

DIRITTO
della
SICUREZZA sul LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus

QUADERNI



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

DIRITTO DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 1 del 28 gennaio 2016

“Diritto della Sicurezza sul lavoro” è una rivista scientifica di Classe A, Area 12, pubblicata *on line*, che consta di due fascicoli all'anno e che raccoglie contributi scientifici originali dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro. La rivista si colloca fra le iniziative dell'Osservatorio “Olympus” dell'Università di Urbino Carlo Bo (<http://olympus.uniurb.it>) mirando ad approfondire l'attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall'Osservatorio.

Periodicità

La rivista pubblica fascicoli semestrali ad incremento. I contributi pronti per la pubblicazione saranno inseriti via via nella sezione del sito di ateneo dedicata alla Rivista. Al termine di ogni semestre sarà disponibile il fascicolo completo.

Suddivisione

Prima parte: Saggi (sottoposti a referaggio e/o commissionati).

Seconda parte: Note e dibattiti.

Previsione di supplementi/numeri speciali.

Copyright

Licenza Common Creative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Direttore Responsabile

Paolo Pascucci.

Comitato Scientifico e dei Referee

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Donata Gottardi, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luca Nogler, Roberta Nunin, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

Comitato di Direzione

Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori.

Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Alberto Andreani, Stefano Costantini, Angelo Delogu, Lucia Isolani, Maria Morello, Natalia Paci, Martina Vincieri.

Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli.

Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; olympus@uniurb.it

PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

Oggetto

I saggi destinati alla pubblicazione su “Diritto della Sicurezza sul lavoro” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto. Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell'organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

Trasmissione

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: paolo.pascucci@uniurb.it.

Formato

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note a piè di pagina. Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve abstract in italiano

e in inglese, dall'indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dalla qualifica accademica o professionale dell'autore e dal suo indirizzo di posta elettronica.

Apparato bibliografico

Gli apparati di note dovranno essere redatti come segue: tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. Non è previsto un elenco bibliografico finale.

Esempio di citazione di monografia:

C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2015.

Esempio di citazione di antologia:

M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

Esempio di citazione di contributo in volume:

L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 84 ss.

Esempio di citazione di saggio pubblicato in rivista:

L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, in "Diritto e pratica del lavoro", 2009, p. 1182.

Esempio di ulteriore citazione di saggio già citato:

L. IEVA, *Sicurezza*, cit., p. 1182.

Esempio di citazione di voce enciclopedica:

G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in "Enciclopedia del diritto", Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1073 ss.

Esempi di citazione di sentenza:

Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, in <http://olympus.uniurb.it>.

Cass. pen. sez. IV, 11 luglio 2002, n. 988, in "Rivista penale", 2003, p. 203.

Vaglio preventivo

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti ad una preventiva lettura nell'ambito del Comitato di Direzione e del Comitato di Redazione..

Referaggio per i saggi proposti dagli autori

La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata a due referaggi di componenti del Comitato scientifico e dei Referee o di autorevoli esperti che li leggeranno in forma anonima. Dei saggi sottoposti a referaggio sarà data indicazione in sede di pubblicazione. I referee dovranno esprimere il proprio giudizio compilando la scheda di referaggio allegata. La procedura di referaggio è gratuita. Il sistema permette di mantenere nei suoi archivi i referaggi effettuati tramite procedura interna alla piattaforma.

Saggi in lingua straniera

Le regole relative alla valutazione preventiva ed al referaggio valgono anche per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d'origine.

Esclusività e gratuità della pubblicazione

Tutti i saggi destinati alla pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" non potranno essere né preventivamente né successivamente pubblicati altrove. La pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" è gratuita.



La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nell'Italia fascista**

di Maria Morello *

* Maria Morello è stata professoressa a contratto di Storia del diritto italiano all'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. maria.morello@gmail.com

** Questo scritto è il frutto di una ricerca finanziata con i fondi dell'Osservatorio Olympus. Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

Indice

<i>Introduzione</i>	3
I. Il lavoro e la sua sicurezza durante il fascismo	6
1. <i>Il lavoro nell'ideologia fascista</i>	6
2. (segue) <i>La Carta del lavoro e il lavoro-dovere sociale</i>	9
3. <i>Il perché di una tutela del lavoro</i>	16
4. <i>La prevenzione degli infortuni sul lavoro</i>	19
5. (segue) <i>Un po' di storia della prevenzione</i>	23
6. <i>La costituzione dell'E.N.P.I.</i>	30
7. <i>Sull'organizzazione di gare e di concorsi concernenti la prevenzione degli infortuni nelle grandi aziende</i>	40
8. <i>Organi interni di prevenzione nelle aziende: due casi di organizzazione antinfortunistica aziendale</i>	42
8.1 <i>Il caso della Società «Cantieri Riuniti dell'adriatico»</i>	43
8.2 <i>Il caso delle Acciaierie e Ferriere lombarde Falck</i>	44
9. <i>La prevenzione igienica del lavoro. Il Regolamento generale d'igiene del lavoro del 1927</i>	47
10. <i>Il Medico di fabbrica</i>	57
II. L'evoluzione in epoca fascista dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali	69
1. <i>L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali ai sensi del r.d. 13 maggio 1929, n. 928</i>	69
2. <i>L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro: la necessità di una riforma</i>	82
3. <i>L'istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro</i>	86
3.1. <i>I precedenti storici – La Cassa nazionale infortuni</i>	86
3.2. <i>La Cassa nazionale infortuni in cinquant'anni di attività</i>	92
3.3. <i>L'unificazione nell'I.N.F.A.I.L. dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali</i>	96
3.4. <i>L'I.N.F.A.I.L. come istituto unico in regime di esclusività</i>	98
3.5. <i>Settori di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro non gestiti dall'I.N.F.A.I.L.</i>	103
4. <i>L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali: il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765</i>	104
4.1. <i>I datori di lavoro come soggetti passivi del rapporto assicurativo</i>	110
4.2. <i>I soggetti attivi del rapporto assicurativo: i lavoratori</i>	114
4.3. <i>L'elencazione delle lavorazioni protette nel settore industriale e suo carattere tassativo</i>	120
5. <i>Le prestazioni assicurative</i>	123
5.1. <i>Le cure negli infortuni delle industrie</i>	126
5.2. <i>Il diritto alle cure mediche – l'obbligatorietà delle cure</i>	129
6. <i>I Grandi invalidi del lavoro</i>	133
III. La responsabilità del datore di lavoro: l'art. 2087 c.c. a confronto con le norme preesistenti e le sue prime applicazioni	136
1. <i>La responsabilità civile dell'imprenditore nella legislazione infortunistica</i>	136
2. <i>La responsabilità penale dell'imprenditore e dei preposti: la violazione dei regolamenti di prevenzione come fonte di responsabilità penale</i>	141
3. <i>La tutela dell'integrità fisica e della personalità morale del lavoratore: l'art. 2087 c.c. del 1942</i>	145
3.1. <i>I precedenti</i>	145
3.2. <i>Novità della disposizione contenuta nell'art. 2087</i>	148
3.3. <i>Diligenza del datore di lavoro nell'approntare le misure a protezione del lavoratore e obbligo di vigilanza e di controllo affinché costui le adotti</i>	155
3.4. <i>Obbligo del lavoratore di usare le misure protettive e concorso di responsabilità con l'imprenditore</i>	159
4. <i>L'art. 4 del r.d. n. 1765/1935 e l'art. 17 del d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450 in riferimento all'art. 2087 del Codice civile</i>	160
5. <i>L'art. 2087 c.c. ed il Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni (r.d. 18 giugno 1899, n. 230)</i>	166
<i>Per concludere</i>	170
<i>Riferimenti bibliografici</i>	172

Introduzione

Ben sappiamo come l'avvento del regime fascista abbia segnato la fine di tutta una serie di garanzie giuridiche ed istituzionali erette a tutela del lavoro dal movimento dei lavoratori e dai partiti che storicamente ne avevano espresso gli interessi. Come ebbe a sostenere già nel 1930, anche Bruno Buozzi, trucidato dai nazifascisti nel giugno 1944, «L'esperienza fascista, soprattutto in campo operaio, costituisce un'ingiustizia atroce, un passo all'indietro, la perdita di anni preziosi»¹.

Debellate le forze politiche ed eliminato il sindacalismo di classe, il fascismo dava inizio alla sua opera di smantellamento a partire dalla soppressione del neonato Ministero del lavoro per arrivare allo stravolgimento di istituzioni e di normative, quali quelle riguardanti la limitazione dell'orario di lavoro, l'Ispettorato del lavoro, la giurisdizione probivirale, ecc.

La classe lavoratrice italiana rimaneva così in balia di datori di lavoro sempre più autoritari all'interno degli stabilimenti e sempre più espansionisti in ambito economico, decisi a far fruttare, nei confronti della concorrenza estera, la posizione di indiscutibile vantaggio creata a loro favore dal regime.

L'utilizzazione oltre i limiti della manodopera nel processo produttivo veniva così legittimata da una legislazione non solo carente, ma anche resa "arcaica" dai continui "progressi" della tecnica: si pensi soprattutto ai regolamenti speciali per la prevenzione degli infortuni che risalivano a fine Ottocento ed ancora in vigore durante il Ventennio. Il tutto, nella completa assenza di una funzione ispettiva sul rispetto di tale legislazione, che potesse essere considerata degna di questo nome, avrebbe finito per ripercuotersi negativamente sul livello di vita e di salute dei lavoratori.

Lavoratori che, secondo la concezione fascista, avrebbero dovuto essere tutelati nella loro veste di patrimonio indispensabile al processo produttivo e all'efficienza nazionale. Proteggere colui che lavora dai rischi materiali che possono derivare dalla prestazione della sua attività avrebbe significato, per lo Stato fascista, tutelarli non come individuo, ma come fattore della potenza nazionale. Non era, dunque, l'individuo, la persona, il prestatore d'opera ad essere tutelato, ma ciò che lui rappresentava, vale a dire un capitale in potenza, l'elemento produttore, la cui eventuale minorazione avrebbe avuto ripercussioni sull'intero aggregato. Ed è per questo che, in caso di infortunio, il lavoratore aveva oltre al diritto di essere curato, anche il dovere di sottoporsi alle cure, e per di più nel campo della prevenzione oltre al diritto di essere tutelato dal datore di lavoro dai pericoli inerenti al lavoro, aveva anche l'obbligo di guardarsi da essi, osservando ogni regola prescritta allo scopo oltre a quelle specifiche inerenti al suo ruolo.

Lavorare aveva un fine pubblico, ovvero il potenziamento della Nazione, da cui ne sarebbe scaturito il benessere della collettività. Da qui una nuova concezione

¹ M. GIANNATTASIO, *Lettera a Saragat l'incognita comunista e la dispersione socialista*, Napoli, Fausto Fiorentino Editrice, 1976, p. 75.

del lavoro: lavoro come dovere sociale, come obbligo di coscienza, una vera e propria funzione non individuale ma sociale, un inderogabile dovere nazionale, un compito assegnato a ciascun individuo dallo Stato, e dal quale nessuno avrebbe potuto esimersi. Tra l'altro, dal 1924, negli stabilimenti industriali veniva instaurata una disciplina di ferro e il regime del lavoro diveniva per certi aspetti simile a quello militare: gli operai subivano ricatti dalla milizia fascista; squadristi venivano immessi come operai ai banchi di lavoro a scopo di spionaggio ed intimidazione.

E l'intervento dello Stato, per quanto riguardava la protezione e l'assistenza ai lavoratori, sarebbe stato ispirato non da motivi di carattere umanitario, ma da ciò che era il suo compito principale, vale a dire la difesa della produzione nazionale e della razza.

Nell'Italia del Ventennio, nonostante l'emanazione di leggi protettive e di tutela per i lavoratori, tanto decantate dalla propaganda fascista, il regime si "impadroniva" dell'evento infortunio e lungi dall'indagarne le cause, se non in maniera superficiale, a carico dei preposti dell'impresa, si concentrava su tutt'altro, al solo scopo di trarne lustro per il proprio futuro impegno assistenziale, a favore delle famiglie danneggiate, e il fallimento dal punto di vista prevenzionistico sta tutto nelle cifre. Se infatti, nel 1921, gli infortuni nel settore industriale erano pari a 134.336 con 422 morti, nel 1942 si registrano 677.049 infortuni e 2.177 morti².

D'altronde, anche i neoistituiti Enti operavano sempre "al servizio" del regime. L'ENPI, solo per citarne uno, era una istituzione privata ma di diretta emanazione confindustriale e si ispirava a criteri che tenevano comunque sempre in scarsa se non scarsissima considerazione gli interessi dei lavoratori, nonostante le numerose iniziative nel settore della propaganda prevenzionistica che, avrebbero certamente potuto portare miglioramenti se scevre dall'ideologia dominante.

In caso d'infortunio, specialmente se molto grave, i quotidiani non riportavano articoli di giornalisti, ma esclusivamente note di agenzia, costruite sulle tanto "inflazionate" veline ufficiali, anch'esse strumento abituale dell'apparato di regime. Le notizie somministrate e, possiamo dire, ben orchestrate dai vertici del fascismo, complice tanta "ubbidienza" della stampa, raggiungevano, grazie ai quotidiani, gli effetti desiderati: il disastro c'è stato, ma per quanto l'infortunio abbia fatto delle vittime, in termini di sacrificio di persone e anche di cose, è sempre inferiore a quello reale, e la produzione, che è l'unico impegno prioritario, sarebbe dovuta ripartire subito.

Anche i magistrati, ovviamente simpatizzanti del regime e cresciuti, anche professionalmente, con le ideologie dello stesso, ben si guardavano, nella loro opera, di andare oltre il tracciato delineato dalle norme, sicché difficilmente avremo sentenze "innovative" sul fronte della responsabilità datoriale conseguente ad infortuni sul lavoro o a malattie professionali, e quando, nel migliore dei casi, riconoscevano un danno al lavoratore, lo scopo primario del ristoro riconosciuto

² T.M. FABBRI, Y. CURZI (a cura di), *Lavoro e salute. Approcci e strumenti per la prevenzione dello stress e la promozione del benessere al lavoro*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 11; G. VICARELLI, *Alle radici della politica sanitaria in Italia. Società e salute da Crispi al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 255.

non era sicuramente quello di risarcire il danno alla salute ma far sì che il lavoratore, per il bene della Nazione, potesse ritornare a dare il suo contributo come forza produttrice.

Quindi risarcimento non inteso come mezzo di riparazione del danno risentito, per una sia pure temporanea inabilità al lavoro, ma restaurazione della forza-lavoro che, se non completa, avrebbe dovuto raggiungere, tramite la cura, quantomeno il massimo grado. Per non parlare poi di quanto, non raramente, nell'Italia fascista poteva accadere all'operaio infortunatosi, e cioè di essere accusato e condannato per autolesionismo.

Quando il regime, codificando un principio già affermatosi precedentemente nella giurisprudenza, con l'art. 2087 del neonato codice civile – che, ricordiamolo, come premessa aveva la Carta del lavoro – mise potenzialmente in mano alla magistratura una testa d'ariete per far breccia nel sistema, ciò tuttavia non avvenne. Questo perché, visto anche il periodo storico, l'entrata in vigore del codice, il 19 aprile 1942, avvenne in piena guerra e con il fascismo che da lì a poco sarebbe caduto, con le conseguenze che tutti conosciamo, l'art. 2087 troverà scarsissima applicazione anche nelle aule dei tribunali, e ci vorrà non solo la Costituzione, ma anche un cambiamento della magistratura, legata come era all'insegnamento e alle teorie del caduto regime, a renderlo “inossidabile”³ dispiegando ieri come oggi, il suo enorme potenziale.

Il presente lavoro intende analizzare, senza alcuna pretesa di esaustività, le tematiche, durante il periodo fascista, relative al lavoro e alla sua sicurezza, all'evoluzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, alla responsabilità del datore di lavoro, confrontando l'art. 2087 con le norme preesistenti e le sue prime applicazioni.

³ P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, in “Diritto e sicurezza sul lavoro”, 2016, 1, I, p. 68.

I. Il lavoro e la sua sicurezza durante il fascismo

SOMMARIO: 1. Il lavoro nell'ideologia fascista. – 2. (segue) La Carta del lavoro e il lavoro-dovere sociale. – 3. Il perché di una tutela del lavoro. – 4. La prevenzione degli infortuni sul lavoro. – 5. (segue) Un po' di storia della prevenzione. – 6. La costituzione dell'E.N.P.I. – 7. Sull'organizzazione di gare e di concorsi concernenti la prevenzione degli infortuni nelle grandi aziende. – 8. Organi interni di prevenzione nelle aziende: due casi di organizzazione antinfortunistica aziendale. – 8.1 Il caso della Società «Cantieri Riuniti dell'Adriatico». – 8.2 Il caso delle Acciaierie e Ferriere lombarde Falck. – 9. La prevenzione igienica del lavoro. Il Regolamento generale d'igiene del lavoro del 1927. – 10. Il medico di fabbrica.

1. Il lavoro nell'ideologia fascista

Sin dal suo avvento, il regime fascista⁴, coerentemente con le linee principali della sua politica sui temi del lavoro e dell'organizzazione sociale, aveva formulato una nuova concezione del lavoro, inteso come integrazione e allo stesso tempo superamento di tutte le concezioni preesistenti, determinate da una progressiva trasformazione delle condizioni sociali, come la più alta espressione della personalità umana e come fonte inesauribile di ricchezza.

Mentre in passato il concetto di lavoro si identificava con l'egoistico stato di necessità, avvertito da ogni individuo, e con il desiderio che ciascuno provava di procurare a sé e alla propria famiglia il *quantum* necessario a fronteggiare i bisogni del vivere quotidiano, durante il Ventennio, al contrario, il lavoro avrebbe costituito un inderogabile dovere individuale che mirava al conseguimento di un fine pubblico, vale a dire il potenziamento della Nazione⁵, e per logica conseguenza il benessere della collettività. Come scriveva Benassi nelle pagine del Corriere d'Italia dell'estate 1927, non si lavorava più “per la vita” ma “per la potenza” e chi si sottraeva a questo obbligo era niente meno che un “disertore”⁶. Dunque, lavoro inteso non come libera ed arbitraria attività individuale, ma, sulla base di un

⁴ La letteratura sul regime fascista in Italia è ormai vastissima e perciò, in questa sede, dovremo necessariamente limitarci alle sole opere di maggior rilievo. Una fonte insostituibile, anche se, per ovvi motivi, da usarsi con le dovute cautele, potrebbero essere le testate d'opinione, vera e propria voce del partito, oltre le numerose riviste scritte ad effetto da chi viveva ed operava in quella realtà, e quindi anch'esse importante fabbrica di consenso del regime, nonché le opere, pubblicate durante il Ventennio, e tra le quali vanno almeno segnalate, G. VOLPE, *Storia del movimento fascista*, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1939; S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939. Tra le altre opere d'insieme sul fascismo in Italia, v. L. SALVATORELLI, G. MIRA, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino, Einaudi, 1974; A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995; E. SANTARELLI, *Storia del fascismo*, Roma, Editori riuniti, 1973; A. AQUARONE, M. VERNASSA (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, Il Mulino, 1974. Per approfondimenti sulla concezione dello Stato fascista, cfr. L. VIESTI, *Stato e diritto fascista*, in “Il diritto del lavoro”, 1928, n. 4-5, pp. 194-204; P. UNGARI, *Ideologie giuridiche e strategie istituzionali del fascismo*, in AA.VV., *Il problema storico del fascismo*, Firenze, Vallecchi, 1970, pp. 63-79.

⁵ Il lavoro diveniva così sinonimo di “battaglia per la Nazione”. V. E. AMICUCCI, *Festa del lavoro*, in “La Nazione”, 21-22 aprile 1928; ID., *Lavoro e armi*, in “La mutualità fascista”, 1941, n. 4, p. 312.

⁶ Cfr. P. BENASSI, *Contro tutti i disertori*, in “Corriere d'Italia”, 20 agosto 1927.

concetto sicuramente innovativo nel panorama dell'epoca, come vera e propria funzione sociale, alla quale nessuno avrebbe potuto sottrarsi: a ciascuna categoria sarebbe spettato come compito un settore della produzione nazionale e il non adempiervi avrebbe significato sabotare una funzione statale⁷. Chiaro ne era il motivo: la Nazione avrebbe avuto bisogno di tutti, tanto di un umile operaio non specializzato, quanto di uno scienziato, poiché tutti avrebbero dovuto, con le loro forze morali, intellettuali, fisiche ed economiche, rendersi utili nell'ordine creato dallo Stato fascista corporativo⁸.

Il lavoro era, in sostanza, un compito che lo Stato assegnava a ciascun individuo per il conseguimento stesso dei suoi fini: era un "dovere sociale" in quanto vita in atto dello Stato, fattore essenziale dell'esistenza della Nazione⁹. Ma la doverosità sociale del lavoro non avrebbe potuto essere soddisfatta con il lavorare e produrre astrattamente, bensì con il lavorare e produrre in concreto, secondo una determinata disciplina delle attività produttive, ovvero, svolgendo mansioni che avrebbero avuto la loro ragion d'essere in un'organizzazione produttiva, orientata verso la soddisfazione degli interessi generali. Ragione per cui, secondo l'ideologia fascista, ogni elemento attivo della produzione avrebbe dovuto lavorare in quanto la Nazione, come corpo collettivo vivente, della quale esso stesso era una cellula, per vivere e per essere potente, aveva bisogno che si lavorasse. Ciascun individuo avrebbe dovuto sentirsi legato ad essa ed operare, di conseguenza, come la cellula per l'organismo di cui è parte integrante: la vita e l'opera della Nazione non erano altro che la somma ed il prodotto della vita e del lavoro di tutti i suoi "figli" e di tutte le sue classi¹⁰.

