà personale, e i più accaniti sostenitori dei movimenti operai erano contrari perché avrebbe tolto potere ai sindacati. Il governo non sapeva decidere. Gli imprenditori preferivano assicurarsi solo verso la responsabilità civile, ritenendo inutile pagare premi maggiorati per assicurarsi contro gli infortuni derivanti da forza maggiore. Gli operai invece non volevano partecipare al pagamento dei premi, visto che si era ormai fatta strada l'idea che questi fossero di competenza esclusiva dell'impresa. Queste considerazioni erano conseguenza dell'importanza che avevano assunto le organizzazioni operaie, riducendo i timori di andare in giudizio. È la grande industria che più di tutti accusa questo nuovo potere dei sindacati, vista la frequenza degli infortuni e l'aumento dei risarcimenti accordati dai giudici. Anche nel caso in cui gli industriali si assicuravano privatamente, la misura dei premi era alta vista la poca partecipazione della categoria.⁷¹

Nel 1895 il ministro Barazzuoli sottopone alla camera un disegno di legge, secondo la quale la partecipazione all'assicurazione veniva resa obbligatoria, seppur per poche industrie, e gli operai avrebbero dovuto contribuire ad una parte del premio. Questo disegno di legge venne discusso dall'onorevole Chimirri ed approvato il 27 maggio 1896. Quindi passò al Senato, dove il progetto venne ritirato il 19 dicembre 1896. Per tornare a parlare di obbligo sarebbe stato necessario convincere il Consiglio di previdenza, una Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e lavoro, composta da quattordici membri di nomina governativa e deputati chiamati ad esprimere il suo parere. A convincere il consiglio fu l'on. Carlo Ferraris, convinto sostenitore del sistema tedesco di legislazione sociale. Superato quest'ostacolo il dibattito tornò al Senato, dove il disegno venne

⁷¹ Ferraris, la cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai; 1907; pag. 20

approvato, con alcune modifiche, il 5 giugno 1897. Trasmesso dal ministro Guicciardini alla Camera dei Deputati in data 7 luglio 1897, il disegno di legge venne approvato, non senza contrasti, il 15 marzo 1898 al tempo del IV governo Di Rudini.

Veniva così finalmente promulgata, dopo un'attesa lunga vent'anni, la Legge n. 80 del 17 marzo 1898, ispirata al sistema privatistico, che istituì l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro degli operai, con libera scelta dell'istituto assicuratore.

La sfera d'applicazione della nuova disciplina era circoscritta agli opifici industriali con più di cinque operai e l'obbligo dell'assicurazione poteva essere realizzato sia presso la Cassa nazionale infortuni che presso compagnie private autorizzate ad operare nel Regno. Erano esonerati da quest'obbligo gli imprenditori che avessero fondato casse consorziate debitamente riconosciute o gli industriali riuniti in sindacato d'assicurazione mutua con non meno di 4.000 operai. L'indennità in capitale per morte e indennità permanente assoluta era pari a cinque salari annui e mai minore di 3.000 Lire, ma non era esclusa la possibilità di essere convertita in rendita presso la costituenda Cassa nazionale di Previdenza (precursore dell'attuale I.N.P.S.) che sarebbe sorta con Legge n. 350 del 17 luglio 1898. Anche se rimanevano momentaneamente esclusi dalla tutela assicurativa gli infortuni agricoli e le malattie professionali, a giudizio degli storici la Legge 80/1898 segnò la nascita ufficiale dello Stato sociale in Italia.⁷²

⁷² A. Cherubini, *la storia della previdenza sociale*; 1977; pag. 114.

CONCLUSIONE

L'obbligo di risarcire il danno si era trasformato nell'obbligo di assicurarsi, questo comportava che, se al risarcimento doveva essere comunque collegata una colpa dell'imprenditore, un'assicurazione presupponeva che l'infortunio fosse parte integrante del rapporto di lavoro, un male necessario per la produzione industriale. Il padrone passava così da colpevole a benefattore. Era avvenuta una traslazione della responsabilità dall'imprenditore a quegli enti pubblici incaricati della gestione dell'assicurazione. L'imprenditore avrebbe dovuto farsi carico esclusivamente del costo dell'assicurazione, facilmente scaricabile su lavoratori e consumatori.

L'intervento statale in questo campo era uno dei primi esempi di legislazione sociale nel nostro paese.