L'individuo, perciò, non è fine a se stesso, ma esiste e vive per un alto scopo morale e sociale; è una cellula dell'organismo sociale, un fattore che deve collaborare con le altre forze al progresso e alla potenza della Nazione, nella quale vive ed opera la stirpe¹¹.

⁷ A. FALCHI, *La Carta del lavoro e i suoi principi informativi*, in "Archivio di studi corporativi", 1937, n. 3-4, p. 333; C. PETRONE, *Le fonti nell'ordine corporativo*, in "Il diritto fascista", 1940, n. 5-6, p. 164.

⁸ G. TUCCI, *La Carta del lavoro e le sue realizzazioni*, Torino, G.B. Paravia & C., 1938, p. 19.

⁹ Il cittadino lavoratore era depositario del dovere sociale del lavoro, ovvero il più alto dovere sociale dopo quello delle armi. A. GUALDI, *Lavoro e previdenza*, in "Il lavoro umano", 1941, p. 123. La concezione del lavoro come "dovere più che diritto", come "obbligo di coscienza", sottraeva l'attività lavorativa alle funzioni individuali e la inseriva nella prospettiva delle esigenze della Nazione. Cfr. G. CONTRI, *Politica e dinamica produttiva*, in "Il popolo d'Italia", 14 maggio 1927; *La Carta del lavoro*, in "Corriere d'Italia", 23 aprile 1927; P.G. ZUNINO, *L'ideologia del fascismo. Mitì, credenze e valori nella stabilizzazione del regime*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 263; B. SORDI, *Corporativismo e dottrina dello Stato in Italia. Incidenze costituzionali e amministrative*, in A. MAZZACANE, A. SOMMA, M. STOLLEIS (a cura di), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2005, p. 132.

¹⁰ «La Nazione è un tutto che si fonda sugli individui, si compone del loro assieme e dell'assieme dei loro interessi, ma al tempo stesso si eleva sovrana e autonoma su di essi». V. D. GUIDI, *Il contenuto giuridico della "Carta del Lavoro"*, in A. TURATI, G. BOTTAI, *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, Roma, Edizioni del Diritto del Lavoro, 1929, p. 90.

¹¹ E. RANELLETTI, *La Carta del lavoro*, in "Archivio giuridico Filippo Serafini", 1929, n. 1, pp. 22-23.

Il problema del lavoro, in effetti, non avrebbe dovuto essere considerato e trattato separatamente da quello della produzione, secondo il costume socialdemocratico, bensì accomunato con questo e subordinati, entrambi, alla ragione dello Stato. Ne conseguiva il dovere di lavorare non verso se stesso, come potrebbe pretendere una concezione individualistica, non verso la famiglia, come potrebbe imporre una concezione morale, ma in specie verso l'organizzazione sociale¹².

È ben chiaro come, durante il fascismo, da questi principi derivasse al lavoro una posizione di preminenza in grado di sollecitare e garantire la formazione di una società di produttori, nella quale il lavoro è soggetto dell'economia¹³, poiché crea e produce ricchezza¹⁴, e crea allo stesso tempo un ordine nuovo improntato sul valore preminente attribuito all'uomo nella sua funzione e nella sua attività produttiva. Da questa concezione del lavoro ne scaturiva che, il prestatore d'opera non avrebbe potuto più essere considerato estraneo all'impresa, un "occasionale" della produzione, un "mercenario" del processo produttivo, ma sarebbe diventato, all'interno dell'azienda, un elemento investito della sua (piccola o grande che sia) parte di responsabilità, un collaboratore dell'impresa che a giusto titolo, insieme alla tecnica, sarebbe stato collocato, sul piano morale, di fronte ai valori e alle influenze del capitale.

Era questa la prima volta che lo Stato si accingeva a considerare il lavoro in modo specifico, esaminandone e dichiarandone il suo fondamento morale, il suo carattere giuridico ed economico, le sue relazioni ed i suoi rapporti con gli altri fattori della produzione e in particolare con l'interesse generale della collettività e dello Stato¹⁵. Quindi il rapporto giuridico fra il cittadino e lo Stato veniva individuato nell'adempimento di una funzione; funzione che avrebbe dovuto essere svolta

¹² R. TREVISANI, *La concezione fascista del "Lavoro" (Commento alla dichiarazione II)*, in A. TURATI, G. BOTTAI, *La Carta del lavoro*, cit., p. 115; W. CESARINI SFORZA, *Intorno alla II Dichiarazione*, in "Archivio di studi corporativi", 1937, n. 1, pp. 24-25.

¹³ Per ulteriori precisazioni sull'evoluzione del lavoro da oggetto a soggetto dell'economia, v. R. DEL GIUDICE, *Per una storia del lavoro in Italia*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 1940, p. 750.

¹⁴ Il principio del lavoro era anzi considerato elemento formale ed educativo degli italiani "nuovi" ed era posto, secondo Bruno Biagi già sottosegretario alle Corporazioni, alla base della riforma fascista della scuola, il che spiega la maggiore attenzione del regime per gli sviluppi di ogni forma di istruzione professionale che si concretizzò in azione selettiva ed in conseguente elevazione dei lavoratori. Cfr. B. BIAGI, *Il lavoro nel nuovo ordine*, in "L'Assistenza sociale", 1940, pp. 541-542; G. LANDI, *Il lavoro nel sistema corporativo fascista*, in "Rivista del lavoro", 1942, n. 7-8, p. 8.

¹⁵ E. RANELLETTI, *La Carta*, cit., p. 21. I prodromi del valore attribuito al lavoro muovono dal discorso di Mussolini agli operai dello stabilimento Franchi e Gregorini di Dalmine, del 20 marzo 1919, a soli tre giorni dalla prima occupazione con autogestione realizzata per questioni economiche e per il riconoscimento dell'Unione italiana del lavoro corridoniana: «[...] È il lavoro – sosteneva Mussolini – che nelle sue trincee ha consacrato il suo diritto a non essere più fatica, miseria o disperazione, perché deve diventare gioia, orgoglio, creazione, conquista di uomini nella patria libera e grande, entro e oltre i confini». Per il testo del discorso, v. B. MUSSOLINI, *Opera Omnia*, a cura di E. e D. SUSMEL, Firenze, La Fenice, 1951-1963, vol. XII, pp. 314-316; W. PROSPERETTI, *Lavoro, I, Aspetto etico e politico*, in PARTITO NAZIONALE FASCISTA (a cura di), *Dizionario di politica*, vol. II, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1940, p. 20.

subordinatamente al concetto dell'utilità dello Stato stesso. Il rapporto fra il cittadino e lo Stato assumeva un carattere etico che poggiava sul principio del dovere¹⁶.

D'altronde, solo in questo modo il complesso della produzione avrebbe avuto un carattere unitario ed avrebbe interessato tutta la Nazione; solo così il benessere raggiunto attraverso l'opera unitaria di ciascun cittadino avrebbe assunto un aspetto nazionale, migliorando e potenziando l'unione degli individui e conseguentemente lo stato di ciascuno di loro¹⁷.

2. (segue) *La Carta del lavoro e il lavoro-dovere sociale*

I principi appena accennati troveranno piena collocazione, in uno degli atti del regime ritenuto tra i più importanti nel campo della politica sindacale e corporativa, la Carta del lavoro¹⁸ deliberata – contemporaneamente ad un ordine del giorno che invitava il Governo a predisporre i provvedimenti legislativi necessari¹⁹ –, dal Gran Consiglio del fascismo il 21 aprile 1927²⁰, giorno del Natale

¹⁶ E. SOTTILI D'ALFANO, *Corporativismo fascista*, Milano, Arti Grafiche Ponti & C., 1937, p. 41; G. BRUGUIER, *Dieci anni di dottrina economica corporativa*, in "Archivio di studi corporativi", 1937, n. 1, p. 65 ss.

¹⁷ Cfr. C. SANCETTA, *L'ordinamento corporativo, fascista*, Roma, Angelo Signorelli Editore, 1939, p. 39; G. TUCCI, *La Carta del lavoro*, cit., p. 7; R. TREVISANI, *La concezione fascista*, cit., p. 117.

¹⁸ La Carta era ispirata alla dottrina sociale della Chiesa ed in particolare al corporativismo cattolico che aveva ricevuto la propria enunciazione e la propria definizione nell'enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII, del 1891. L'Enciclica rifiutava i due estremi materialistici del liberalismo e della lotta di classe, ritenendo più coerente ai valori della persona umana una collaborazione tra capitale e lavoro, che avrebbe potuto realizzarsi solo in un contesto di libertà associativa, secondo il modello proprio del mondo cattolico, e di intervento regolativo dello Stato per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Cfr. L. DE ANGELIS, *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in "Ricerche giuridiche", I/1, 2012, p. 13 ss.; R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli Editore, 2016, p. 7. Per approfondire ulteriormente la tematica si faccia riferimento a C. SEGA, *La previdenza e l'assistenza sociale nei documenti pontifici*, in "La rivista italiana di previdenza sociale", vol. I, 1949, pp. 103-122. Circa la questione operaia e la *Rerum Novarum* di Leone XIII, v. P. PASSANITI, *Storia del diritto del lavoro. I. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Milano, Giuffrè Editore, 2006, pp. 151-159.

¹⁹ PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni*, Roma, Nuova Europa, 1933, p. 272; D. DONATI, *L'efficacia costituzionale della Carta del lavoro*, in "Archivio di studi corporativi", 1931, p. 168.

²⁰ La sera del 21 aprile 1927, dopo mesi di intenso lavoro politico, di confronti spesso accesi con le confederazioni sindacali, con i datori di lavoro, con i ministri della giustizia, Rocco, e dell'economia, Belluzzo, sotto la supervisione del Capo del Governo, il Gran Consiglio del Fascismo deliberava l'entrata in vigore della Carta del lavoro. La Carta, che rappresentava uno dei momenti fondamentali del Regime, non era un semplice documento legislativo di sistematizzazione tecnica e giuridica di norme giuslavoristiche, ma l'enunciazione dei principi fondamentali del nuovo Stato, di un nuovo modo di intendere il suo assetto giuridico alternativo sia al liberalismo, sia al socialismo. I suoi criteri ispiratori, già indicati nell'ordine del giorno votato il 6 gennaio 1927 dal Gran Consiglio, erano stati fissati nella «dichiarazione della solidarietà tra i vari fattori della produzione nell'interesse supremo della Nazione», «nel coordinamento organico delle leggi per la previdenza e l'assistenza ai lavoratori», «nel coordinamento e nell'aggiornamento delle leggi protettive del lavoro» e nelle «norme generali sulle condizioni contrattuali del lavoro». La Carta fissava i principi fondamentali in materia di lavoro e dell'organizzazione sociale e politica, attraverso l'elevazione del lavoro in tutte le sue manifestazioni, la trasformazione del sindacato a istituzione pubblica, la collaborazione tra le forze produttrici della Nazione, la parità

di Roma e non a caso anche festa nazionale del lavoro²¹.

Il documento nasceva come una soluzione compromissoria, indicata dal ministro della giustizia Alfredo Rocco²², tra le diverse versioni proposte a Mussolini dall'allora sottosegretario al Ministero delle corporazioni Giuseppe Bottai, per coniugare – come ci riferisce De Bernardi – la concezione del nuovo impianto istituzionale con le aspirazioni populiste che caratterizzavano l'ideologia fascista, nell'intento di accreditare nei lavoratori, in prevalenza molto poco fascistizzati²³,

del ruolo tra lavoratore e datore di lavoro, l'intervento dello Stato nei rapporti di lavoro e nelle attività economiche, il miglioramento delle condizioni fisiche, economiche, culturali e spirituali dei lavoratori. Pur non rivestendo propriamente forza di legge, anche se pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del Regno, la Carta del lavoro acquisirà tale posizione in seno all'ordinamento fascista solo in un secondo momento: in via indiretta, con il r.d. 6 maggio 1928, n. 1251, che nel dare attuazione al sistema corporativo, avrebbe indicato ai sindacati, nella Carta del lavoro, i motivi di ispirazione per i contratti collettivi, e con la l. 13 dicembre 1928, n. 2832, che attribuiva al governo il compito di emanare disposizioni per la sua attuazione; e direttamente, con la l. 30 gennaio 1941, n. 14, che avrebbe conferito ai principi contenuti nella Carta il valore di principi generali dell'ordinamento. Venne, infine, inserita come premessa alle disposizioni preliminari nel Codice civile (r.d. 16 marzo 1942, n. 262); fu abrogata con il d.lgs.lgt. 14 settembre 1944, n. 287. Relativamente alla genesi della Carta del lavoro e al contenuto specifico delle sue dichiarazioni, occorre fare riferimento almeno ad una piccola parte della vasta produzione sull'argomento: C. COSTAMAGNA, *Carattere costituzionale della Carta del lavoro*, in "Il Diritto del lavoro", I, 1927 n. 4-5; B. BRUGI, *Nazione e Stato nella Carta del lavoro*, Roma, Edizioni del "Diritto del lavoro", 1928; G. BOTTAI, *La "Carta del Lavoro"*, in "Il diritto del lavoro", 1927, n. 9, pp. 893-900; R. BALZARINI, *I principi generali del diritto e la Carta del lavoro*, in "Il diritto del lavoro", I, 1932, pp. 156-166. Sulla giuridicità e sull'efficacia della Carta del lavoro, v. S. LONGHI, *Gli imperativi della Carta del Lavoro*, in "Il diritto del lavoro", 1927, n. 9, pp. 901-907; A. ANSELMI, *Sviluppi legislativi della Carta del lavoro*, in "Politica sociale", 1940, n. 1-2, pp. 5-8; G. MAZZONI, *A proposito del valore giuridico della Carta del lavoro*, in "Archivio di studi corporativi", 1941, n. 3, pp. 535-539. Inoltre, R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. II. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, Giulio Einaudi editore, 1968, p. 286 ss. e la documentazione riprodotta nell'Appendice 5, pp. 525-547; F. PERFETTI, *Il sindacalismo fascista. I. Dalle origini alla vigilia dello Stato corporativo (1919-1930)*, Roma, Bonacci Editore, 1988, p. 132 ss.; F. BERTINI, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, in M. PALLA (a cura di), *Lo Stato fascista*, Milano, La Nuova Italia, 2001, p. 209; G. TODINI, *Corporazioni e corporativismo. Per una storia del diritto del lavoro*, Sassari, Todini Editore, 2007, p. 47 ss.; C. DE BONI, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento: parte I: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*, Firenze, Firenze University Press, 2009, p. 81 ss.

²¹ La festa del lavoro, tradizionalmente celebrata il 1° maggio venne abolita con il r.d.l. 19 aprile 1923, n. 833, preferendosi un'autarchica festa del lavoro italiano il 21 aprile in coincidenza con il Natale di Roma. L'art. unico della legge così recitava: «[...] Il 21 aprile, giorno commemorativo della fondazione di Roma, è destinato alla celebrazione del lavoro ed è considerato festivo, eccetto che per gli uffici giudiziari. È soppressa la festa di fatto del 1° maggio e tutte le pattuizioni intervenute tra industriali ed operai per la giornata di vacanza in tal giorno dovranno essere applicate pel 21 aprile e non pel 1° maggio [...]». Cfr. tra gli altri, L. CERASI, *Corporazione e lavoro. Un campo di tensione nel fascismo degli anni Trenta*, in "Studi storici", 2018, n. 4, p. 947.

²² Oltre al testo proposto dalla Corporazione nazionale sindacati fascisti, preoccupati di assicurare diritti «concreti» ai lavoratori, e il testo proposto dalla Confindustria, improntato ad una linea più generica ed astratta, Rocco tiene conto dei suggerimenti dei «saggi» di ispirazione cattolica, come Barassi e Messina che si erano espressi al riguardo. Così G. ALPA, *La costruzione del corporativismo tra disciplina del lavoro e disciplina delle associazioni*, in A. MAZZACANE, A. SOMMA, M. STOLLEIS (a cura di), *Korporativismus*, cit., p. 272.

²³ Sulla complessità del rapporto tra operai e regime, che ha dato luogo ad interpretazioni contrapposte e sulla resistenza della classe operaia italiana al fascismo, v. S. MUSSO, *Gli operai tra centro e periferia*, in S. MUSSO (a cura di), *Operai*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2006, p. 37 ss.; C. NATOLI, *Sulla classe operaia davanti al fascismo: l'Unione muratori romani. 1923-1945*, in "Italia contemporanea", n. 144/1981, pp. 11-45.

un'immagine del regime come promotore di un'emancipazione del proletariato e di una reale integrazione delle masse nello Stato²⁴.

La scelta di emanare la Carta, in cui al lavoro sarà data una collocazione ben precisa, ebbe – possiamo dire – valore propagandistico, per cercare di non perdere del tutto il consenso degli operai e di non aggravarne ulteriormente il conflitto latente con il governo²⁵. Nel suo dettato la Carta disegnavo l'idea di un nuovo Stato consapevole e totalitario, in grado di comprendere e realizzare, allo stesso tempo, tutti i fini sociali e tra questi il più alto dei doveri: il lavoro. Vi furono ribaditi i principi di libertà nell'associazionismo sindacale, ma accanto ad esso si specificava che solo all'associazione professionale legalmente riconosciuta veniva concessa la rappresentanza legale di tutta la categoria (principio, peraltro, già preesistente in quanto contenuto nella l. 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro). Con l'intervento delle associazioni sindacali e l'utilizzo del contratto collettivo, le dichiarazioni avrebbero sancito la concreta espressione della solidarietà fra i fattori della produzione, mediante la conciliazione tra i loro opposti interessi e la loro subordinazione all'interesse superiore della produzione nazionale²⁶.

Eppure, malgrado l'autorevolezza politico-istituzionale dell'organo²⁷ che l'aveva emanata, nonostante fosse stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del

²⁴ Attraverso la stesura di una “sorta di “costituzione” dei diritti del lavoro, il fascismo manifestava l'intenzione di presentarsi come regime popolare moderno che riusciva a unire organicamente masse e Nazione, proprio là dove avevano fallito tanto lo stato liberale che il socialismo. Così, A. DE BERNARDI, *Una dittatura moderna. Il fascismo come problema storico*, Milano, Bruno Mondadori Editore, 2006, pp. 139-140.

²⁵ Già prima dell'approvazione della Carta, Bottai, nelle colonne di *Critica fascista*, ne aveva dato un'interpretazione politica, presentandola non come un documento dal contenuto giuridico formale, ma come una base di orientamento di tutta la vita del lavoro, come una dichiarazione dei diritti, rappresentando l'atto d'investitura del lavoratore come cittadino, il che avrebbe significato che (sono parole di Bottai) «quelli che chiamansi diritti politici sarebbero stati mano a mano trasferiti al produttore e giustificati in nome del lavoro». Ne scaturiva che tutte le classi produttrici avrebbero potuto «partecipare in pieno al processo produttivo dell'azienda nazionale» ed il salario non sarebbe più stato considerato «alla stregua di una mercede per l'acquisto di forza produttiva, ma come la giusta remunerazione di un atto di dignità umana». Cfr. G. BOTTAI, *Dal cittadino al produttore*, in “*Critica fascista*”, 15 aprile 1927.

²⁶ G. MELONI, *La nuova legislazione del lavoro e la sua posizione nel sistema delle discipline giuridiche*, in “*Archivio giuridico Filippo Serafini*”, 1928, p. 48. V. F. DE ROSA, *Il fascismo corporativo. Una riflessione fra le pagine di «Critica fascista» (1925-1927)*, in A. DE MARTINO (a cura di), *Saggi e ricerche sul Novecento giuridico*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 53. Umberto Romagnoli ha definito la Carta del lavoro come il “trattato della *pax* corporativa”, in quanto emanata per riportare nelle fabbriche l'ordine in assenza del quale sarebbe stato impossibile promuovere il «benessere dei produttori». V. U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 112.

²⁷ Sebbene il Gran Consiglio del fascismo non rientrasse ancora nella serie degli organi legislativi costituiti dello Stato, vi facevano parte il Capo del Governo, i Ministri dello Stato e altre autorità pubbliche nelle rispettive loro qualità; inoltre, vi erano presenti i dirigenti del partito e quelli delle organizzazioni professionali, ovvero gli esponenti delle forze morali, economiche e sociali che, in sostanza inquadravano tutti i fattori della vita nazionale. Non un organo dello Stato, dunque, ma l'organo supremo del partito fascista, gerarchicamente preconstituito e così inserito nelle funzioni dello Stato da apparire esso stesso quasi, di fatto se non di diritto, un nuovo organo costituzionale dello Stato. I suoi deliberati non avevano, quindi, valore di legge, ma di proclamazione dei principi che riteneva necessario introdurre nel sistema legislativo dello Stato. Il Gran Consiglio venne «costituzionalizzato» dalla l. 9 dicembre 1928, n. 2693. Cfr. C. COSTAMAGNA, *Diritto corporativo italiano*

Regno (anche se nella parte non riservata agli atti legislativi)²⁸, e nonostante le riviste di diritto del lavoro, a cui il regime aveva dato grande rilievo come canali di pubblicizzazione dell'ideologia corporativa, avessero cercato di attribuirle il valore di testo base della legislazione del lavoro²⁹, assegnandole una realtà superiore a

secondo la Carta del Lavoro, la legislazione e la dottrina a tutto l'anno 1927, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1928, pp. 54-55; G.G., *La costituzionalizzazione del Gran Consiglio Fascista*, in "Educazione fascista", 1928, pp. 86-87; S. LONGHI, *Gli imperativi della Carta*, cit., p. 902 ss.; E. RANELLETTI, *La Carta*, cit., p. 21. Fondandosi sul concetto che il Gran Consiglio fosse organo dello Stato prima ancora della l. 9 dicembre 1928, n. 2693, parte della dottrina ritiene che la Carta del lavoro sia nella sua origine atto dello Stato, per quanto non formalmente legislativo. Per questo v. *ex multis*, G. CHIARELLI, *Il diritto corporativo e le sue fonti*, Perugia-Venezia, La Nuova Italia, 1930, p. 89 ss. Sul Gran Consiglio, cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Ristampa con prefazione di E. Cheli, Milano, Giuffrè, 2000; N. MACEDONIO, *Il Gran Consiglio del Fascismo, organo della Costituzione: studi di diritto costituzionale fascista*, Roma, Signorelli, 1973; P. CAVALLARO, *Il Gran Consiglio del fascismo: organo anfibio tra partito e Stato*, Siracusa, Lombardi, 2004.

²⁸ Bottai, in un articolo apparso su *Gerarchia* del 1927, definiva la Carta del lavoro «Non già documento platonico di sognatori o di agitatori, ma atto ufficiale di regime, per quanto sprovvisto di formale legalità, [...], enuncia, in effetti, una serie di postulati, tangibilmente acquisiti al patrimonio giuridico ed economico dei prestatori di opera, che nessuna legislazione social-democratica è mai pervenuta ad accordare. E quello che accresce la sorpresa degli osservatori estranei allo spirito nostro si è che tali e tante concessioni siano state consentite dai cosiddetti datori di lavoro, senza riserve e di buon grado e fuori di ogni intervento coercitivo o riparatore dello Stato». G. BOTTAI, *Significato della "Carta del Lavoro"*, in "Gerarchia", 1927, n. 5, p. 323. Nel comunicato, diramato dall'Ufficio stampa del Capo del governo dopo la seduta del Gran Consiglio, si sosteneva che il Duce aveva dato disposizione per la pubblicazione della Carta e della relazione che la precedeva ed aveva concluso che «la Carta stessa è un documento fondamentale che potrà essere nelle sue varie parti trasformato in legge», ma che fin da quel momento aveva valore esecutivo, ossia efficacia obbligatoria, per il Partito e per le associazioni aderenti. Cfr. C.A. BIGGINI, *La Carta del Lavoro legge costituzionale*, in "Politica sociale", 1940, n. 1-2, p. 4. La circolare del Ministro delle corporazioni n. 1981-716 del 16 giugno 1927 sull'obbligatorietà della Carta del lavoro, indirizzata a tutte le Confederazioni sindacali e ai Prefetti, affermava che le dichiarazioni non corrispondenti ancora a norme legislative rappresentavano tuttavia «dei principi e degli orientamenti di massima che lo Stato fascista si propone[va] di tradurre in disposizioni positive»; pertanto, le associazioni sindacali avrebbero dovuto uniformare la loro attività e i contratti di lavoro alle dichiarazioni stesse. D. DONATI, *L'efficacia costituzionale*, cit., p. 165. Per il testo della Circolare si faccia riferimento al *Bollettino ufficiale del Ministero delle Corporazioni*, 1927, p. 256. V. inoltre, S. MUSSO, *Il collocamento tra strumento di lotta sindacale e rimedio contro la disoccupazione*, in E. BENENATI (a cura di), *Trovare lavoro. Collocamento e reti sociali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2001, p. 163.

²⁹ Cfr. G.C. JOCTEAU, *La magistratura del lavoro nello stato fascista. Le controversie collettive (1926-1935)*, in A. AQUARONE, M. VERNASSA (a cura di), *Il regime*, cit., p. 133 ss. Anche la giurisprudenza si è pronunciata nello stesso senso, v. Cass., SS.UU., 28 luglio 1928, in "Giurisprudenza italiana", 1928, I, 1, c. 1188; Cass. civ., Sez. II, 28 luglio 1928, in "Giurisprudenza italiana", 1928, I, 1, col. 1360; Cass. civ., Sez. II, 8 luglio 1928, in "Rivista di diritto pubblico", 1929, II, p. 416; App. Bologna, 17 maggio 1929, in "Rivista di diritto pubblico", II, 1929, p. 417; App. Bari, 20 agosto 1930, in "Il diritto del lavoro", 1931, II, p. 178; Trib. Genova, 1° ottobre 1928, in "Il diritto del lavoro", 1929, II, p. 372; Trib. Bologna, 13 dicembre 1928, in "Il diritto del lavoro", 1929, II, p. 3; Trib. Ferrara, 16 gennaio 1929, in "Il diritto del lavoro", 1929, II, p. 115; Trib. Udine, 15 ottobre 1929, in "Il diritto del lavoro", 1930, II, p. 451; Trib. Roma, 7 giugno 1930, in "Il diritto del lavoro", 1931, II, p. 177. Secondo quanto affermato dal guardasigilli Alfredo Rocco, intervenuto alla Camera nella tornata del 16 maggio 1929, durante la discussione sul bilancio della giustizia, la stessa Corte di cassazione, a sezioni unite, nella sentenza del 28 luglio 1928, aveva riconosciuto solennemente, prima ancora che la legislazione l'avesse consacrato, il valore della Carta del lavoro, stabilendo che «[...] anche nelle parti non sanzionate dalla legge, deve essere considerata come un documento interpretativo dello spirito giuridico e della concezione sociale del regolamento dei rapporti di lavoro e deve servire di norma per la più esatta comprensione delle disposizioni positive regolatrici delle relazioni tra capitale e lavoro. La Carta del lavoro quindi, se non ha ancora, in tutte le sue disposizioni, forza di legge, è tuttavia da considerarsi come un insieme di principi generali

quella effettivamente riscontrabile, perché la Carta acquisì una portata superiore a quella di un semplice programma di politiche del lavoro, bisognerà attendere il 1941, e solo per brevissimo tempo, fino al 1944³⁰.

In realtà, la Carta del lavoro, composta da trenta dichiarazioni, raggruppate in quattro titoli³¹, non era una legge e neanche una dichiarazione di principi, ma la precisa formulazione di un programma³² sulla base di proposizioni, già “virtualmente” racchiuse nella legislazione sulla disciplina giuridica dei rapporti

superiori alla legge stessa». Per le dichiarazioni di Alfredo Rocco, cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato*, cit., pp. 242-243; G. NEPPI MODONA, *La Magistratura e il fascismo*, in G. QUARANTA (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Torino, Einaudi, 1973, p. 143. Circa i rapporti tra la Carta del lavoro e la giurisprudenza, cfr. L. MOSSA, *La Carta del lavoro e la Giurisprudenza*, in “Archivio di studi corporativi”, 1937, n. 1, pp. 7-23. Secondo Cazzetta, nonostante Mossa si entusiasmi per la Carta del lavoro deve constatare come le applicazioni date dalla giurisprudenza siano molto distanti dal «diritto vivente». Cfr. G. CAZZETTA, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e repubblica*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, n. 28, t. I, Milano, Giuffrè, 1999, p. 557.

³⁰ Il riconoscimento giuridico della Carta del lavoro venne sancito solo il 30 gennaio 1941, con la legge n. 14, che le assegnava, secondo l'interpretazione di Bottai, valore di norma costituzionale, accanto e a integrazione dello Statuto, in quanto le dichiarazioni della Carta venivano a costituire principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e criterio direttivo per l'interpretazione e per l'applicazione della legge. Cfr. G. BOTTAI, *La nuova legge sul valore giuridico della Carta del lavoro*, in “Il diritto del lavoro”, 1941, n. 1-2, p. 9 ss.; G. MAZZONI, *A proposito del valore giuridico*, cit., p. 536; A. AMORTH, *La Carta del lavoro legge costituzionale*, in “Rivista internazionale di scienze sociali”, 1941, n. 2, pp. 140-154; C. SALVI, *Corporativismo e diritto civile italiano*, in A. MAZZACANE, A. SOMMA, M. STOLLEIS (a cura di), *Korporativismus*, cit., p. 252; P. PASSANITI, *Le origini del diritto del lavoro*, in S. MUSSO (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento, 1896-1945: il lavoro nell'età industriale*, Roma, Castelvecchi, 2015, p. 437. La questione relativa al valore giuridico della Carta prima della l. 30 gennaio 1941, n. 14, viene affrontata alla luce della dottrina e della giurisprudenza, in S. DE SIMONE, *Valore giuridico della Carta del Lavoro secondo la Legge 30 gennaio 1941, n. 14*, Roma, Edizioni italiane, 1942. In realtà, come scrive Aquarone, la Carta «o si riduceva ad enunciazioni di carattere generico di scarsa rilevanza pratica, o conteneva disposizioni particolari già attuate o di prossima attuazione, il cui contenuto non aveva gran che di sbalorditivo». A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato*, cit., p. 142; ID., *La politica sindacale del fascismo*, in A. AQUARONE, M. VERNASSA (a cura di), *Il regime*, cit., p. 244. Oggi, forse, – sostiene Umberto Romagnoli –, se ne potrebbe parlare come di un Libro Bianco governativo ricco di effetti-annuncio e di calde raccomandazioni del tipo «armiamoci e partite», ove tutto è lasciato nella vaghezza – dalla tempistica da rispettare alle metodologie da usare – in modo da rendere incerta la verifica degli adempimenti e complicata la ricerca degli inadempimenti. Così, U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro durante il fascismo. Uno sguardo d'insieme*, in “Lavoro e diritto”, 2003, n. 1, p. 88.

³¹ Il primo, «Dello Stato corporativo e della sua organizzazione» (dich. I-X), concerne la dichiarazione dei tratti sistematici dell'ordinamento, e vi prevale il carattere interpretativo della legislazione anteriore. Il secondo, «Del contratto collettivo di lavoro e delle garanzie del lavoro» (dich. XI-XXI), svolge la materia del contratto collettivo di lavoro, fissandone gli elementi essenziali in rapporto agli interessi dei prestatori di opera. Il terzo, «Degli uffici di collocamento» (dich. XXII-XXV), proclama come principio la funzione dello Stato nella materia disciplinare dell'offerta nazionale del lavoro ed ha proposizioni di schietto carattere organizzativo. Infine, il quarto titolo, sotto la rubrica «Della previdenza, dell'assistenza, dell'educazione e dell'istruzione» (dich. XXVI-XXX), è in parte dogmatico ed in parte programmatico con riferimento a una prossima e vasta serie di riforme sociali. V. C. COSTAMAGNA, *Diritto corporativo italiano*, cit., p. 51; ID., *Carattere costituzionale*, cit., p. 386.

³² Lorenzo Gaeta la definisce «una sorta di dichiarazione programmatica, quasi un “catechismo” dei principi corporativi in materia di lavoro». V. L. GAETA, *Il lavoro e il diritto. Un percorso storico*, Bari, Cacucci, 2013, p. 34.

collettivi di lavoro³³. La Carta avrebbe inglobato, difatti, gli elementi più importanti della legge sindacale del 1926 relativi al riconoscimento pubblico dei sindacati, al contratto collettivo di lavoro³⁴ e alla magistratura del lavoro; avrebbe ribadito, inoltre, la presenza delle corporazioni, organi dello Stato, con il compito di assicurare “l’uguaglianza giuridica tra datori di lavoro e lavoratori” e costituire “l’organizzazione unitaria della produzione”, anche attraverso l’emanazione di norme obbligatorie sulla disciplina dei rapporti di lavoro e sul coordinamento della produzione³⁵.

Dal concetto espresso nella prima dichiarazione³⁶, vale a dire della subordinazione degli interessi dei singoli alle necessità superiori della Nazione e dello Stato³⁷ ne derivava, come stabilito nella dichiarazione successiva³⁸, forse la più importante dal punto di vista dell’etica del corporativismo³⁹, che il lavoro in tutte

³³ G. MELONI, *La nuova legislazione del lavoro*, cit., p. 36; A.O. OLIVETTI, *La Carta del lavoro*, in “Il Popolo d’Italia”, 2 marzo 1927. Il De Felice tracciando un bilancio molto critico della Carta ha sostenuto che «sotto il profilo sociale ed in particolare del miglioramento delle condizioni di lavoro, il documento non innovava in realtà gran che. A parte alcune enunciazioni piuttosto generiche, varie norme in essa contenute già preesistevano legislativamente, altre erano già allo studio e in un clima politico diverso sarebbero quasi certamente maturate naturalmente [...]. Contrariamente a quanto sbandierato dal fascismo, che parlò di “punto di partenza per la costruzione della nuova organizzazione della società italiana”, di “Stato di popolo” e di altre cose del genere, nulla insomma vi era di “rivoluzionario” nella Carta del lavoro». Così R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, cit., p. 296. Giudizio, questo, pienamente condiviso da Nogler. V. L. NOGLER, *L’idea nazionalsocialista di un «nuovo ordine europeo» e la dottrina corporativa italiana*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n. 91/2001, p. 325.

³⁴ Circa il dibattito teorico sul contratto collettivo fascista, cfr. L. GAETA, *«La terza dimensione del diritto»: legge e contratto collettivo nel Novecento italiano*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n. 152/2016, pp. 573-617, e in particolare, pp. 582-584.

³⁵ A. GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 60; F. CATALANO, *Le corporazioni fasciste e la classe lavoratrice dal 1925 al 1929*, in “Nuova rivista storica”, LII, 1959, pp. 31-66.

³⁶ Carta del lavoro, dichiarazione I: «La nazione italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono. È una unità morale, politica ed economica, che si realizza integralmente nello Stato fascista».

³⁷ Nella prima dichiarazione – sostiene Leicht – si trova la risposta del fascismo al problema: «è la Nazione che si erige al di sopra dell’individuo, è l’interesse della produzione che deve essere dichiarato superiore agli interessi delle classi in lotta, perché l’interesse della produzione è l’interesse della Nazione, la ragione di vita della Nazione e dello Stato». P.S. LEICHT, *La “Carta del Lavoro”*, in “Vita Nova”, 1927, p. 4. Cfr. inoltre, C. PETRONE, *Stato e Nazione nella concezione fascista (Commento alla dichiarazione I)*, in A. TURATI, G. BOTTAL, *La Carta del lavoro*, cit., pp. 99-108.

³⁸ Carta del lavoro, dichiarazione II: «Il lavoro, sotto tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche, manuali è un dovere sociale. A questo titolo, e solo a questo titolo, è tutelato dallo Stato. Il complesso della produzione è unitario dal punto di vista nazionale; i suoi obiettivi sono unitari e si riassumono nel benessere dei singoli e nello sviluppo della potenza nazionale».

³⁹ Come ha scritto Licitra in un articolo apparso su *Educazione fascista* «nessun documento ufficiale ha mai affermato così chiaramente questa natura etica dello Stato in generale ed in specie rispetto all’attività economica, come la Carta del lavoro nelle sue premesse fondamentali e in tutto lo spirito che la governa». C. LICITRA, *La Carta del Lavoro*, in “Educazione fascista”, 1927, n. 4, p. 229; inoltre, W. CESARINI SFORZA, *Intorno alla II Dichiarazione*, cit., p. 24. Per un’introduzione alla problematica del corporativismo, v. *ex multis*, L. ORNAGHI, *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 3-47; G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006, pp. 9-50; M. PALLA, *Fascismo e stato corporativo. Un’inchiesta della diplomazia britannica*, Milano, Franco Angeli, 1991, pp. 13-33; L. GANAPINI, *Il corporativismo fascista in Italia: modernizzazione, Stato totalitario, dottrina sociale cristiana*, in M. PASETTI (a

le sue forme – organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali⁴⁰ –, e cioè senza che si faccia luogo ad alcuna distinzione tra vari tipi di lavoro, essendo tutte le forme di attività umana, da quella puramente materiale dell'operaio comune a quella del lavoratore tecnicamente specializzato, a quella del lavoratore intellettuale⁴¹, ugualmente utili agli effetti della produzione⁴², e senza alcun riferimento alla qualifica del prestatore d'opera⁴³, aveva la tutela dello Stato in quanto dovere sociale⁴⁴, ossia dovere dell'individuo come membro della collettività.

La II dichiarazione accoglieva, in sostanza, la concezione economica del termine lavoro: l'esercizio di ogni attività umana che abbia uno scopo produttivo era considerato tuttavia non tanto in questo suo fine immediato, quanto nel fine mediato di contributo apportato dal singolo all'incremento della produzione nazionale. Per meglio dire, il lavoro avrebbe dovuto essere considerato come dovere sociale, come dovere dell'individuo verso lo Stato, in quanto ogni forma di lavoro avrebbe avuto la sua portata, anche se minima, nei confronti della situazione economica nazionale. Il sistema corporativo rappresentava, in definitiva,

cura di), *Progetti corporativi tra le due guerre mondiali*, Roma, Carocci, 2006, pp. 187-202; L. CERASI, *Corporativismo, stato e fascismo*, in "Contemporanea", 2013, n. 3, pp. 460-468.

⁴⁰ Cfr. U. ROMAGNOLI, *Il lavoro*, cit., p. 100; L. CERASI, *Il lavoro corporativo. Cultura politica ed esperienze istituzionali di un sindacalista fascista*, Quaderni/36, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2020, p. 30. Va ricordato che questa formula sarà la stessa che verrà utilizzata nel Codice civile del 1942 per riferirsi alle forme di lavoro.

⁴¹ Nel lavoro, scriveva Francesco Vito sulle pagine di *Politica sociale*, occorre distinguere un triplice carattere, a seconda del punto di vista da cui lo si considera. Si tratta però di tre aspetti indissolubilmente collegati tra loro, che solo uniti valgono a darci l'idea completa del lavoro. Innanzitutto, il lavoro permette all'individuo di esplicitare le proprie attitudini, di sviluppare la propria personalità, di conseguire i propri fini. Sotto tale aspetto, il lavoro è completamente necessario della persona umana. Inoltre, quale fonte di remunerazione, il lavoro permette all'individuo di provvedere al proprio sostentamento. Sotto questo aspetto il lavoro non è disgiunto da un senso di pena. Infine, il lavoro, quale funzione dell'individuo nella compagine sociale, quale prestazione da lui esercitata nella comunità è un ufficio sociale. Sotto questo aspetto il lavoro riveste carattere di dovere sociale. Così F. VITO, *Lavoro e giustizia sociale*, in "Politica sociale", 1941, n. 6, p. 157.

⁴² Il fascismo ha operato, cioè, la saldatura tra le forme più alte e più umili del lavoro, superando quella che fu la più grande deficienza del movimento socialista e l'esperazione della negazione comunista: la forza delle braccia contrapposta a quella del capitale e del pensiero, la svalorizzazione completa delle attività libere e di ogni forma di produzione che non fosse meramente manuale. Partendo dalla concezione unitaria della produzione, la dottrina fascista ha distrutto l'antitesi paradossale ed illogica, riportando nei loro piani gerarchici i diversi fattori produttivi, ma parificandoli nel dovere del lavoro. Così R. TREVISANI, *La concezione fascista*, cit., p. 116; P.S. LEICHT, *La "Carta del Lavoro"*, cit., p. 5.

⁴³ L. BARASSI, *Diritto del lavoro e diritto sindacale corporativo*, in "Archivio di studi corporativi", 1930, n. 1, p. 52; O. CENSI, *La tutela obbiettiva del lavoro*, in "L'Assistenza sociale", 1940, p. 278.

⁴⁴ Nella II dichiarazione, secondo Turati, il diritto al lavoro, principio fondamentale delle teorie socialistiche, si tramuta nel dovere del lavoro, unico titolo valido per richiedere, nei confronti dello Stato, tutela ed assistenza; nella concezione fascista è lo Stato, dunque, che richiama i singoli all'osservanza delle leggi del lavoro, e non più i singoli che invocano leggi per tutelare diritti, autonomamente sorti dall'esplicazione del loro lavoro. Cfr. G. BOTTAI, *Il contenuto economico della "Carta del lavoro"*, in A. TURATI, G. BOTTAI, *La Carta del lavoro*, cit., p. 80. Il dovere sociale di lavorare oggettivizza e mitizza un ordine del lavoro sottomesso e funzionalizzato all'unità nazionale della produzione; un ordine in cui la coincidenza tra 'Diritto e Lavoro' è così perfetta, da rendere superflui riconoscimenti di diritti e tutele per i lavoratori, tutti realizzati nell'unitario diritto dello Stato. Così G. CAZZETTA, *Nel groviglio costituzionale del fascismo: lavoro, sindacati, Stato corporativo*, in "Giornale di storia costituzionale", n. 43/I semestre 2022, pp. 261-262.