Questo era un intervento visto con favore da quasi tutti i sostenitori del liberismo, eccetto poche sacche conservatrici che si ostinavano a considerare ogni intervento statale come una minaccia al sistema del tempo. L'intervento fu anche sostenuto da buona parte degli esponenti del nostro socialismo giuridico, che vedevano con favore la funzione riperequativa della legge⁷³.

In questo emergeva la differenza tra il socialismo giuridico e quello politico, che al contrario, vedeva con ostilità l'approvazione di questa legge. Anche le classi operaie non riuscirono a vedere la legge come una conquista. I vantaggi per l'imprenditore erano evidenti: col pagamento del premio assicurativo, questi veniva sollevato da ogni responsabilità civile, e le uniche cause da cui avrebbe dovuto difendersi erano quelle di natura penale. Le indennità che gli operai riuscivano ad ottenere erano inferiori alla portata del danno. Questa legge aveva l'aspetto di una transazione, in cui l'operaio in cambio della sicurezza di un, seppur magro, risarcimento, rinunciava di ricevere, per gli infortuni in cui il padrone veniva giudicato colpevole, il risarcimento integrale. Questa era una legge lontana dalle idee

⁷³ Ghezzi, Romagnoli, Il rapporto di lavoro, 1984. P.1

socialiste, che preoccupavano la classe dirigente del tempo, e assumeva invece l'aspetto di una legge con tendenze neoliberali. L'obiettivo era quello di tranquillizzare la parte più facinorosa del proletariato industriale, senza concedere una vera e completa copertura verso gli infortuni; infatti questa legge era indirizzata solamente a pochi settori industriali di spicco escludendo le realtà considerate meno "pericolose", come quelle dell'artigianato o dei lavoratori agricoli.

La legge del 1898 fu un primo, ma non sufficiente, passo verso l'approvazione di leggi che offrivano maggior copertura: per l'estensione dell'assicurazione a comparti industriali, precedentemente non tutelati, bisognò aspettare il 1904 con il Testo Unico n.51. Con la legge 1450 del 1917 la copertura assicurativa venne estesa anche ai lavoratori agricoli. Ma fu a decorrere dal 1933 che venne finalmente creata la prima Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro, l'INFAIL (Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, poi INAIL). Questo istituto introdusse i principi cardine per la tutela dei lavoratori, tra quali: l'automaticità delle prestazioni, la costituzione automatica del rapporto assicurativo, l'erogazione di prestazioni sanitarie.⁷⁴ Oggetto di complesse trasformazioni, con fasi travagliate e discontinue, la previdenza sociale di oggi presenta, nel nostro e negli altri paesi europei, un volto assai diverso da quello delle sue origini.

Ma ciò non significa che le esigenze di fondo, che hanno condotto al sorgere e all'affermarsi dei regimi previdenziali, abbiano subito un mutamento altrettanto radicale.

In effetti, se ci volgiamo a considerare il pensiero dei pionieri della previdenza sociale nel nostro paese, possiamo trovare concetti che appaiono ancor oggi di viva attualità e che possiamo costituire come valide argomentazioni per le odierne decisioni. Nella realtà dei fatti devo

⁷⁴ <https://fondazionecerm.it/gli-infortuni-sul-lavoro/nascita-e-sviluppo-della-legislazione-sugli-infortuni-e-la-malattia-sul-lavoro/#:~:text=Il%2018%20febbraio%201883%20veniva,risparmio%20e%20di%20credito%20italiane.>

constatare che, in gran parte dei casi, non esistono episodi infortunistici legali alla mera fatalità.

Il più delle volte siamo in presenza di incidenti evitabili solo adottando le necessarie misure di prevenzione, adeguando i luoghi di lavoro e gli impianti, fornendo al lavoratore le necessarie istruzioni, contenendo i ritmi di lavoro, attivando infine severi controlli e sanzioni per i trasgressori.

Ancor oggi come nel 1898, data di promulgazione della legge, taluni imprenditori mettono il profitto e la produttività al primo posto a discapito di prevenzione, salute e sicurezza dei lavoratori.

Anche lo Stato ha ridotto negli anni i suoi costi e dedica sempre meno risorse alla prevenzione e ai controlli. Quale osservatore, all'interno di uno studio di consulenza del lavoro, rilevo come i controlli da parte degli enti previdenziali sulle aziende sino praticamente inesistenti per la mancanza di personale dedicato.