L'assunzione di finalità a carattere prettamente economico, quali quelle che garantivano, tra gli obiettivi immediati dello Stato, il massimo potenziamento dell'attività produttiva nazionale, e di conseguenza la tutela del lavoro, ovvero la tutela di ogni attività umana dedicata ad uno scopo economico, giustificata non in funzione diretta di interessi individuali e privati, ma in funzione diretta di interessi generali e pubblici⁴⁵.

3. *Il perché di una tutela del lavoro*

Prima di analizzare meglio la tutela del lavoro da parte dello Stato, occorre precisare che nella concezione fascista essa assumeva una diversa impostazione dal momento che non veniva più attuata da uno Stato di classe, da uno Stato borghese – intendendosi per tale un'organizzazione politica che esprimeva e tutelava gli interessi della borghesia capitalistica –, ma sarebbe stata assunta come compito fondamentale da uno Stato totalitario che, trascendendo gli interessi e le aspirazioni delle singole categorie, avrebbe rappresentato e perseguito gli interessi superiori della collettività⁴⁶, chiamato tutte le categorie ad esercitare funzioni essenziali nella vita dello Stato, elevandole materialmente e moralmente, realizzando, in questo modo, con la perfetta identificazione fra popolo e Nazione, la solidità e la sicura potenza dello Stato⁴⁷.

In un contesto simile, la tutela del lavoratore supererà il significato originario di danno da riparare o da risarcire, per assumere invece il preciso valore di salvaguardia del patrimonio umano indispensabile al processo produttivo e all'efficienza della Nazione⁴⁸: il lavoratore non dovrà più essere considerato a parte rispetto alla collettività nazionale, con possibilità di operare in contrasto con gli interessi della Nazione, ma in funzione di strumento di produttività e di utilità nazionale⁴⁹. Proteggere chi lavora contro i rischi materiali derivanti dall'esercizio della sua attività non avrebbe costituito soltanto un interesse individuale e classista

⁴⁵ L. RIVA SANSEVERINO, *Il concetto di "lavoro" nel nuovo Codice*, in "Archivio di studi corporativi", 1942, p. 161.

⁴⁶ «Chi dice lavoro, dice borghesia produttiva e classi lavoratrici della città e dei campi. Non privilegi alla prima, non privilegi alle ultime, ma tutela di tutti gli interessi che si armonizzano con quelli della produzione e della Nazione». Così Mussolini alla Camera dei deputati il 16 novembre 1922. Cfr. B. MUSSOLINI, *Opera*, cit., vol. XIX, pp. 21-22.

⁴⁷ Lo Stato interviene con la sua potestà d'impero per disciplinare tutto quanto concerne tale protezione e per garantire l'osservanza di tale disciplina. Con tale intervento fa assumere all'interesse collettivo, benessere dei lavoratori, lo specifico carattere d'interesse pubblico e lo pone tra i suoi scopi, tra gli obiettivi della sua attività. Cfr. A. GRECHI, V. BARILE, *Istituzioni di legislazione sociale del lavoro*, Empoli, Casa Editrice Ditta R. Nocchioli, 1940, p. 18. Inoltre, B. BIAGI, *La politica del lavoro nel diritto fascista*, Firenze, Felice Le Monnier, 1939, pp. 25-26.

⁴⁸ G. LANDI, *Il lavoro nel sistema corporativo*, cit., p. 17.

⁴⁹ G. NERVI, *Infortuni e malattie professionali in regime fascista*, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 1-2, p. 16. L'organizzazione sindacale corporativa sarà il mezzo per attuare quell'equilibrio economico-giuridico in cui il benessere del lavoratore non costituisce fine a se stesso, ma è posto in relazione con la produzione. L. BARASSI, *Diritto del lavoro e diritto sindacale*, cit., p. 54.

del lavoratore, ma avrebbe rappresentato anche e soprattutto un vantaggio per la produzione nazionale, cui erano interessati tanto il datore di lavoro quanto il lavoratore, e al tempo stesso avrebbe contribuito a quella efficienza del numero che altro non era, secondo l'ideologia del fascismo, se non un coefficiente di forza e di potenza⁵⁰. In altri termini, lo Stato fascista avrebbe tutelato il lavoratore, ovvero lo avrebbe protetto e gli avrebbe dato assistenza, non solo come individuo, ma in quanto produttore e cooperatore con le sue forze, con il suo lavoro, al benessere ed alla potenza comune; come fattore della potenza nazionale, dunque, in quanto, pur non trascurando il suo interesse particolare, avrebbe compiuto un dovere oltre che verso se stesso e la sua famiglia, verso lo Stato, ispirando cioè, in ogni circostanza la sua attività all'interesse superiore della produzione, perché la produzione abbondante e perfetta, farà ricca e potente la Nazione italiana e tale ricchezza e potenza tornerà a suo vantaggio⁵¹.

Si spiega così del tutto come, nell'interesse dei produttori (lavoratori e datori di lavoro) e della potenza nazionale, la produzione debba avere carattere unitario e obiettivi unitari; lo Stato fascista cioè non considerava le singole produzioni, ma la produzione come un complesso armonico i cui obiettivi erano il benessere dei singoli e lo sviluppo della potenza nazionale. I produttori, pertanto, siano datori di lavoro o prestatori d'opera, debbono così – a qualunque settore appartengano – orientare le rispettive attività verso obiettivi di carattere nazionale: il loro scopo dovrà essere unico, e cioè lo sviluppo della potenza della Nazione⁵². Quindi, nella società fascista, ove l'individuo ha il dovere di lavorare, ossia di produrre – perché nella concezione corporativa lavoro è produzione e produzione è lavoro –, il lavoratore ha il dovere di produrre in conformità all'interesse nazionale⁵³.

Di conseguenza, in quanto funzione di interesse della comunità nazionale, l'iniziativa privata sarebbe stata, secondo gli obblighi imposti dall'ordinamento corporativo, responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato⁵⁴, legittimato a sua volta ad intervenire in caso di carenze o addirittura di assenza di iniziativa imprenditoriale, o anche nel caso in cui vi fossero in gioco interessi

⁵⁰ Il benessere di ciascun produttore non potrà essere disgiunto dall'incremento della produzione nazionale e questa dovrà essere mezzo di potenza. Cfr. C. SANCETTA, *L'ordinamento corporativo*, cit., p. 39.

⁵¹ R. PIGHETTI, *L'ordinamento sindacale-corporativo in sintesi (con il testo della Carta del Lavoro, relativo commento e quadri sinottici)*, Milano, Officina grafica A. Zanoli, 1940, p. 18; G. BOTTAI, *La Carta del Lavoro e il diritto nuovo*, in "Politica sociale", 1940, n. 1-2, p. 3.

⁵² R. PIGHETTI, *L'ordinamento sindacale-corporativo*, cit., p. 19; G. TUCCI, *La Carta del lavoro*, cit., p. 7; G. MELONI, *La nuova legislazione del lavoro*, cit., p. 48; F. BOTTAZZI, A. GEMELLI, *Il fattore umano del lavoro*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 1940, n. 2, p. 118.

⁵³ D. GUIDI, *Il contenuto giuridico*, cit., p. 95.

⁵⁴ La Carta del lavoro, nella sua VII dichiarazione, commentava Bottai in un articolo pubblicato nel numero di marzo del 1928 di *Critica fascista*, «[...] considera la produzione come funzione di interesse nazionale e dichiara l'organizzatore dell'impresa responsabile di fronte allo Stato, dell'indirizzo dato alla produzione». G. BOTTAI, *Economia e Fascismo*, in "Critica fascista", 1928, n. 6, p. 102; L. RIVA SANSEVERINO, *Il concetto di "lavoro"*, cit., 1942, p. 160; C. DE BONI, *Lo Stato sociale*, cit., p. 82.

politici⁵⁵. Lo Stato fascista si riservava di intervenire nella produzione economica, qualora lo avesse ritenuto opportuno, avvalorando quindi la disciplina della produzione nell'interesse collettivo⁵⁶.

Il lavoratore non era più soltanto un prestatore d'opera, il cui rapporto nel processo produttivo, instaurato con il datore di lavoro, si esauriva nel conseguimento del compenso per la sua prestazione, ma era un fattore della produzione, nel senso più "nobile" del termine; egli, in quanto partecipe del processo produttivo, era interessato al progresso della produzione e alla valorizzazione del prodotto; il suo rapporto con il datore di lavoro non era più di antitesi, ma di collaborazione⁵⁷. L'operaio diventava un elemento consapevole della produzione, aveva coscienza del compito che gli era stato affidato, sentiva il bisogno di progredire e di operare per un fine comune, in quanto in grado di distinguere nel miglioramento dell'impresa anche il proprio interesse e di capire il suo ruolo nel processo produttivo⁵⁸.

Ed una volta accertato che l'opera del singolo, lungi dal rimanere – come in passato – fine a se stessa, si convertiva in utilità della Nazione, appariva ben naturale che lo Stato intervenisse a tutelarla, sia come manifestazione della collettività dei cittadini, sia come manifestazione di apporto del singolo al comune interesse. Nella costituzione del lavoro a dovere sociale stava, infatti, il fondamento giuridico di questo intervento dello Stato che, in quanto equilibratore di diritti e doveri, al dovere imposto all'individuo nel nome della Nazione, faceva corrispondere la tutela che, giuridicamente, diventava per l'individuo "diritto", nel

⁵⁵ Cfr. F. BERTINI, *Le parti e le controparti. Le organizzazioni del lavoro dal Risorgimento alla Liberazione*, Milano, FrancoAngeli, 2004, p. 207. In questo modo la proprietà non avrebbe potuto più essere considerata un "diritto assoluto", ma uno strumento dell'interesse superiore della produzione e di conseguenza in funzione dell'interesse nazionale, trascendente ogni finalità di mera giustizia sociale. Cfr. F. DE ROSA, *Il fascismo corporativo*, cit., p. 54; M. TORALDO DI FRANCA, *Per un corporativismo senza "Corporazioni": Lo Stato di Carlo Costamagna*, in "Quaderni fiorentini", vol. XVIII, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 320-321.

⁵⁶ V. A. DE TUDDO, *Attualità sociale della Carta del lavoro*, in "Politica sociale", 1940, n. 1-2, pp. 8-10; G. MELONI, *La nuova legislazione del lavoro*, cit., p. 48. Inoltre, A. MESSINA, *Il fascismo italiano e la "dittatura di sviluppo". Un problema storiografico aperto*, in A. MESSINA (a cura di), *L'economia nello stato totalitario fascista*, Roma, Aracne, 2017, p. 35.

⁵⁷ Il prestatore d'opera era considerato come un collaboratore dell'azienda e del datore di lavoro nell'ambito delle mansioni che gli erano state affidate o richieste; ma da ciò non derivava che egli potesse pretendere di esercitare alcuna ingerenza nella direzione dell'impresa, poiché questa attività spettava necessariamente al datore di lavoro, che era il solo ad esserne investito per legge e che era responsabile di fronte allo Stato. Cfr. G. TUCCI, *La Carta del lavoro*, cit., pp. 17-18. Sulla profonda tendenza solidarista nella Nazione, cfr. L. VIESTI, *Stato e diritto*, cit., p. 198. Era solo «con la collaborazione fra tutti gli elementi della produzione che – sosteneva Mussolini –, sarebbe stato possibile aumentare il benessere individuale e collettivo, una collaborazione che per esplicarsi presupponeva la pace sociale e la continuità del lavoro». Cfr. A. MESSINA, *Il fascismo italiano*, cit., p. 30. La collaborazione, secondo Cazzetta, vince gli egoismi individualistici, trasforma il conflitto in disciplina, elimina concezioni classiste, crea un assetto paritario di diritti e doveri tra il lavoratore e l'impresa, contrasta «il capitalismo egoista» che considera il lavoratore «semplice strumento dell'impresa», sostiene l'unità nazionale, realizza i fini superiori della produzione [...]. V. G. CAZZETTA, *Nel groviglio costituzionale*, cit., p. 260.

⁵⁸ R. SOTTILARO, *Autarchia e Istruzione professionale dei lavoratori*, Roma, Unione Editoriale d'Italia, 1939, pp. 16-17.

momento in cui assolveva, verso la Nazione, al suo dovere del lavoro⁵⁹.

4. *La prevenzione degli infortuni sul lavoro*

Dal principio posto alla base di tutto il sistema giuridico-sociale creato dal regime fascista, ovvero che il lavoro era un dovere sociale e che lo sviluppo della produzione rappresentava un elemento essenziale della vita e del progresso nazionale, ne derivava la conseguenza che l'integrità corporale, la salute, la resistenza fisica del lavoratore costituivano un "bene", un "patrimonio prezioso", che avrebbe dovuto essere protetto non solo e non tanto ai fini individuali, quanto e soprattutto ai fini dell'interesse superiore della Nazione. Quindi finalità, che il fascismo si proponeva, ben più elevata, diretta alla tutela non individualistica e privatistica del lavoratore in sé considerato, ma collettiva e nazionale di tutte le forze operanti della produzione e del lavoro.

Di qui la necessità di una più attiva ed efficace propaganda volta a dimostrare come l'infortunio costituisse, fra l'altro, anche un cattivo "affare" per l'imprenditore, in quanto danneggiando uomini e materiale, danneggiava anche la produzione e ne aumentava il costo, al contrario della sicurezza che, rappresentando un elemento conservatore di uomini e materiale, procedeva di pari passo con la produzione, e il cui studio portava, a volte, alla conoscenza di metodi capaci di aumentarla e di ridurre il costo.

Consequentemente a questa necessità che si rivelava sempre più varia e complessa, lo Stato si proponeva di emanare norme dirette ad attuare una più efficace e completa opera di prevenzione contro gli infortuni e le malattie del lavoro, che oltre le sofferenze, le minorazioni più o meno gravi e le morti, provocavano anche dissesti nei già tanto modesti bilanci familiari e perdite gravissime per l'economia nazionale. Basti ricordare, a questo proposito, la grande importanza dell'elemento operaio in una valutazione complessiva della produzione, dal momento che il suo stato di salute, il numero dei suoi giorni di malattia, corrispondevano a periodi di produzione deficiente, sia per qualità che per quantità, e, in ogni caso, cara, perché pagata al prezzo medio delle altre giornate lavorative⁶⁰.

L'uomo, il lavoratore, a dire il vero, rappresentava un capitale in potenza: se si fosse ammalato non avrebbe reso, quanto di fatto avrebbe dovuto, e ciò avrebbe comportato una perdita non solo per lui, ma per l'intera Nazione, a cui sarebbe venuta a mancare un'unità produttiva. Principio, questo, che si uniformava con la

⁵⁹ R. TREVISANI, *La concezione fascista*, cit., p. 116.

⁶⁰ Sull'importanza dell'elemento uomo e sul costo approssimativo con cui la malattia della mano d'opera gravava sull'industria e sulla Nazione, v. E. FAMBRI, *Morbilità della mano d'opera e condizioni di lavoro*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1931, n. 1, p. 29 ss.; EAD., *L'infortunio, spreco di danaro e di tempo nell'industria*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1929, n. 2, pp. 117-119.

concezione fascista dei rapporti tra cittadini e Nazione, secondo i quali il singolo aveva valore come componente l'aggregato sociale e come elemento produttore, e in quanto tale assistito e protetto, dal momento che ogni diminuzione o soppressione di un'unità produttiva avrebbe avuto ripercussioni sull'intero aggregato, e attraverso questa assistenza si sarebbe dovuta raggiungere l'elevazione del lavoratore nella scala dei valori sociali, presupposto indispensabile ad ogni progresso nazionale⁶¹.

La constatazione dei danni economici e morali recati dagli infortuni suggeriva così, di fatto, l'emanazione di provvedimenti e norme volte – da un lato – a prevenire il verificarsi del fenomeno infortunio, dall'altro, ad attenuarne, nel limite del possibile, le conseguenze.

L'intervento dello Stato fascista nel campo della protezione e dell'assistenza ai lavoratori rispondeva, allora, ad una duplice esigenza di carattere superiore, e di conseguenza questo intervento che precedentemente (durante il periodo liberale) appariva frammentario, occasionale, talvolta ispirato a concetti di pubblica beneficenza o di semplice opportunità politica, diventava, nell'organizzazione sindacale-corporativa dello Stato, sistematico, unitario, immanente, non più ispirato da motivi umanitari, ma da una necessità concreta che lo Stato assumeva come suo compito precipuo: la difesa della razza e della produzione nazionale⁶².

Ma a questa azione, che gli organi preposti alla repressione del fenomeno infortunistico andavano svolgendo in tutti i settori della vita nazionale, con ampiezza di mezzi e di vedute, i datori di lavoro, nella loro funzione direttiva ed organizzativa dell'azienda, avrebbero dovuto dare il loro valido appoggio, sia portando alla massima efficienza l'organizzazione per la sicurezza del lavoro negli stabilimenti, sia favorendo l'educazione antinfortunistica dei propri dipendenti che, d'altro canto avevano il dovere di avvalersi sistematicamente dei mezzi di cui la prevenzione si serviva per la loro incolumità. A nulla, infatti, sarebbero serviti i miglioramenti ai macchinari, le continue prove di collaudo, la perfezione delle attrezzature tecniche, senza una corresponsione continua da parte del lavoratore, che avrebbe dovuto eseguire il suo lavoro con la dovuta attenzione e cautela, attenendosi strettamente agli ordini dei suoi dirigenti.

Ogni azione dello Stato tendente ad intensificare l'opera di prevenzione, sia adottando misure di natura tecnica, sia praticando forme di propaganda sempre più efficaci, tanto nei confronti dei datori di lavoro, quanto e soprattutto in quelli degli operai, avrebbe dovuto essere considerata come fonte di incalcolabili benefici

⁶¹ Per approfondimenti, v. G. PROSPERI, *La salute e l'igiene nel lavoro*, Roma, Edizioni del "Diritto del lavoro", 1927, p. 8.

⁶² R. ROBERTI, *Le associazioni sindacali e la polizia del lavoro (Commento alla dichiarazione XXV)*, in A. TURATI, G. BOTTAL, *La Carta del lavoro*, cit., p. 393; A. DE TUDDO, *La previdenza sociale, tutela del lavoro e della razza*, in "Politica sociale", 1938-1939, p. 122.

economici, per la riduzione del costo degli infortuni⁶³, e sociali, per le ripercussioni benefiche sul benessere fisico della razza. La propaganda avrebbe dovuto investire efficacemente da ogni parte i suoi destinatari: sul posto di lavoro, a casa, per strada, nei luoghi di ritrovo. Dovunque essa avrebbe dovuto trovare il modo di raggiungerli, per realizzare le sue finalità, ovvero l'educazione dello spirito, la formazione della coscienza del prevenire, ma soprattutto per migliorare il "Varf"⁶⁴ del lavoratore.

La prevenzione avrebbe dovuto essere indirizzata verso quegli eventi dannosi per l'incolumità dei lavoratori (infortuni), insiti nella stessa attività da questi esercitata e derivanti da varie cause dipendenti dal lavoratore stesso o da altri (stanchezza, imprudenza, disattenzione, ignoranza, inesperienza, pazzia, malvagità), oppure attribuibili ad una fatalità, quale ad esempio, la caduta di un fulmine o l'improvviso cedimento di un terreno. I meccanismi, gli attrezzi da lavoro, le materie prime e i procedimenti messi a disposizione della produzione, e in specie di quella industriale, dalla scienza in continua evoluzione, avevano fatto aumentare le eventualità di questi infortuni, rendendo più rischioso il lavoro umano e di conseguenza più necessaria la relativa prevenzione.

Non poteva quindi non imporsi all'attenzione ed allo studio di un paese "industrializzato", il principio della prevenzione degli infortuni; prevenzione che avrebbe potuto ottenersi per diverse vie, ovvero: a) con l'introduzione di ripari speciali agli operai e alle macchine, caratteristici per ogni industria, controllo e verifica del materiale e dei meccanismi, modificazione del materiale industriale con introduzione di dispositivi più "sostanziosi" da questo punto di vista (era questa cioè che comunemente veniva definita: prevenzione diretta degli infortuni); b) migliorando l'igiene del lavoro, aumentando la ventilazione o l'illuminazione, ecc., diminuendo in certi casi la fatica industriale con orari di lavoro ridotti, riposi intermedi; c) diffondendo i principi di prudenza fra gli operai.

Nel settore industriale, l'opera di prevenzione degli infortuni si presentava sotto due aspetti essenziali: uno tecnico, ed uno psicologico. Il primo si estrinsecava in una duplice azione, diretta da un lato a rendere macchine ed attrezzi da lavoro sempre più sicuri e, dall'altro a migliorare l'ambiente lavorativo, sì da renderlo idoneo ad ogni eventuale esigenza, tanto dal punto di vista igienico-sanitario, quanto da quello della sicurezza. Il secondo aspetto invece – detto anche psico-prevenzione – operava esclusivamente sul fattore umano, e la sua azione, a differenza di quella tecnica, si rivelava più varia e complessa, per via della sua stessa

⁶³ In entrambi i settori, industriale ed agricolo, per il risanamento degli infortuni, si spendeva ogni anno una cifra esorbitante che, del resto, doveva ritenersi inferiore all'incalcolabile danno economico, rappresentato dalle innumerevoli invalidità temporanee e permanenti e dalle morti in conseguenza di infortunio che influivano sfavorevolmente sulla tenace azione condotta dal regime per il potenziamento quantitativo e qualitativo della razza, ovvero dal punto di vista, oltretutto del numero anche dell'integrità fisica. Cfr. E.S. MICHELETTI, *Per una più efficace opera di prevenzione infortunistica*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1934, n. 6, pp. 83-84.

⁶⁴ Con questo acronimo si indicavano la velocità, l'agilità, la resistenza e la forza dell'operaio. Cfr. E.M. FUMO, *Per la sicurezza del lavoro. La propaganda prevenzionale. Forme e contenuto*, in "Rivista degli infortuni e malattie professionali", 1946, n. 2, p. 257.

natura e della sua applicazione⁶⁵, spesso non scevra di imprevisti.

Considerato il fatto che, le lavorazioni industriali non avvenivano esclusivamente mediante l'utilizzo di macchine complicate, ma anche con semplici attrezzi da lavoro che assai spesso non si riusciva a rendere preventivamente sicuri, indipendentemente dal fatto che in particolari tipi di industrie, quali ad esempio quelle estrattive, l'infortunio avrebbe potuto essere causato non dallo strumento di lavoro, ma dalla stessa materia prima su cui si doveva operare – casi questi che già da soli dimostravano come intervenire sul solo fattore meccanico non bastasse per prevenire –, si è riscontrato come nel campo della prevenzione, parallelamente all'opera di perfezionamento della tecnica, avrebbe dovuto svolgersi quella della propaganda, destinata a creare nel lavoratore una qualità fondamentale, vale a dire la “coscienza della sicurezza” della propria incolumità e della “sicurezza del lavoro”, senza la quale ogni altra opera di prevenzione, basata esclusivamente sul fattore meccanico si sarebbe dimostrata pressoché inappropriata ed inefficace⁶⁶.

Per meglio realizzare questo scopo si sarebbe dovuto agire, con azioni a carattere schiettamente preventivo, o per meglio dire di profilassi, seguendo una duplice prospettiva: 1) con un'azione educativa da esplicarsi attraverso la scuola, di ogni ordine e grado, in modo da formare nelle giovani generazioni, i lavoratori del domani, la mentalità della sicurezza così necessaria in quella che sarebbe stata la loro futura vita lavorativa, e una valida coscienza antinfortunistica, atta a salvaguardare il patrimonio umano della Nazione, patrimonio che, avrebbe dovuto essere conservato integro in tutte le sue energie, materiali e spirituali; 2) con un'azione educatrice e di propaganda, indirizzata verso coloro che già lavoravano negli stabilimenti industriali e verso i quali ci si sarebbe dovuto rivolgere con particolare accortezza e con grande varietà di mezzi, dal momento che, rivolgendosi all'uomo già formato, difficilmente si sarebbe potuto influire in maniera efficace sul suo carattere, in cui a predominare erano tendenze, abitudini, ma anche superstizioni e resistenze, quasi sempre accompagnate da un livello culturale inadeguato. Saranno proprio questi “vecchi” operai, gli individui sui quali bisognerà insistere con una propaganda più assidua e costante e con tutti i mezzi di cui appunto si potrà disporre: la stampa, la radio, l'assistenza individuale attraverso visite, ma anche conferenze, conversazioni, raduni e quant'altro, in cui ai convenuti dovranno essere ampiamente illustrati gli scopi, i mezzi e i metodi della propaganda antinfortunistica, tanto dal lato tecnico quanto da quello psicologico e sanitario.

Una massa operaia convenientemente istruita nelle sue mansioni e capace di disimpegnarle con attitudine, tenuta sotto pressione da una quotidiana propaganda antinfortunistica, sarebbe stata la migliore garanzia per evitare l'infortunio. Da ciò

⁶⁵ La psico-prevenzione doveva tendere a formare nell'individuo una coscienza istintiva (coscienza della sicurezza), che avrebbe dovuto guidare, immune, l'operaio, attraverso ogni rischio, quasi una seconda natura. Così G. BONANNO, «*Coscienza della sicurezza*» e «*coscienza sociale*», in “Il lavoro umano”, 1943, p. 38.

⁶⁶ C.W. RUATA, *Il fenomeno infortunistico*, in “L'Assistenza sociale”, 1940, p. 485.

L'obiettivo principale della propaganda prevenzionale e cioè diffondere la conoscenza del pericolo: chi meglio conosce il pericolo – si diceva – meglio se ne guarda e meglio può difendersene quando occorre⁶⁷. In questo senso propaganda della prevenzione significava anche educazione, cultura, innalzamento di livello civile e da questo punto di vista rappresentava un modo di penetrare nella mente e nell'animo dell'individuo e delle masse lavoratrici servendosi di tutti i mezzi utili e necessari allo scopo: la parola, l'immagine, le sensazioni, la gioia e il dolore. Tutto avrebbe potuto essere utile alla propaganda, purché usato con misura e accortezza, nei confronti di una classe lavoratrice⁶⁸ che, attratta dal “miraggio” del risarcimento, non solo non si curava di reclamare provvedimenti di tutela per la sua incolumità, ma trascurava, per non dire contrastava apertamente, quelli emanati in suo favore, ritenendoli mezzi di limitazione della sua libertà; ragione, questa, per cui veniva a mancare la cooperazione del maggiore interessato.

5. (segue) *Un po' di storia della prevenzione*

La questione della sicurezza sul lavoro avrebbe rappresentato, pertanto, uno dei settori in cui il regime si sarebbe impegnato a fondo con politiche, interventi, e la realizzazione di strutture, che, presentate, dalla propaganda fascista stessa, come creazioni proprie, originali ed innovative, nella realtà dei fatti, come vedremo a breve, altro non erano se non riorganizzazioni, più o meno significative, di esperienze e strutture antecedenti.

La prevenzione, in effetti, sotto forma di organizzazione, pensata e disciplinata, ha avuto origine, fin dal 1894, quando nel nostro Paese non esisteva ancora una legislazione del lavoro, con la creazione dell'Associazione degli industriali d'Italia per prevenire gli infortuni del lavoro (A.I.P.I.)⁶⁹, con sede a

⁶⁷ Cfr. E.M. FUMO, *Per la sicurezza del lavoro*, cit., p. 257.

⁶⁸ Sulle condizioni della classe lavoratrice destinata a risentire gli effetti del regime dittatoriale, v. M. MATTEOTTI, *La classe lavoratrice sotto la dominazione fascista (1921-1943)*, Roma, Società editrice Avanti, 1944. Inoltre, B. BUOZZI, *Le condizioni della classe lavoratrice in Italia 1922-1943*, a cura di A. ANDREASI, in “Annali Giangiacomo Feltrinelli”, 1972, pp. 425-476; D. PRETI, *Per una storia sociale dell'Italia fascista: la tutela della salute nell'organizzazione dello stato corporativo (1922-1940)*, in M.L. BETRI, A. GIGLI MARCHETTI (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al Fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982, pp. 797-834.

⁶⁹ L'Associazione è stata riconosciuta “Opera di pubblica utilità” e lo Stato ha esonerato le industrie affiliate dall'obbligo di sottostare alle visite degli Ispettori del lavoro. G. PISENTI, *La prevenzione degli infortuni nell'industria e nell'agricoltura*, in “Il diritto del lavoro”, 1928, n. 1-2, p. 33. L'istituzione assunse ben presto un notevole sviluppo organizzando, nel 1906 a Milano, l'«Esposizione permanente di sicurezza e di igiene del lavoro», e con la pubblicazione di un periodico «Il Bollettino», (dal 1914 «*Securitas*. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro»), che divenne organo di integrazione della scienza, della scuola e dell'esperienza, strumento di propaganda veramente efficace fra gli industriali, i capi operai, gli studenti, di quanto riguardava il tecnicismo della prevenzione degli infortuni, e il miglioramento igienico degli ambienti di lavoro. Nata con 90 industrie aderenti e con 33.000 operai iscritti al solo servizio prevenzione, ebbe un incremento progressivo ascensionale, tanto che dopo circa 30 anni contava 6312 stabilimenti aderenti, comprendenti 770.565 operai, e una serie di servizi speciali di ispezione, di controllo e di

Milano, per iniziativa del senatore Ernesto De Angeli, con il concorso di alcuni imprenditori, tra cui il Saldini, il Pontiggia e il Tarlanini, e che più tardi, nel 1926, sarebbe diventata Associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

L'istituzione, che si proponeva di ottenere la diminuzione della percentuale degli infortuni sul lavoro mediante la c.d. "profilassi meccanica"⁷⁰, eliminando cioè ogni pericolosità relativa alle macchine e agli strumenti di lavoro, con cui l'operaio si trovava continuamente a contatto, si proponeva essenzialmente due obiettivi: mantenere in capo agli imprenditori il compito di provvedere alla sicurezza dei loro operai, su basi volontarie ed autodeterminate, e in secondo luogo, a seguito dell'intervento diretto da parte dello Stato, cercare di controllare e di condizionare allo stesso tempo tale azione.

A seguito dell'emanazione della l. 17 marzo 1898, n. 80⁷¹ e del relativo regolamento di attuazione approvato con r.d. 25 settembre 1898, n. 411⁷², che istituivano un regime obbligatorio di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro⁷³, e contestualmente, per i capi o esercenti imprese, industrie e costruzioni, indicate dall'art. 1, il dovere di adottare determinate misure tecniche per prevenire gli infortuni e proteggere la vita e l'integrità personale degli operai (art. 3 della l. n.

propaganda. V. A. MORI, *La prevenzione degli infortuni del lavoro dal Ramazzini ad oggi*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 10, pp. 75-76; A.M., *Per la difesa della vita e del lavoro. L'Associazione degli industriali d'Italia per prevenire gli infortuni del lavoro*, in "Città di Milano: Bollettino municipale mensile di cronaca amministrativa e di statistica", 1923, n. 4, p. 128. Sulle motivazioni che spinsero De Angeli e gli altri suoi colleghi a costituire l'Associazione, v. R. ROMANO, *Gli industriali e la prevenzione degli infortuni sul lavoro (1894-1914)*, in M.L. BETRI, A. GIGLI MARCHETTI (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia*, cit., pp. 129-145.

⁷⁰ E. FAMBRI, *Un interessante esperimento italiano di profilassi umana dell'infortunio*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1930, n. 3, p. 157.

⁷¹ Per una ricostruzione degli eventi che portarono all'approvazione della l. n. 80/1898, v. L. GAETA, *Scene da un infortunio*, in "Lavoro e diritto", 2020, n. 3, pp. 557-576; M. MORELLO, *Diritto, lavoro, sicurezza. Le assicurazioni per gli infortuni tra Ottocento e Novecento*, Fano, Aras Edizioni, 2015, p. 57 ss.

⁷² La l. n. 80/1898 ed il r.d. n. 411/1898 costituivano la prima regolamentazione degli infortuni sul lavoro, che fino a tale data non avevano avuto una propria disciplina giuridica speciale, introducendo legislativamente l'obbligatorietà dell'assicurazione, anche se con la libertà di scelta dell'istituto assicuratore. Le norme del regolamento generale, di carattere comune e riferibili ad ogni tipo di impresa industriale, prendevano in considerazione i rischi che gravavano in genere su ogni attività produttiva. V. A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 5; P. MASCIOCCHI, *Sicurezza sul lavoro: profili di responsabilità*, Milano Assago, Ipsoa, 2010, p. 10; A. CARNEVALE, A. IOANNONI, A. COLAGRECO, *Analisi storico-critica della nascita e dello sviluppo della assicurazione infortuni e malattie professionali*, in "Rivista italiana di medicina legale", XXII, 2000, p. 979; L. MONTUSCHI, *La tutela contro gli infortuni dal 1898 ad oggi: cent'anni di storia*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1998, II, p. 709; L. GAETA, *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986, p. 139 ss.; L. CASTELVETRI, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, Giuffrè, 1994; M. MORELLO, *Diritto, lavoro, sicurezza*, cit., p. 86 ss.

⁷³ La legge sugli infortuni – secondo Cazzetta – solo in quanto espressione di spicco della legislazione sociale, è circondata da tutta una retorica che tende a sottolineare in vario modo i suoi tratti specifici contrastanti con il diritto comune. V. G. CAZZETTA, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico (1865-1914)*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 410. Sull'elaborazione giurisprudenziale che precedette l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, v. L. GAETA, *Industrializzazione e diritto: gli infortuni sul lavoro e la magistratura (1865-1898)*, in "Studi di filosofia, politica e diritto", n. 5/1981, p. 153 ss.

80/1898), delegando il governo all'attuazione successiva di regolamenti specifici contenenti tali misure⁷⁴, si dispose che il Ministero di agricoltura, industria e commercio, si avvallesse, per le ispezioni intese ad accertare l'osservanza dei suddetti regolamenti preventivi (art. 5, comma 2, della l. n. 80/1898), oltre che dei propri funzionari⁷⁵, anche di personale esterno dotato di competenze specifiche, e

⁷⁴ Al primo regolamento generale, approvato con r.d. n. 411/1898, fecero seguito, dal giugno dell'anno successivo, una serie di specifici regolamenti applicativi relativi a singole branche di attività produttive, che tenevano presenti le particolari esigenze di determinate lavorazioni, bisognose di una più dettagliata protezione, emanati, appunto, in virtù della delega contenuta nella l. n. 80/1898, e che realizzavano il primo sistema di tutela della sicurezza sul lavoro. Intendiamo riferirci al: Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie soggette all'obbligo dell'assicurazione (r.d. 18 giugno 1899, n. 230) che si occupava del collocamento dei motori e delle dinamo, rendeva obbligatoria la segnalazione dell'inizio del loro movimento, disponeva la creazione di ripari intorno ai volani, agli ingranaggi, ecc., raccomandava agli operai meccanici vesti attillate, imponeva l'indicazione fissa della portata degli ascensori, delle gru, degli argani e simili, prescriveva gli involucri dei conduttori della corrente elettrica, obbligava a tenere nel locale di lavoro il materiale di medicazione occorrente in caso di infortunio, ecc.; Regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave (r.d. 18 giugno 1899, n. 231); Regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle industrie e nelle imprese che trattano o applicano materie esplodenti (r.d. 18 giugno 1899, n. 232) che stabiliva le modalità di costruzione dei locali dove si utilizzano tali materie, imponeva ai lavoratori speciali abiti e calzature prive di chiodi, obbligava a tenere pronti gli attrezzi necessari per l'estinzione degli incendi, regolava il trattamento della dinamite congelata e la distruzione di quella alterata, determinava le cautele per il trasporto degli esplodenti, per il carico e l'accensione delle mine, ecc.; Regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle imprese di costruzioni soggette all'obbligo dell'assicurazione (r.d. 27 maggio 1900, n. 205) che stabiliva come dovevano essere fatti i ponti di lavoro o di servizio, indicava le cautele per il sollevamento e il deposito dei materiali, obbligava, di regola, ad adottare la cintura di sicurezza con funi per gli operai che lavoravano in ponti pericolosi, determinava le modalità protettive dei lavoratori nelle costruzioni subacquee, dei palombari e degli operai che si occupano del varo delle navi, ecc.; Regolamento per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nell'esercizio delle strade ferrate (r.d. 7 maggio 1903, n. 209). Regolamento per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nell'esercizio delle tramvie extraurbane a trazione meccanica (r.d. 23 novembre 1911, n. 1306). Disposizioni protettive dell'incolumità dei lavoratori presso generatori e recipienti di vapore e presso recipienti di gas compressi o liquefatti sono state stabilite, oltre che da vari decreti ministeriali, da un ampio regolamento approvato con il r.d. 12 maggio 1927, n. 824 e modificato dal r.d. 27 marzo 1930, n. 441, che si riferisce al r.d. 9 luglio 1926, n. 1331 costitutivo di un consorzio nazionale obbligatorio, dotato di personalità giuridica, denominato «Associazione nazionale per il controllo della combustione» e formato dagli utenti di apparecchi a pressione di vapore o a gas e di apparecchi ed impianti di combustione. Tale associazione, sotto la vigilanza del Ministero delle corporazioni, provvedeva all'applicazione delle norme contenute nel suddetto r.d. n. 824/1927 e alla diffusione di sistemi d'impianto e d'esercizio perfezionati. Lo Stato aprì con essi la serie dei provvedimenti legislativi di prevenzione, ispirandosi al principio di combattere le cause patogene, legate all'ambiente proprio della vita lavorativa di determinate industrie, agli strumenti, al materiale di lavoro, generatrici di infortuni coperti dal rischio professionale, per i quali aveva imposto agli industriali il dovere dell'assicurazione. Cfr. A. MORI, *Della evoluzione della legislazione di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1950, p. 510. Deve essere precisato che i citati regolamenti speciali, anteriori al 1904, durante il periodo cui facciamo riferimento erano ancora in vigore, dato che il T.U. 31 gennaio 1904, n. 51, sugli infortuni sul lavoro, non conteneva alcuna modificazione circa la prevenzione degli infortuni.

⁷⁵ Null'altro si diceva riguardo le facoltà e le possibilità d'intervento degli ispettori. Sulle modalità delle ispezioni, infatti, la legge era molto vaga: si prevedeva solo la possibilità di accedere nelle fabbriche e nei cantieri e di "prendere cognizione del contratto originario di assicurazione". Sarebbe stato poi il Regolamento di attuazione a fissare i modi e i criteri ai quali gli ispettori avrebbero dovuto uniformarsi (art. 91 del r.d. n. 411/1898). Cfr. A. LONNI, *Fatalità o responsabilità? Le "jatture" degli infortuni sul lavoro: la legge del 1898*, in M.L. BETRI, A. GIGLI MARCHETTI (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia*, cit., p. 747. Quale fosse l'atteggiamento di questi ispettori viene

per la precisione del personale tecnico dell'Associazione per la prevenzione degli infortuni, e dei Sindacati di assicurazione mutua⁷⁶. Si consentì, dunque, di affiancare al personale dello Stato, quello dell'associazione degli industriali, sempre, s'intende, per le ispezioni effettuate nei confronti delle industrie associate. Questo accordo portò ad ottimi risultati, anche perché l'Associazione fu indotta a non mantenere fra i propri aderenti quelle aziende che rifiutassero di attuare le misure precauzionali loro imposte.

L'attività dei tecnici dell'Associazione, vale a dire la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro, intesa a stimolare e a guidare la buona volontà dell'industriale, indicandogli ciò che gli conveniva fare per eliminare o per lo meno ridurre i pericoli del lavoro, veniva attuata mediante servizi di carattere generale e servizi speciali. Fra i primi potevano annoverarsi i ripari di ogni genere (occhiali, maschere, ecc.) agli operai, e alle macchine, gli apparecchi destinati ad evitare pericolose manovre a mano di organi in movimento, il perfezionamento delle condizioni di sicurezza degli elevatori ed infine il miglioramento delle condizioni di salubrità degli ambienti. I servizi speciali, a cui l'Associazione dedicava la sua attività erano così suddivisi: a) servizio di revisione e di controllo degli impianti elettrici; b) servizio di controllo degli ascensori e dei montacarichi; c) servizio di controllo degli idroestrattori; d) servizio di controllo delle scale aeree e dei ponti mobili.

Gli ispettori dell'Associazione, scelti fra gli ingegneri, con una lunga carriera nel settore industriale, compivano le visite almeno una volta all'anno. È importante sottolineare come l'ispezione degli stabilimenti fatta da una persona già nota all'industriale, non suscitava quel senso di diffidenza che avrebbe potuto destare un'ispezione fatta da sconosciuti funzionari dello Stato. L'ispettore diventava, così, una sorta di consulente dell'industriale che discuteva liberamente con lui circa le modalità e l'efficacia dei provvedimenti, che in questo modo venivano accettati spontaneamente, per un senso superiore di dovere e non per coercizione o imposizione autoritaria. Ogni ispezione veniva, alla fine, documentata con relazioni e disegni che riassumevano la prescrizione e i consigli che l'azienda avrebbe dovuto

spiegato da Roberto Romano: «Senza dubbio le ispezioni erano molto riservate: si tenga presente che i verbali di visita erano segreti e anonimi, in quanto le fabbriche erano contrassegnate da un numero e il cifrario era noto solo agli ispettori». Tuttavia, almeno nei primi anni di applicazione della normativa, il lavoro doveva essere approfondito e accurato da un punto di vista tecnico. Sennonché: «[...] quello che mancava – e non era davvero un particolare trascurabile – era la forza dell'imposizione. L'aspirazione a persuadere e a non costringerlo a prendere provvedimenti antinfortunistici fece sì che in qualche caso [...] passassero alcuni anni prima che finalmente fosse adottata la misura preventiva insistentemente richiesta». Cfr. R. ROMANO, *Fabbriche, operai, ingegneri. Studi di storia del lavoro in Italia tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 2000, pp. 63-64; inoltre, F. CARNEVALE, A. BALDASSERONI, *Mal da lavoro. Storia della salute dei lavoratori*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1999, p. 37.