Esiste probabilmente anche una correlazione fra il numero di incidenti e la condizione precaria dei lavoratori; precarietà lavorativa sempre più diffusa in concorso alle varie forme di contratto a termine.

Purtuttavia gli strumenti per contenere gli infortuni sul lavoro esistono e riguardano l'obbligatorietà della formazione, la sorveglianza sanitaria e il controllo attraverso verifiche e documentazione degli ambienti di lavoro.

Queste osservazioni contengono un insegnamento: gli odierni problemi, pur caratterizzati da fattori e condizioni tipiche, non vanno esaminati ed analizzati in astratto, ma vanno inquadrati e collocati in una precisa prospettiva storica, con riferimento al passato che può apparire, esteriormente, distante e distaccato dalla realtà odierna, ma che in effetti contiene ed esprime le stesse concrete premesse di questa realtà.

Nell'attuale stato dei regimi previdenziali ed assistenziali, l'indagine storica assume un ruolo di rilievo, per interpretare, chiarire e promuovere i principi basilari che hanno determinato la legislazione odierna e presuppongono adeguati nuovi sviluppi per il futuro.

SITOGRAFIA

- <https://archivio.camera.it/inventari/scheda/disegni-e-proposte-legge-e-incarti-commissioni-1848-1943/CD1100027924/provvedimenti-sulla-responsabilita-proprietari-fabbriche-miniere-cave-officine-i-casi-infortunio.html>
- <https://www.mutuosoccorsoSolidea.org/mutuo-soccorso/>
- <https://www.treccani.it/enciclopedia/luigi-luzzatti/>
- https://www.vatican.va/content/leo-xiii/it/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html
- <https://fondazioneCerm.it/gli-infortuni-sul-lavoro/nascita-e-sviluppo-della-legislazione-sugli-infortuni-e-la-malattia-sul-lavoro/#:~:text=Il%2018%20febbraio%201883%20veniva,risparmio%20e%20di%20credito%20italiane.>
- https://www.treccani.it/enciclopedia/giovanni-arriabene_%28Enciclopedia-Italiana%29/
- https://archivio.camera.it/resources/pu01/allegati/Luzzatti_1.pdf

BIBLIOGRAFIA

- Berti D., *Le classi lavoratrici e lo stato*, Roma, 1885.
- Carnelutti F., *Infortuni sul lavoro. Studi*, Roma, 1913.
- Cherubini A., *Da Crispi a Giolitti*, in rivista degli infortuni e delle malattie professionale (1900-1965), Roma, 1967.
- Cherubini A., *Dottrine e metodi assistenziali dal 1789 al 1848 : Italia, Francia, Inghilterra*, Milano, Giuffrè, 1958.
- Cherubini A., *Storia della previdenza sociale*, Roma, Editori riuniti, 1977.
- Chironi G., *La colpa nel diritto civile odierno*, Torino, Fratelli Bocca editore, 1884.
- Chironi G., *Delle responsabilità dei padroni e della garanzia contro gli infortuni sul lavoro*, Torino, 1884.
- Corradini D., *Il criterio della buona fede e la scienza del diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1970.
- Ferraris C., *Gli infortuni sul lavoro e la legge*, Padova-Verona, Fratelli Druker, 1897.
- Fusinato G., *Gli infortuni sul lavoro e diritto civile*, Roma, 1887.
- Gaeta L., *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1986.
- INPS, *Per una storia della previdenza sociale in Italia*, Roma, INPS, 1962.
- Levi Sandri L., *Istituzioni di legislazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1983.
- Mazzola U., *L'assicurazione degli operai nella scienza e nella legislazione germanica*, Roma, 1886.
- Mazzotta O., *Rapporti interposti e contratto di lavoro*, Pisa, Giuffrè, 1979.
- Mengoni L., *Obbligazioni "di risultato" e obbligazioni "di mezzi" (studio critico)*, Milano, Vallardi, 1954.

- Mortara L., *Manuale della procedura civile*, Roma, UTET, 1902.
- Pasquali E., *Per gli infortuni sul lavoro*, Roma, 1893.
- Schupfer F., *La responsabilità dei padroni per gli infortuni sul lavoro*, Roma, Eredi Botta, 1883.