⁷⁶ I sindacati di assicurazione mutua costituivano una tra le forme previste per ottemperare all'obbligo assicurativo. Essi dovevano essere costituiti con atto pubblico tra gli industriali che intendevano prendervi parte, con l'indicazione per ciascuno di essi della rispettiva ditta o ragione sociale, del tipo di industria esercitata e della sede principale della stessa, del numero degli operai abitualmente occupati che dovevano essere assicurati ai termini di legge. Cfr. T.L. RIZZO, *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1988, p. 317.

seguire⁷⁷.

Ma con il passare del tempo e in primo luogo con lo sviluppo di un'intensa attività di ricerca e di studio nel settore emergente della medicina del lavoro, basti pensare alle due scuole di Firenze e di Milano, grazie alle competenze che intervenivano e si affermavano nel campo della prevenzione e della sicurezza sul lavoro, il ruolo dell'A.I.P.I. e dei suoi imprenditori sarebbe stato necessariamente ridimensionato. Di notevole importanza fu l'istituzione di un Ispettorato del lavoro⁷⁸, con compiti di vigilanza e di controllo sull'applicazione della legislazione sociale e che vedeva una partecipazione significativa di personale tecnico pubblico (medici e ingegneri)⁷⁹ e di operai.

Con lo scoppio della Grande guerra, che aveva portato con sé un'eredità molto pesante, soprattutto nel settore economico e sociale, se da una parte si assisteva ad un momento di crisi della sicurezza sul lavoro, viste le condizioni di emergenza che avevano determinato l'allentamento delle già tanto scarse misure di tutela esistenti⁸⁰, dall'altra, si constatava, grazie all'istituzione di un Servizio di vigilanza igienico-sanitaria, esteso a tutte le industrie che operavano nel settore bellico, un notevole rafforzamento del ruolo diretto dello Stato nella gestione dei problemi relativi agli infortuni⁸¹.

Con l'avvento del fascismo, con il r.d.l. 3 gennaio 1926, n. 79, convertito nella l. 24 maggio 1926, n. 898, venne creata l'A.N.P.I., ovvero l'Associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, con funzioni di vigilanza e di tutela, sia delle aziende industriali sia di tutta l'agricoltura italiana, e che riprendeva, anche se in forma differente l'eredità dell'A.I.P.I. Con questo decreto, in realtà, non si stabiliva affatto la costituzione di un nuovo ente, ma la trasformazione di un'Associazione privata, anche se in un secondo momento eretta

⁷⁷ A.M., *Per la difesa della vita*, cit., p. 126.

⁷⁸ L'ispettorato dell'industria e del lavoro ha avuto origine con la l. 22 dicembre 1912, n. 1361, e relativo regolamento, r.d. 27 aprile 1913, n. 431. La legge istituiva alle dipendenze dell'allora Ministero di agricoltura industria e commercio un corpo di ispettori dell'industria e del lavoro che, ripartiti in circoli regionali (art. 1), avrebbero dovuto accertare l'esecuzione delle leggi protettive e assicurative del lavoro, rilevare le condizioni tecniche ed igieniche delle singole industrie, raccogliere e trasmettere al Ministero informazioni circa la produzione nazionale, l'ordinamento e la remunerazione del lavoro, la disoccupazione operaia, gli scioperi e le loro cause, gli infortuni, e gli effetti delle leggi del lavoro. V. L. BARASSI, *Il diritto del lavoro*, vol. II, Milano, Giuffrè Editore, 1936, p. 480; F. CARNEVALE, A. BALDASSERONI, *L'Ispettorato del lavoro e l'Enpi*, in "QualitàEquità", n. 15/1999, p. 78 ss. Riguardo gli antecedenti dell'ispezione del lavoro, v. A. BALDASSERONI, F. CARNEVALE, S. IAVICOLI, L. TOMASSINI (a cura di), *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia. Nascita e primi sviluppi dell'Ispettorato del Lavoro (1904-1939)*, Roma, ISPESL, 2009, p. 17 ss.

⁷⁹ Oltre agli ingegneri ed al personale amministrativo faceva parte dell'Ispettorato corporativo un corpo di medici specializzati che costituivano un Circolo speciale posto alla diretta dipendenza del Ministero, con medici addetti ai singoli Circoli regionali. Il Circolo medico aveva il compito di dirigere e coordinare il lavoro di tutti gli ispettori per l'applicazione delle disposizioni igienico-sanitarie, di proporre i criteri di massima per la loro applicazione e di investigare sulle condizioni di igiene e salubrità del lavoro.

⁸⁰ Per la situazione dell'industria durante la Grande guerra, v. S. MUSSO, *Gli operai tra centro*, cit., pp. 31-35; A. BALDASSERONI, *Salute, classi lavoratrici e istituzioni*, in S. MUSSO (a cura di), *Storia del lavoro in Italia*, cit., p. 445 ss.

⁸¹ R. BISCIONI, *Industriali e Stato di fronte alla questione della sicurezza sul lavoro: il caso dell'ENPI dalle origini alla "ricostituzione" nell'Italia repubblicana*, in "Ricerche storiche", 2019, n. 3, p. 78.

a Ente morale, in un “Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni” (era questa la prima volta che appariva la denominazione E.N.P.I. che ritroveremo più avanti), ovvero un ente pubblico istituito dallo Stato. Ciononostante, poco tempo dopo, per sottolineare la continuità con l’A.I.P.I.⁸², veniva introdotta una clausola in cui si stabiliva quale sarebbe stata la nuova denominazione, e cioè “Associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni sul lavoro”.

Il principio dell’obbligatorietà dell’adesione da parte di tutte le imprese industriali ed agricole considerate dalla legislazione sugli infortuni allora in vigore (T.U. 31 gennaio 1904, n. 51; d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450), avrebbe conferito al nuovo Ente, ai sensi dell’art. 1 del decreto istitutivo, una capacità d’intervento ed una competenza completamente sconosciuta all’A.I.P.I. Gli scopi dell’A.N.P.I. risultavano molto vicini a quelli della precedente Associazione, ma con un’importante aggiunta, ovvero essa avrebbe agito quale organo esecutore di incarichi attribuitigli dal Ministero, ai sensi dell’art. 2 del decreto⁸³. In questo senso, va evidenziato il nuovo ruolo assunto dalla vigilanza tecnica sulle opere e sugli impianti industriali che, esercitata sin dall’inizio dall’A.I.P.I., ma poi durante l’età giolittiana affidata all’Ispettorato del lavoro, da questo momento in poi sarebbe stata collocata al primo posto fra gli scopi elencati al suddetto art. 2.

Ma come appare evidente non era certamente questa la condizione migliore per garantire il rispetto delle norme di sicurezza, dal momento che, anche dopo la riorganizzazione del 1926, questo Ente continuava ad essere sotto il completo controllo dei datori di lavoro, e, malgrado ciò, gli erano stati affidati compiti di vigilanza del rispetto delle norme antinfortunistiche, in precedenza, come abbiamo detto, di competenza governativa. Quindi l’Ente, diretta emanazione degli industriali e degli agrari da cui era diretto, non avrebbe potuto operare per una concreta e coercitiva applicazione della legge: gli imprenditori avrebbero vigilato su loro stessi.

Una vera novità era costituita dalla configurazione istituzionale assunta dal nuovo Ente, che ai sensi dell’art. 4, avrebbe dovuto essere suddiviso in due sezioni del tutto distinte e separate anche agli effetti contabili e patrimoniali, una per le questioni relative agli infortuni nelle industrie ed una per quelle relative agli infortuni

⁸² Ad ulteriore dimostrazione di continuità il nuovo Ente ereditava la rivista dell’A.I.P.I., «*Securitas*. Rassegna della sicurezza e dell’igiene del lavoro», che manteneva lo stesso titolo e la stessa numerazione.

⁸³ Art. 2 del r.d.l. 3 gennaio 1926, n. 79: «Scopi dell’Associazione nazionale sono: 1° la vigilanza tecnica a mezzo di appositi ispettori sulle opere e sugli impianti industriali, intesa ad accertare l’osservanza delle norme vigenti in materia di prevenzione; 2° lo studio di tutte le questioni attinenti alla prevenzione, in modo da suggerire e propagandare presso gli industriali e gli agricoltori, e, ove del caso, imporre l’adozione delle misure necessarie allo scopo di speciali congegni meccanici adatti ai vari tipi d’impianti e di macchine particolarmente pericolosi; 3° l’insegnamento teorico pratico a mezzo di conferenze e di brevi corsi presso le scuole di applicazione degli ingegneri, di istituti industriali e le scuole di agricoltura al fine di formare tecnici specializzati; 4° la propaganda, con sistemi moderni, verso gli operai e contadini; 5° la segnalazione al Ministero dell’economia nazionale di tutte le questioni inerenti alla prevenzione degli infortuni, meritevoli di studio e di provvedimenti; 6° l’adempimento di tutti gli incarichi che potranno essere ad esso affidati dal Ministero dell’economia nazionale».

in agricoltura⁸⁴. La legge, sulla base delle due effettive differenziazioni funzionali della tutela antinfortunistica, stabiliva inoltre la suddivisione del Consiglio d'Amministrazione, che necessariamente unico e a composizione mista, in linea con i principi corporativi, era a questo fine suddiviso in due parti distinte e separate.

Nel complesso, l'A.N.P.I. cominciò a sviluppare un'intensa attività sul territorio nazionale, già a partire dalla sua costituzione, aprendo via via numerose sedi a livello regionale, quali le sedi di Torino, Genova, Firenze, Bologna, Padova, Brescia e Napoli. Tuttavia, prima ancora che la sua opera potesse dirsi consolidata, intervennero tutta una serie di fattori che ne condizionarono non solo le sue funzioni, ma anche la sua stessa esistenza.

Passarono pochi anni, quando Bottai decise il passaggio dell'Ispettorato del lavoro dal soppresso Ministero dell'economia nazionale⁸⁵ al Ministero delle corporazioni, modificandone anche il nome in Ispettorato corporativo⁸⁶. Nonostante si cercasse di mantenere una linea di continuità rispetto al vecchio Ispettorato, in realtà il nuovo organo non avrebbe avuto più solo compiti di vigilanza, ma avrebbe dovuto contribuire in maniera attiva ai difficili equilibri del sistema corporativo che, come è ben noto, prevedeva la conciliazione degli interessi delle parti sociali, in funzione dell'interesse collettivo, rappresentato dallo Stato.

Ma l'aumento delle funzioni dell'Ispettorato corporativo avrebbe, di necessità, determinato la soppressione dell'Associazione per la prevenzione degli infortuni e il relativo trasferimento del personale dell'ex A.N.P.I., nei ruoli dell'Ispettorato⁸⁷. Eppure, come vedremo a breve, pur segnata dal colpo subito per la soppressione dell'A.N.P.I., Confindustria riuscì a riportare un ulteriore successo, anche se su scala ridotta, con l'istituzione di un nuovo ente i cui compiti sarebbero stati in realtà marginali. Chiese ed ottenne, infatti, l'istituzione di un Ente che si occupasse dell'unico settore, rimasto scoperto, ovvero quello dell'informazione e della propaganda per la prevenzione degli infortuni, dal momento in cui le funzioni dell'Ispettorato erano diventate sempre più rilevanti, sia a livello operativo sul piano dei controlli e della vigilanza, sia per quanto riguardava l'elaborazione delle

⁸⁴ Le due sezioni dell'A.N.P.I. si differenziavano sia funzionalmente che politicamente; infatti mentre la sezione industriale era interamente riservata alla Confindustria, quella agricola era del tutto affidata a sei membri della Federazione italiana dei sindacati agrari. Cfr. R. BISCIONI, *Industriali e Stato*, cit., p. 82.

⁸⁵ Il Ministero dell'economia nazionale era sorto con il r.d. 5 luglio 1923, n. 1439, in seguito alla soppressione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (nato con il r.d.l. 3 giugno 1920, n. 700) avvenuta con il r.d. 27 aprile 1923, n. 915.

⁸⁶ Organo del Ministero delle corporazioni venne regolato dal r.d.l. 28 dicembre 1931, n. 1684, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 16 giugno 1932, n. 886.

⁸⁷ Al fine di evitare che, sia pure transitoriamente, l'attività di vigilanza per la prevenzione infortuni subisse un rallentamento, il Ministero delle corporazioni, stabilì che alcuni ispettori della Associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni, fossero posti temporaneamente alle dipendenze dell'Ispettorato corporativo. In relazione a ciò la Confederazione generale fascista dell'industria italiana impartì disposizioni alle ditte, affinché tali ispettori, accompagnati da ispettori corporativi, avessero libero ingresso negli stabilimenti per l'espletamento del loro compito. V. *Vigilanza sulla prevenzione infortuni negli stabilimenti industriali*, in "Giornale della libreria", vol. 45, 10 giugno 1932, n. 24, p. 166.

linee d'intervento di indirizzo, sul piano industriale e su quello economico. Venne così costituito, a questo scopo l'«Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni sul lavoro» (E.N.P.I.).

6. La costituzione dell'E.N.P.I.

Come abbiamo poco sopra accennato, in seguito alla soppressione dell'Associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni sul lavoro ed al passaggio delle sue attribuzioni di controllo dell'osservanza delle norme di prevenzione alla competenza dell'Ispettorato corporativo (art. 15 del r.d.l. 28 dicembre 1931, n. 1684), alcune riguardanti la prevenzione, quali la diffusione delle conoscenze necessarie ad una migliore utilizzazione dei dispositivi di sicurezza e gli studi diretti al loro perfezionamento, sarebbero venute meno.

In considerazione di ciò, la Confederazione, preoccupandosi di assicurare la continuità delle attività propagandistiche e di studio, che già avevano caratterizzato l'iniziativa precedente, ritenne opportuno chiedere al Ministero delle corporazioni l'autorizzazione per costituire nel suo seno un ente cui fosse affidato lo svolgimento delle funzioni, già di pertinenza dell'Associazione soppressa. Tale autorizzazione è stata concessa dal Ministero che, con decreto 31 agosto 1932, ha affidato appunto alla Confederazione dell'industria la costituzione di un Ente «per la propaganda in materia di prevenzione contro gli infortuni e per l'esercizio di servizi industriali inerenti ed in genere di attività assistenziali»⁸⁸.

L'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni (E.N.P.I.) ha iniziato la propria regolare attività nel settembre del 1932 sulle direttive del programma precisato nel proprio Statuto⁸⁹, approvato però con il r.d. 25 ottobre

⁸⁸ Occorre precisare che il Ministero, con lo stesso decreto, affidava alla Confederazione dell'industria anche la continuazione della gestione di liquidazione della soppressa Associazione per la prevenzione degli infortuni, le cui attività registrate dalla liquidazione sono state in parte devolute per il funzionamento dell'Ente stesso. V. *Bollettino del lavoro e della previdenza sociale*, vol. LVIII, 1932, n. 5-6, p. 402.

⁸⁹ L'Ente aveva lo scopo di promuovere: lo studio di tutte le questioni di ordine tecnico ed organizzativo riflettenti la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro; le proposte, alle autorità competenti, in ordine alle norme di prevenzione già esistenti, ed alla emanazione di norme nuove, e di azione sistematica in favore della loro applicazione nelle aziende industriali; la raccolta, l'apprestamento e l'esposizione di macchine, strumenti, modelli e disegni di apparecchi per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro; la propaganda per l'impiego e la migliore utilizzazione degli apparecchi medesimi; l'assistenza e consulenza alle aziende industriali, per le installazioni preventive; le iniziative di vario genere, rivolte a creare nei produttori e nei loro dipendenti una coscienza antinfortunistica (cartelli ed opuscoli di vulgarizzazione; utilizzazione della stampa tecnica e di quella quotidiana; cineteche; conferenze; gare aziendali o professionali); il servizio di consulenza e di collaudo per conto di Enti e di privati, ai fini della prevenzione degli infortuni, della sicurezza in genere e dell'igiene del lavoro; la costituzione, nell'interesse delle aziende, di servizi per assicurare la tutela e l'igiene del lavoro ai fini della prevenzione degli infortuni; ed in generale tutte le attività che possono contribuire direttamente o indirettamente alla prevenzione degli infortuni ed alla sicurezza ed all'igiene del lavoro (art. 2, Statuto).

1938, n. 2176, con cui gli si conferiva anche il riconoscimento giuridico⁹⁰.

L'amministrazione dell'Ente aveva carattere nettamente corporativo, ed il suo Consiglio di amministrazione era costituito su base paritetica dai componenti degli Enti sindacali interessati e di quegli Enti che per l'attività svolta avevano maggiore interesse all'esplicazione dell'azione preventiva⁹¹. Altro organo dell'Ente era la Giunta esecutiva. A partire dal 1936, inoltre, erano state istituite tre Consulte, dirette ad incrementare le attività dell'Ente, secondo i suoi tre maggiori rami di prestazioni antinfortunistiche rappresentati dal servizio industriale, sanitario e di propaganda.

Erano soci dell'E.N.P.I. tutte le organizzazioni, gli enti e le aziende che, intendendo avvalersi dei servizi offerti, avessero presentato domanda, impegnandosi ad accettare le condizioni stabilite dallo Statuto e dal Consiglio di amministrazione⁹². L'iscrizione, approvata dalla Giunta esecutiva, durava tre anni consecutivi, a decorrere dall'inizio del semestre dell'anno solare in cui era stata effettuata, e s'intendeva rinnovata per lo stesso periodo di tempo, se il socio non avesse presentato atto formale di dimissioni (art. 3, Statuto) almeno tre mesi prima della scadenza del triennio in corso.

L'E.N.P.I. svolgeva la sua attività su tutto il territorio nazionale, avvalendosi di otto Uffici regionali, che avevano le loro rispettive sedi a Torino, Genova,

⁹⁰ Con la l. 19 dicembre 1952, n. 2390, sarà approvata la riorganizzazione giuridica dell'Ente, riportandone, tra l'altro, la denominazione originaria di Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni (E.N.P.I.).

⁹¹ Di esso facevano parte: nove rappresentanti della Confederazione fascista degli industriali; nove rappresentanti della Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria; un rappresentante della Confederazione fascista dei commercianti; un rappresentante della Confederazione fascista dei lavoratori del commercio; un rappresentante della Federazione nazionale fascista delle Casse Mutue dell'industria; due rappresentanti del Ministero delle corporazioni; due rappresentanti dell'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (I.N.F.A.I.L.); un rappresentante della Federazione nazionale fascista imprese di assicurazione; due rappresentanti dell'Ente nazionale italiano per l'Organizzazione scientifica del lavoro (E.N.I.O.S.); due rappresentanti della Federazione nazionale fascista dirigenti aziende industriali; due rappresentanti della Federazione nazionale fascista dei proprietari di fabbricati; due rappresentanti del Patronato nazionale per l'Assistenza sociale; un rappresentante del Concordato italiano incendi; due rappresentanti dell'Ente per l'unificazione dell'industria; un rappresentante del Ministero dell'interno fra i propri funzionari medici; il segretario generale dell'Ente (art. 5, Statuto).

⁹² L'E.N.P.I. mettendo in atto una sua disposizione statutaria, a partire dal 1940, indipendentemente dalle sue già note prestazioni speciali che venivano mantenute, ha offerto a chiunque la possibilità di diventare socio, mediante il versamento di una modesta quota. Ai soci, benemeriti e ordinari erano riservati diritti, quali, l'utilizzazione del servizio gratuito di consulenza dell'Ente in materia di prevenzione (tecnica, igienico-sanitaria e propagandistica), su argomenti che potevano essere proposti dal socio stesso; l'iscrizione gratuita a corsi, convegni ed in genere a tutte le manifestazioni promosse dall'Ente, per le quali siano stabilite quote di iscrizione o altre forme di contribuzione; l'abbonamento gratuito al periodico mensile di divulgazione e cultura "Leggetemi!" per tutto il periodo dell'associazione; uno sconto del 20% su tutte le altre pubblicazioni, periodiche e non periodiche, dell'E.N.P.I., e del 10% sull'importo degli apparecchi e dei dispositivi di sicurezza prodotti nell'officina sperimentale dell'Ente. L'E.N.P.I. si riservava, inoltre, di bandire concorsi a premio, manifestazioni culturali, assistenziali e propagandistiche riservate ai soli soci. L'associazione era indipendente dalle altre prestazioni offerte dallo stesso Ente, mediante i suoi servizi speciali, per i quali valevano le apposite condizioni stabilite per ciascuno di essi. V. *Possibilità per tutti di farsi soci dell'E.N.P.I.*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1940, n. 3, p. 75.

Padova, Bologna, Firenze, Roma⁹³ (anche per la Sardegna), Napoli, Palermo, per quanto riguardava le prestazioni di carattere tecnico e di propaganda; ed a mezzo di nove sedi sanitarie di Torino, Genova, Savona, La Spezia, Firenze, Piacenza, Roma, Napoli e Palermo, per le prestazioni igienico-sanitarie.

La prevenzione veniva realizzata sul fattore tecnico e sul fattore operaio con accorgimenti razionali e con mezzi persuasivi. Nell'attuazione della sicurezza tecnica, l'Ente, avvalendosi di ingegneri specializzati, che agivano in pieno accordo con i dirigenti della fabbrica, applicava nei diversi settori di produzione le misure e le norme adeguate alle diverse necessità, cercando di raggiungere, su tutti i fronti, la migliore sicurezza del macchinario e dell'ambiente di lavoro.

La realizzazione di questo programma, resa difficile nella maggior parte dei casi da una multiforme attività industriale o anche semplicemente dalla dislocazione territoriale delle unità produttive dell'azienda, in realtà appariva molto più semplice da realizzare se paragonata al compito di intervenire direttamente sugli operai per migliorare il loro senso di responsabilità, mettendoli sull'avviso circa i possibili pericoli inerenti il loro mestiere, o anche per combattere l'opinione, assai radicata, della fatalità dell'infortunio che, invece, nella maggior parte dei casi, avrebbe potuto essere prevenuto ed evitato o quanto meno attenuato nelle sue conseguenze, con sicuri ed incalcolabili vantaggi sia per i lavoratori stessi, che per le loro famiglie, e non solo. Era opinione comune che, se ogni lavoratore avesse pensato seriamente che da una sua semplice omissione di ripari o accorgimenti, da un suo attimo di imprudenza sarebbe potuto derivare pericolo per sé e per gli altri, o se avesse tenuto presente che una propria negligenza, anche lieve, avrebbe potuto causare problemi ad altri, la diminuzione del numero degli infortuni sarebbe stata considerevole e i vantaggi che ne sarebbero potuti derivare alla società e al Paese intero sarebbero stati enormi e di grande valore, non solo dal punto di vista umanitario, ma anche da quello economico⁹⁴.

Dalle statistiche emergeva che una gran parte degli infortuni sul lavoro, anzi la quasi totalità di essi, era dovuta alla mancanza di elementari cognizioni ed istruzioni antinfortunistiche o alla deficienza di opportune prevenzioni ed all'imperfezione degli impianti. Solamente una piccolissima parte di essi era dovuta a fatalità, quindi tolta questa minima percentuale, il restante degli infortuni sul lavoro era evitabile o quanto meno riducibile, perché dovuti ad imprudenza, ad

⁹³ Dalla sede di Roma, come apprendiamo dalle pagine della rivista *L'Assistenza sociale*, si irradiava ovunque un'azione costante, una sorta di martellamento, sull'opinione pubblica per richiamare l'attenzione di tutti sul problema infortunistico, per plasmare in ogni cittadino, fin dai primi anni di scuola, la coscienza della propria responsabilità di fronte a se stesso, alla famiglia e allo Stato, in modo che impari ad utilizzare, in ogni sua azione la "sana cautela che preserva da rischi inutili". Agendo così direttamente sul "fattore uomo", che sta alla base degli infortuni, l'Ente intendeva contribuire validamente all'opera del regime tendente all'incremento della popolazione, a conservarne intatte le energie e a non perderne alcuna inutilmente. V. CIVIS ITALICUS, *La lotta anti-infortunistica*, in "L'Assistenza sociale", 1939, p. 51.

⁹⁴ C. CAMINATI, *Infortuni e prevenzioni*, in "Atti del Sindacato provinciale fascista degli ingegneri di Torino e del Sindacato regionale fascista degli architetti del Piemonte", 1932, n. 11, p. 39.

ignoranza o a negligenza, cose, queste che potevano e dovevano essere se non sradicate, perlomeno corrette.

La prima azione di questo tipo di prevenzione era effettuata dai servizi sanitari che, occupandosi della selezione del personale, ricercavano quelle qualità fisiche specifiche che, in contingenze ambientali speciali, avrebbero consentito l'assegnazione a ciascun elemento del lavoro che più gli si addiceva, valutandone la resistenza fisica e la facoltà dei mezzi di percezione, e favorendo così, allo stesso tempo sia un miglior rendimento lavorativo, sia una più attenta esecuzione del lavoro. Il controllo sanitario avrebbe dovuto essere esercitato anche dopo l'ammissione al lavoro per sorvegliare periodicamente l'integrità fisica degli operai, tenendo nella dovuta considerazione tutti gli eventuali rilievi effettuati nel frattempo dal personale tecnico di sorveglianza⁹⁵.

Studi, ricerche e osservazioni erano alla base dell'opera di divulgazione e di propaganda che l'Ente svolgeva in tutti gli ambienti a favore della conoscenza e dell'effettiva applicazione dei principi di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro.

I mezzi per la propaganda delle norme antinfortunistiche consistevano in pubblicazioni a carattere sia generale che particolare: manuali della prevenzione, opuscoli, cartelli figurati a colori e ammonitori, avvisi murali, istruzioni a stampa, calendario della prevenzione e altro materiale del genere; conferenze e lezioni presso gli stabilimenti e le scuole operaie; film e diapositive di prevenzione; un'azione educativa nelle scuole primarie diretta ad insegnare e ad abituare alla prudenza i giovani e i giovanissimi allievi. Spesso, queste stesse norme, ma in forma diversa, venivano illustrate e stampate sulle buste paga e così distribuite in maniera continuativa a tutti gli operai.

Per ricordare il pericolo ed i mezzi migliori per evitarlo, come accennato, si faceva uso di cartelli ammonitori illustrati, collocati alla giusta altezza e in posizione di perfetta visibilità, in modo che, da qualunque parte il lavoratore venisse a trovarsi, la vista del cartello non potesse sfuggire, neppure ai meno attenti; di targhette di avvertimento collocate nei luoghi di maggior transito e presso macchine particolarmente pericolose; di manifesti, in gran parte appartenenti al genere "giallo", mediante i quali si voleva raggiungere lo scopo di far perdere al lavoratore la troppa sicurezza di sé, ritenuta causa della maggior parte degli infortuni⁹⁶. Alla propaganda visiva si univa la propaganda uditiva sotto forma di semplici conversazioni, e la propaganda istruttiva mediante corsi antinfortunistici,

⁹⁵ G. BUSNARDO, *Per la difesa della razza. Esempi e risultati della lotta contro gli infortuni*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 12, p. 366.

⁹⁶ Allo scopo di mettere in guardia il lavoratore contro il rischio che si correva allontanando dalle macchine i ripari di protezione, scriveva la Fambri, si utilizzavano "strane creazioni" della propaganda antinfortunistica, il più delle volte a sfondo nero su cui spiccava una testa decapitata, con gli occhi sbarrati, con poco più in basso una mano sana che ne reggeva un'altra insanguinata. Poco importava se si trattava di "manifesti orripilanti", che offendevano il senso estetico, l'importante era che la propaganda riuscisse nel suo scopo, ovvero far sì che l'operaio si decidesse a fare attenzione. Cfr. E. FAMBRI, *La prevenzione dell'infortunio*, in *Trattato di medicina sociale*, diretto da C. Coruzzi e F. Travagli, Milano, A. Wassermann & C., 1938, p. 1056.

ma anche con dimostrazioni pratiche e proiezioni cinematografiche⁹⁷, con l'intento di richiamare per vie diverse la collaborazione di tutti ad un solo unico scopo.

Spesso tutte le forme di propaganda adoperate in un opificio si concentravano e si intensificavano nella c.d. "settimana della sicurezza", in cui particolare attenzione sarebbe stata dedicata a tutto quanto avesse attinenza con la sicurezza⁹⁸.

Nell'intento di mantener vivo lo spirito di emulazione, e di migliorare l'educazione antinfortunistica venivano distribuiti premi in denaro alle fabbriche che si distinguevano nell'abbassamento dell'indice di frequenza degli infortuni. In alcune industrie, annualmente o semestralmente, come vedremo a breve, si organizzavano gare allo scopo di premiare gli operai dei reparti nei quali la gravità degli infortuni, intesa come durata dell'assenza dal lavoro a causa di infortunio, aveva subito una sensibile diminuzione rispetto alla gravità riscontratesi l'anno precedente⁹⁹.

⁹⁷ Nell'estate del 1939 veniva presentato il primo di una serie di autocinema, allestiti dall'E.N.P.I. per la propaganda antinfortunistica nei cantieri, negli stabilimenti e negli agglomerati operai. Si dava così il via alla prima "autovettura della sicurezza" che, partita da Roma, avrebbe dato vita ad un potente strumento di propaganda in grado di penetrare anche nei centri industriali lontani dalle città. L'autovettura dell'E.N.P.I., funzionando davanti ad interi complessi di maestranze, avrebbe contribuito in maniera molto pratica, mediante film di propaganda antinfortunistica generale e illustrativi delle attività e dei servizi dell'Ente, cortometraggi tecnici e documentari d'interesse generale, ad illustrare ai lavoratori tutti i pericoli che possono incontrarsi nello svolgimento del lavoro in conseguenza di distrazioni, trascuratezza e quant'altro, e alla formazione di quella coscienza del fenomeno infortunistico, indispensabili per ridurne l'entità. Sull'autovettura era stato installato anche un apparecchio radio-grammofonico per l'audizione di dischi didattici e propagandistici e di radio-trasmissioni di propaganda antinfortunistica effettuate dalla Radio Sociale e dall'Ente Radio Rurale. V. *Il compiacimento del Duce per l'attività dell'E.N.P.I.*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 9, pp. 299-300. L'Ente Radio Rurale per la diffusione della radiofonia nelle campagne, al fine di contribuire alla elevazione morale e culturale delle popolazioni rurali, era stato istituito con la l. 15 giugno 1933, n. 791.

⁹⁸ In questa settimana avevano luogo le conferenze, le discussioni, le proiezioni di film, le distribuzioni di opuscoli, foglietti volanti, le eventuali premiazioni di squadre, reparti, stazioni di lavoro, ecc. Gruppi di ingegneri e di sorveglianti controllavano tutti gli impianti e i dispositivi di protezione della fabbrica; sorveglianti e capiofficina effettuavano severi controlli del vestiario, delle calzature, e del rispetto di ogni norma di disciplina; l'assistente di fabbrica incrementava le sue visite e i richiami alla prudenza. Particolare enfasi veniva data alla conferenza sulla sicurezza, a cui avrebbero dovuto partecipare membri della direzione dell'azienda, autorità politiche, oltre a tutto l'opificio al completo, durante la quale sarebbero state lette e commentate le statistiche degli infortuni dei vari reparti, a confronto con quelle relative agli anni precedenti. V. E. FAMBRI, *La prevenzione*, cit., p. 1084.

⁹⁹ In genere, la somma spettante al reparto risultato vincitore sarebbe stata divisa in due parti più o meno uguali. Una da assegnarsi al capo operaio o capo squadra, incaricato per il relativo reparto, quale collaboratore del servizio prevenzione, dell'esecuzione delle norme impartite e della diretta sorveglianza dell'attività di lavoro nei riguardi degli operai; l'altra da distribuirsi in parti uguali fra gli operai distintisi per non aver subito infortuni o per la loro attiva collaborazione. Cfr. E. PEDIO, *Sull'organizzazione di gare concernenti la prevenzione degli infortuni nelle grandi aziende*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 2, p. 48. Nel caso in cui gravi ragioni economiche non permettevano premi consistenti, si poteva ricorrere ad attrazioni più modeste o magari al sorteggio, tra i membri della squadra vincitrice, di premi un po' più considerevoli, quale ad esempio il diritto ad essere rimborsato di sei mesi dell'affitto di casa. E. FAMBRI, *La prevenzione*, cit., p. 1085. V. anche C.M., *Concorso antinfortunistico presso la Società italiana Acciaierie di Cornigliano*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1942, n. 11, p. 255.

Sempre con riferimento alle attività dell'E.N.P.I., occorre precisare che, nel campo della propaganda, l'Ente si era sempre proposto due distinti principali obiettivi: quello delle aziende e quello delle scuole di preparazione professionale, affiancati, in rapporto alle possibilità economiche dell'Ente stesso, anche da quello della formazione di una coscienza antinfortunistica negli allievi giovanissimi delle scuole primarie, e futuri lavoratori. Nelle scuole in genere e nelle aziende, promuoveva lo svolgimento di corsi di infortunistica, svolti per la maggior parte da personale dell'Ente stesso, in cui si poneva in evidenza, anche nei suoi aspetti economico-sociali, la gravità del fenomeno, studiandone la genesi, analizzandone le cause ed i rimedi e dimostrando soprattutto il decisivo apporto che la formazione di una valida "coscienza della sicurezza" avrebbe potuto dare. Gravità che acquistava proporzioni maggiori se si considerava che le statistiche ufficiali, benché significative, erano certamente inferiori alla realtà¹⁰⁰.

Alle conferenze, oggetto di vivo interesse, come si apprende dalle riviste dell'epoca e a pratica dimostrazione di uno dei tanti mezzi di cui la propaganda poteva avvalersi per richiamare l'attenzione sull'importante problema, faceva seguito la distribuzione di pubblicazioni di propaganda e l'audizione di alcuni dischi musicati, con didascalie anti-infortunistiche.

Nel 1932, l'E.N.P.I., che frattanto aveva studiato e vagliato le diverse forme di organizzazione antinfortunistica, pubblicava uno «Schema per l'organizzazione della prevenzione degli infortuni negli stabilimenti»¹⁰¹ allo scopo di costituire in tutte le aziende degli opportuni organi interni miranti a combattere gli infortuni, di fornire una guida per l'istituzione di Comitati di sicurezza, e in cui venivano indicati i principali elementi costitutivi dei Comitati stessi, e cioè:

- 1) *Centro di coordinamento* con i seguenti compiti:
- a) scegliere il personale adatto all'azione antinfortunistica; b) stabilire i rispettivi incarichi; c) raccogliere i dati relativi agli infortuni; d) calcolarne la frequenza e possibilmente la gravità; e) identificare e classificare le cause degli infortuni; f)

¹⁰⁰ Secondo le statistiche, pubblicate su *L'Assistenza sociale* del 1940, si parla di oltre 70 milioni di giornate di lavoro perdute per ogni anno in seguito ad infortunio, pari a circa un miliardo di salari non percepiti. La produzione industriale, perché di essa sola si parla, non sostiene soltanto l'onere dei premi pagati per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (oltre 400 milioni annui) ma anche quello delle prime assistenze medico-farmaceutiche, della corresponsione dell'intero salario all'infortunato anche se l'infortunio avviene nelle primissime ore del lavoro, del tempo che si perde per riorganizzare l'attività dell'azienda laddove l'infortunio è avvenuto, ed infine della perdita di elementi professionalmente capaci; per non parlare del danno che si determina dal punto di vista umano per le sofferenze fisiche e morali conseguenti all'infortunio, né di quello sociale che ricade sull'intera collettività nazionale. V. *La propaganda anti-infortunistica nel settore industriale*, in "L'Assistenza sociale", 1940, p. 144.

¹⁰¹ Lo schema ha avuto un'ampia diffusione fra le aziende industriali, al punto che già alla fine del 1932 si potevano identificare 15 Comitati aziendali di sicurezza e nel 1939 ben 150 stabilimenti in cui tali organizzazioni operavano pienamente. È doveroso precisare, però, che tali cifre non includono le organizzazioni più semplici, quali gli Incaricati della sicurezza, che erano, naturalmente, in numero maggiore. V. R. RICCARDI, *Composizione dei Comitati di Sicurezza aziendali con particolare riguardo alla partecipazione degli operai*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 11, p. 348.

compilare le statistiche; g) fornire le direttive generali; h) controllare o vagliare i risultati.

2) *Organi esecutivi*, con i seguenti compiti:

- a) *Tecnici* – studiare i mezzi tecnici atti a ridurre i rischi; provvedere all'esecuzione di tali mezzi; controllarne l'uso e l'efficienza.
- b) *Propagandistici* – studiare ed attuare i metodi di propaganda; seguirne e controllarne l'attuazione.

3) *Organi di assistenza*, con il compito di:

- a) curare, seguire e controllare il personale infortunato; b) esaminare preventivamente il personale.

A tali elementi costitutivi veniva fatto corrispondere il seguente organico: un Presidente e un Segretario per provvedere essenzialmente ai compiti del punto 1; i Membri, per provvedere essenzialmente ai compiti del punto 2; il Consulente medico, per provvedere essenzialmente ai compiti del punto 3.

Da un'indagine svolta per determinare i criteri adottati praticamente dalle aziende per la designazione dei componenti i Comitati di sicurezza, i cui dati statistici sono stati pubblicati sulla rivista dell'E.N.P.I., *Securitas*. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro, nel 1939, si rileva che il 75% dei Comitati di sicurezza esistenti aveva come presidente il direttore dello stabilimento, che sceglieva il segretario fra i funzionari amministrativi che godevano della sua fiducia.

Più complessa appariva, invece, la scelta dei membri del Comitato, dal momento che se ne doveva stabilire sia il numero sia la qualità. Il numero dei membri (escluso il presidente ed il segretario) variava molto e risentiva dell'entità dello stabilimento: andava cioè da 1 membro ogni 25 dipendenti, per un'azienda media, ad 1 membro ogni 500 dipendenti, per un'azienda di notevoli dimensioni. La media generale era però di 1 membro ogni 120 dipendenti.

Per quanto concerne la qualità dei membri, si seguivano due criteri: il primo che affidava tale incarico esclusivamente a dirigenti o funzionari, l'altro che vi comprendeva anche i capi operai e gli operai. Il 45% dei Comitati comprendeva come membri, solo funzionari, il 20% comprendeva funzionari e capi operai, il 35% comprendeva funzionari, capi operai ed operai. I due criteri appaiono così pressoché equilibrati, con una tendenza maggiore, come è ben chiaro, verso la partecipazione dell'elemento operaio.

Anche il numero degli operai chiamati a far parte dei membri del Comitato di sicurezza era variabile caso per caso, ma la media generale risultava di 1 ogni 250 dipendenti, cioè considerato quanto detto poco sopra, che il numero totale dei membri era di circa 1 ogni 120 dipendenti, possiamo concludere che i membri erano ripartiti pariteticamente fra i funzionari e gli operai. Gli operai membri dei Comitati erano scelti tenendo conto della categoria di lavoro di appartenenza, della loro intelligenza, competenza, interessamento alla prevenzione infortuni, buona

volontà e serietà. Un criterio particolare tenuto presente solo da un'azienda è stato quello di inserire fra i membri del Comitato un operaio, capo di famiglia numerosa.

Dagli stabilimenti, esaminati durante l'indagine, risultava inoltre che i funzionari, dato il loro numero limitato rispetto a quello delle maestranze e le loro mansioni specifiche, rimanevano permanentemente in carica quali membri del Comitato di sicurezza, mentre gli operai, lo erano solo per il 25% degli stabilimenti, e per il 75% si alternavano, invece, secondo periodi di tempo variabili da 4 mesi a 2 anni. A questo proposito bisogna sottolineare che la rotazione degli operai-membri appariva opportuna dato che permetteva a molti di loro di venire a contatto con il Comitato e di svolgere quindi su più vasta scala l'azione propagandista ed educativa¹⁰².

Per quanto riguardava il Consulente medico, infine, solo il 20% dei Comitati di sicurezza esistenti comprendeva fra i propri membri il medico di fabbrica o il sanitario di fiducia dello stabilimento.

Tutto il movimento propagandistico, scientifico e tecnico dell'Ente trovava una sua espressione in tre riviste mensili: la prima, "Leggetemi", di divulgazione popolare dei principi della sicurezza in tutti i campi, pubblicata a Roma a cura della presidenza dell'Ente; l'altra, "*Securitas*. Rassegna della sicurezza e dell'igiene nel lavoro", edita presso la direzione generale dei servizi tecnici a Milano, largamente diffusa nell'ambiente industriale, quale unico periodico ufficiale ad occuparsi di tutti i problemi inerenti alla prevenzione degli infortuni e all'igiene nel lavoro, con indirizzo sostanzialmente pratico; la terza, "Rassegna di medicina industriale", edita dalla direzione dei servizi sanitari di Torino.

Accanto alle suddette attività, allo scopo di potenziare l'azione della sezione igienico-sanitaria, l'E.N.P.I. ha istituito l'Istituto di Medicina industriale¹⁰³, centro di studio dei problemi di igiene del lavoro, di profilassi contro le malattie professionali in particolare e di selezione del personale, sia in rapporto alle esigenze della produzione, sia in rapporto alla salvaguardia della salute e della sicurezza dei lavoratori¹⁰⁴, e il cui programma di lavoro, sempre nel quadro della prevenzione, in vista di una più efficace tutela dell'integrità fisica del lavoratore comprendeva¹⁰⁵: visite mediche di assunzione al lavoro della mano d'opera industriale, con lo scopo di escludere i non idonei da determinati lavori che avrebbero potuto comprometterne la salute e il rendimento; visite mediche periodiche agli operai addetti alle lavorazioni pericolose e tossiche per ridurre al

¹⁰² R. RICCARDI, *Composizione dei Comitati*, cit., p. 349.

¹⁰³ La materia igienico sanitaria, affidata all'E.N.P.I., trovava come mezzo più particolare di divulgazione e di discussione delle ricerche e dei risultati pratici conseguiti, la *Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale*.

¹⁰⁴ Oltre la sede di Milano, inaugurata nel giugno del 1936, funzionavano anche quelle istituite a Genova e a Napoli, mentre altre sedi sarebbero state create a Torino, Firenze, Roma e Palermo.

¹⁰⁵ *Per la sanità della razza e una più efficace tutela dell'integrità fisica dei lavoratori*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1936, n. 6, p. 12. V. inoltre, G.A. VIGLIANI, *La sezione igienico-sanitaria dell'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione infortuni*, in "Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale", 1936, n. 3-4, pp. 141-146.

minimo il rischio di intossicazione professionale, mediante le opportune segnalazioni ai datori di lavoro, all'Istituto assicuratore ed agli operai stessi; esami psicotecnici di orientamento e di selezione per i mestieri qualificati, specie per quelli pericolosi per sé e per i terzi; organizzazione fisio-psicotecnica del lavoro: tale attività aveva lo scopo di organizzare un reparto o uno stabilimento, in modo da ottenere l'*optimum* tecnico e l'*optimum* fisiologico del lavoro; ricerche sui mezzi di prevenzione sull'uomo e studi sulla loro efficacia, per quanto riguardava gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali, la morbilità generica; consultorio di medicina industriale: istituto a disposizione dei datori di lavoro per fornire chiarimenti, consigli, istruzioni su quanto concerneva la medicina del lavoro, ovvero l'igiene, la patologia professionale, la cui attività mirava, appunto, a consigliare i datori di lavoro per una migliore esecuzione dei dettami igienici imposti dall'Ispettorato corporativo; studi sulla fisio-patologia del lavoro; studi sull'igiene dell'industria e del lavoro.

Quasi a completamento dell'opera propagandistica dell'E.N.P.I., che dal centro si diramava efficacemente in periferia, deve essere presa in considerazione quella svolta presso la sede centrale di Milano, dall'Esposizione permanente per la sicurezza e l'igiene del lavoro. Lo scopo dell'Esposizione era di diffondere nell'industria i metodi per la tutela del lavoratore contro gli infortuni, di promuovere le condizioni migliori del suo lavoro, nonché della sua salute, e ci si auspicava che essa potesse contribuire, per questa via, non soltanto al benessere del lavoratore, ma anche all'efficienza dell'industria italiana. L'Esposizione, ricordando e suggerendo le regole del buon lavoro, illustrava, attraverso il normale funzionamento delle macchine in essa installate, i modelli, i grafici e le fotografie, i pericoli ai quali avrebbe potuto essere esposto il lavoratore, ed i mezzi protettivi più sicuri per evitare tali insidie; come, allo stesso tempo, serviva ai produttori di macchine per incentivare la ricerca di nuovi accorgimenti e di nuovi dispositivi, in modo che le singole macchine potessero uscire dalla fabbrica completate e quanto "più sicure" possibile.

Così com'era concepita, dunque, l'Esposizione, aperta al pubblico in giorni ed ore stabilite, altro non era se non un vero istituto dimostrativo delle applicazioni pratiche della tecnica preventiva nel campo del lavoro, e al riguardo non bisogna dimenticare che l'officina, annessa all'Esposizione, su richiesta degli interessati, provvedeva alla costruzione di numerosi dispositivi di sicurezza (cuffie per seghe circolari, schermi per mole e torni, e quant'altro) e alla costruzione e sperimentazione di tutti i nuovi sistemi di protezione studiati dall'Ufficio tecnico e poi forniti su richiesta ai datori di lavoro, al semplice prezzo di costo, dimostrando in questo modo non solo la sua utilità pratica e costruttiva, ma anche l'eco che essa aveva tra i tecnici e i competenti.

Al fine di ottenere il massimo effetto utile da tale organizzazione, quale mezzo educativo di propaganda, venivano organizzate, d'accordo con le Associazioni e con le Organizzazioni sindacali di categoria, visite periodiche per

capi, dirigenti ed operai di ogni tipo d'industria, durante le quali si tenevano conferenze e lezioni sulle specifiche lavorazioni.

Nel campo dei servizi, sotto la cui denominazione deve essere compreso il complesso delle diverse prestazioni tecniche e sanitarie che l'E.N.P.I. forniva ai privati, delle aziende industriali e delle maestranze da questi dipendenti, va ricordato il servizio degli ascensori privati, affidato all'Ente dal d.m. 16 luglio 1934, il servizio per gli apparecchi industriali di sollevamento (gru, paranchi, argani, montacarichi, installati negli stabilimenti industriali), il servizio scale aeree, il servizio idroestrattori (centrifughe), i servizi per gli impianti elettrici ed il servizio di consulenza antinfortunistica.

I primi quattro, tra questi servizi, consistevano nel collaudo dei nuovi apparecchi ed in visite periodiche per accertarsi dello stato di conservazione durante l'esercizio. Per quanto riguardava gli impianti elettrici, le prestazioni dell'Ente venivano effettuate attraverso un servizio c.d. "di prima categoria", per il quale su richiesta delle aziende, che avrebbero dovuto stipulare o avessero già in corso contratti di assicurazioni incendi, ispettori dell'Ente verificavano se l'impianto elettrico dello stabilimento corrispondeva alle norme di sicurezza, volute dal Concordato italiano incendi¹⁰⁶, onde potevano essere accordate speciali condizioni di favore agli industriali sul premio normale che avrebbero dovuto corrispondere per l'assicurazione.

Il servizio di seconda categoria poteva avere per oggetto: il controllo degli impianti elettrici, oltre che dal lato della sicurezza, anche da quello della loro razionalità, rendimento e costo di esercizio; la taratura degli strumenti di misura elettrica, sia presso l'utente che presso il Laboratorio elettrotecnico dell'Ente (taratura che aveva il riconoscimento ufficiale da parte del Ministero delle finanze per gli apparecchi di misura dell'energia elettrica soggetta a gravami fiscali); ed, infine, la verifica degli impianti di parafulmini, interessandosi l'Ente anche dello studio dei relativi progetti.

Il servizio di consulenza antinfortunistica riguardava un'azione di consulenza per tutti coloro che si rivolgevano all'Ente per informazioni e consigli in materia di prevenzione infortuni ed igiene nel lavoro.

Con l'istituzione dei servizi sanitari, l'E.N.P.I., dal 1936, ha assunto inoltre la gestione dei posti di pronto soccorso nelle infermerie all'interno delle fabbriche¹⁰⁷, nelle quali sono stati curati, nello stesso anno, oltre 111.000 operai

¹⁰⁶ Si trattava di un ente associativo il cui Statuto escludeva qualsiasi attività commerciale diretta, nato a Bologna il 30 ottobre 1883 per opera di Compagnie assicurative che tendevano ad una valutazione uniforme dei "rischi industriali" e assimilati, nell'intera penisola. Per approfondimenti, v. S. URBANI (a cura di), *Il Concordato italiano incendio R.I. nel suo centenario*, Milano, 1983. Per una ricostruzione storica del sistema dei concordati nel ramo incendi, v. F. FURFARO, *L'Assicurazione incendi nel secolo del vapore e dell'elettricità. I Concordati assicurativi per i rischi industriali prima e dopo l'Unità*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", 2020, n. 2, pp. 367-391.

¹⁰⁷ Le infermerie interne agli stabilimenti dovevano servire ai seguenti scopi, ossia: da posto di pronto soccorso per qualsiasi evento dannoso che potesse capitare alle maestranze durante il lavoro; da luogo di cura per gli operai infortunati in grado di continuare il lavoro e per quelli che,

infortunati ed effettuate oltre 30.000 visite di assunzione di nuove maestranze¹⁰⁸.

I servizi sanitari comprendevano anche il disimpegno, per conto delle aziende, delle pratiche tecnico-amministrative, fungendo l'Ente da tramite per lo svolgimento delle pratiche necessarie in caso d'infortunio, fra l'azienda e l'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (I.N.F.A.I.L.).

Inoltre, con l'entrata in vigore del r.d. 13 maggio 1929, n. 928 (di cui ci occuperemo nel prosieguo del presente lavoro), che assicurava obbligatoriamente, per la prima volta, sei importanti malattie professionali, diventava obbligatoria la sorveglianza sanitaria, con visite preventive e periodiche, dei lavoratori assicurati per quei rischi. L'E.N.P.I. si avvale di questa occasione per fornire prestazioni generalmente a pagamento. Il campo di queste prestazioni si ampliò quando, nel 1943, vennero assicurate obbligatoriamente la silicosi e l'asbestosi¹⁰⁹.

7. Sull'organizzazione di gare e di concorsi concernenti la prevenzione degli infortuni nelle grandi aziende

Una delle forme più efficaci di propaganda preventiva dell'E.N.P.I. era senza dubbio quella che, per mezzo di gare e di concorsi, si proponeva la distribuzione di una somma di denaro a chi, gruppo o persona singola, avesse contribuito con la propria iniziativa, competenza ed attività a migliorare la situazione infortunistica di uno stabilimento industriale.

Nel 1938, l'E.N.P.I. ha indetto un concorso per l'individuazione di contributi del personale delle aziende industriali all'organizzazione della sicurezza e dell'igiene del lavoro nelle aziende stesse, riservato ai dipendenti di qualsiasi grado e categoria (tecnici, impiegati, operai) che avrebbero potuto parteciparvi presentando relazioni, controfirmate dalle aziende da cui dipendevano, in cui dovevano essere illustrati: a) utensili, apparecchi, parti di macchine, e in genere elementi di protezione ideati, suggeriti o applicati per la sicurezza e l'igiene del lavoro; b) le innovazioni tecniche ed organizzative che, per suggerimento del dipendente, erano state adottate dalle aziende, sempre a fine di sicurezza e di igiene del lavoro. Le

pur avendolo dovuto abbandonare, fossero nella possibilità di essere curati ambulatorialmente; da centro di osservazione per l'assunzione e l'impiego degli operai in relazione all'idoneità di ciascuno di loro per lavori redditizi per sé e per l'imprenditore, senza che da essi derivi danno alla salute fisica; da luogo di controllo e di giudizio per gli operai che si dichiaravano fisicamente impossibilitati a proseguire il lavoro, sia per malattia che per infortunio, onde stabilire la necessaria e giusta disciplina in tema di assistenza per debilitazioni fisiche; da centro di studio per la prevenzione dell'invalidità (malattie e infortuni); da focolaio d'igiene generale, d'igiene del lavoro, di profilassi per le malattie contagiose ed infettive, specie quelle a carattere sociale – tubercolosi, sifilide, malaria, ecc. – in collegamento con le opere pubbliche e con i pubblici poteri; da luogo di studio della morbilità, in relazione al lavoro in generale ed alla speciale lavorazione che nello stabilimento si compie. G.A. VIGLIANI, *La sezione igienico-sanitaria*, cit., pp. 144-146.

¹⁰⁸ V. *Ente nazionale di propaganda per la prevenzione infortuni (E.N.P.I.)*, in CONFEDERAZIONE FASCISTA DEGLI INDUSTRIALI, *Annuario 1937*, Roma, Edizioni della Confederazione fascista degli industriali, 1937, p. 478.

¹⁰⁹ Cfr. R. BISCIONI, *Industriali e Stato*, cit., p. 90.

relazioni sarebbero state sottoposte all'esame di una Commissione giudicatrice nominata dalla Giunta dell'E.N.P.I., che avvalendosi della collaborazione della Direzione dei servizi tecnici dell'Ente stesso, avrebbe compiuto, grazie all'opera di alcuni funzionari, sopralluoghi diretti ad accertare non solo l'esistenza dei dispositivi segnalati, ma anche la loro reale efficienza antinfortunistica, e a proprio insindacabile giudizio, avrebbe attribuito ai concorrenti più meritevoli, in numero illimitato, medaglie appositamente coniate e premi in danaro¹¹⁰.

Sempre allo stesso scopo, nel 1939, è stato indetto il primo concorso per l'individuazione delle macchine e degli attrezzi da lavoro di fabbricazione italiana che, nel loro impiego e per le loro caratteristiche costruttive, avrebbero offerto maggiore sicurezza ai lavoratori, contro gli infortuni e le malattie del lavoro. Avrebbero potuto partecipare al concorso tutte le aziende, con sede nel Regno, costruttrici di macchine e di attrezzi da lavoro, che avessero ideato, costruito e messo in commercio nuove macchine e nuovi dispositivi, congegni o sistemi di sicurezza, o che avessero unicamente perfezionato macchine, dispositivi, congegni o sistemi del genere, già esistenti.

Fra le finalità che l'E.N.P.I. si era posto, nell'indire il concorso, vi era anche quella di richiamare i fabbricanti italiani al dovere di eliminare nella maggior misura possibile, le fonti di pericolo proprie delle macchine da loro costruite, ed in relazione a questa finalità, tutte le macchine e gli attrezzi da lavoro, presentati al concorso, non avrebbero dovuto essere "esemplari unici", in cui il fabbricante aveva concentrato il suo ingegno, in modo da renderli quanto più sicuri è possibile, ma avrebbero dovuto rappresentare la sua produzione ordinaria, nelle stesse condizioni in cui veniva commercializzata¹¹¹.

Era ammessa la partecipazione di una stessa ditta con più tipi di macchine o di attrezzi ed erano ammesse anche le invenzioni coperte di regolare brevetto. Una commissione, incaricata dall'E.N.P.I. stesso e composta di personalità della scienza, della tecnica e della produzione, avrebbe espresso il giudizio di merito e deciso l'assegnazione dei premi¹¹², previa classifica di tutto il materiale suddiviso in categorie.

Sotto l'egida dell'E.N.P.I., dal 1939, è stato incluso, nel programma dei Littoriali del lavoro¹¹³, tra le normali gare, un concorso relativo a «dispositivi da applicare sia individualmente, sia alle macchine (ascensori, montacarichi, veicoli,

¹¹⁰ *Concorso per la individuazione dei contributi del personale delle aziende industriali alla organizzazione della Sicurezza*, in *Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro*, 1938, n. 9, p. 262.

¹¹¹ C. M., *Concorso tra costruttori italiani per la sicurezza di macchine e di attrezzi da lavoro*, in *Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro*, 1939, n. 10, p. 314.

¹¹² Il premio ammontava a 10.000 lire, offerte dall'E.N.P.I. più alcune medaglie e coppe d'argento fornite dal Consiglio nazionale delle ricerche, dal Ministero delle corporazioni, dal Ministero dell'interno, dalla Confederazione fascista degli industriali, dalla Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria, dalla Federazione fascista dirigenti di aziende industriali e dalla Federazione fascista industriali meccanici. V. *Concorso della sicurezza tra i costruttori italiani di macchine e di attrezzi da lavoro*, in *Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro*, 1939, n. 4, p. 145.

¹¹³ Per approfondimenti, v. L. GIANANTI, *Generazione littoria. Il fascismo e gli universitari (1918-1942)*, Vignate, Lampi di Stampa, 2017, p. 196 ss.

ecc.) o agli attrezzi da lavoro ai fini della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, soprattutto allo scopo di sostituire brevetti e dispositivi italiani ad altrettanti dispositivi o brevetti di importazione»¹¹⁴. Con questo nuovo concorso il regime intendeva dare un più forte impulso all'opera intrapresa per combattere gli infortuni sul lavoro, che continuavano a colpire in maniera sempre più sensibile, le forze lavoratrici della Nazione, ribadendo l'interesse per tutto ciò che riguardava la tutela fisica dei lavoratori e l'importanza spettante alla loro integrità fisica, quale forza produttrice nell'attività economica nazionale.

L'E.N.P.I. ha bandito, inoltre, tra gli altri, un concorso per una Novella a soggetto antinfortunistico, da pubblicare sul periodico "Leggetemi" dell'Ente stesso e riservato ai redattori e collaboratori ordinari dei quotidiani e periodici italiani, iscritti all'Albo professionale e al Sindacato nazionale fascista dei giornalisti (professionisti, praticanti, pubblicisti). Date le finalità dell'Ente, si era stabilito che le novelle dovessero avere temi nei quali rientrassero, anche indirettamente, incidenti o infortuni di qualsiasi natura e in qualunque campo dell'attività umana, con le cause che li avevano determinati (per esempio: la distrazione, l'imprudenza, l'inesperienza ecc.), le conseguenze di essi (la morte, l'invalidità, ecc.), e la necessità di prevenirli. Il premio era unico ed era di 5000 lire, ma la Commissione giudicatrice avrebbe potuto anche indicare all'E.N.P.I. altre due novelle, oltre quella premiata, che ritenesse degne di particolare considerazione e a cui sarebbe stato attribuito un compenso di 1000 lire ciascuno¹¹⁵.

8. *Organi interni di prevenzione nelle aziende: due casi di organizzazione antinfortunistica aziendale*

Si è già evidenziato come tra le varie iniziative dell'E.N.P.I. meritava particolare rilievo, per il contributo che arrecava alla lotta contro gli infortuni, la costituzione, nelle aziende, di speciali organi interni di prevenzione che l'Ente si sforzava di promuovere ovunque, come è stato dimostrato sia dalla pubblicazione del già ricordato "Schema per l'organizzazione della prevenzione degli infortuni negli stabilimenti", sia dalla segnalazione, nonché pubblicazione dei risultati conseguiti dalle industrie che li avevano istituiti sulla rivista "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro".

Non avendo a nostra disposizione molte informazioni circa la struttura ed il funzionamento di tali organi in varie industrie, riteniamo opportuno approfondire l'argomento sulla base delle notizie riportate dalla rivista "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro" e riguardante due società, la *Cantieri Riuniti dell'Adriatico* e le *Acciaierie e Ferriere lombarde Falck*, in modo tale da avere un'idea

¹¹⁴ I *Littorali del lavoro e la prevenzione degli infortuni*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 3, p. 98.

¹¹⁵ V. *Concorso per una novella*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 2, p. 65.

circa il modo in cui veniva organizzata in concreto e condotta la lotta contro gli infortuni all'interno dei suddetti stabilimenti e che nei cantieri di Trieste e di Monfalcone faceva capo ad un Comitato di sicurezza e nelle Acciaierie ad un Servizio di sicurezza.

8.1 *Il caso della Società «Cantieri Riuniti dell'Adriatico»*

Il Comitato di sicurezza era presieduto dall'ingegnere incaricato della sicurezza e che, in qualche cantiere, era lo stesso cui era affidata la manutenzione degli impianti. Il presidente era assistito da un segretario che si occupava esclusivamente delle pratiche inerenti agli infortuni nello stabilimento. Facevano parte del Comitato di sicurezza, capi officina ed operai, che duravano in carica sei mesi, in modo da permettere l'avvicendamento dei migliori elementi del personale. Nessun compenso era percepito dai componenti il Comitato, per i quali – si diceva – costituiva già titolo d'onore e prova di fiducia l'esserne nominati membri¹¹⁶.

Il presidente riuniva il Comitato, almeno una volta al mese, per esaminare i casi di infortuni avvenuti nel corso del mese precedente, discutere le eventuali proposte dei singoli membri allo scopo di porre riparo agli inconvenienti rilevati, e disporre nuove norme di sicurezza. Copia del verbale redatto in ogni riunione veniva consegnata alla Direzione dello stabilimento, che ne prendeva atto per gli eventuali opportuni provvedimenti.

Per ogni infortunio veniva redatto un modulo con l'indicazione della data, del numero dell'infortunio, della categoria di appartenenza della vittima, le sue generalità, diagnosi e prognosi, causa dell'infortunio. Tali moduli venivano giornalmente trasmessi al capo della prevenzione, che li esaminava e stabiliva quali dovessero essere presi in considerazione a scopo preventivo. Per questi ultimi il modulo relativo era poi inviato all'addetto alla prevenzione del reparto – membro del Comitato – in cui si era verificato l'infortunio, affinché, dopo aver accertato i fatti, rispondesse a tre semplici domande contenute nel modulo stesso¹¹⁷, e rinviasse, in un momento successivo, il modulo, così compilato, al capo della prevenzione, il quale ne avrebbe fatto oggetto di discussione alla prima, in ordine di tempo, riunione del Comitato.

I dati relativi agli infortuni denunciati venivano utilizzati dall'apposito Ufficio infortuni che compilava, ogni 28 giorni e alla fine di ciascun esercizio, tabelle statistiche con il preciso scopo di studiare l'andamento degli infortuni e contribuire all'opera di prevenzione.

A dimostrazione della fondatezza dell'opinione, molto diffusa allora, che riconosceva nel servizio di sicurezza all'interno degli stabilimenti lo strumento più valido per una proficua lotta contro gli infortuni, si riportano infine i dati, estratti

¹¹⁶ E.S. MICHELETTI, *Per una più efficace opera di prevenzione*, cit., pp. 79-80.

¹¹⁷ 1) Causa dipendente da mancanza della Direzione? 2) Colpa dell'operaio? 3) Causa indipendente dalla volontà dell'infortunato?

dal fascicolo di settembre 1933 della rivista “*Securitas. Rassegna della sicurezza e dell’igiene del lavoro*”, dove è stata pubblicata una relazione sull’ordinamento ed il funzionamento del Comitato di sicurezza dello stabilimento per lavorazioni di meccanica pesante «Fabbrica macchine S. Andrea», con sede a Trieste ed appartenente alla predetta società «Cantieri Riuniti dell’Adriatico».

Indici di frequenza (Numero degli infortuni ogni 100.000 ore lavorative):

Anno 1930 (antecedente alla costituzione del Comitato) If. – 28.3

Anno 1931 (1° anno di funzionamento del Comitato) If. – 15.7

Anno 1932 (2° anno di funzionamento del Comitato) If. – 8.1

Indice di gravità (Numero delle giornate di lavoro perdute per infortunio ogni 1.000 ore lavorative):

Anno 1930 (antecedente alla costituzione del Comitato) Ig. – 2.55

Anno 1931 (1° anno di funzionamento del Comitato) Ig. – 1.64

Anno 1932 (2° anno di funzionamento del Comitato) Ig. – 1.44

8.2 Il caso delle Acciaierie e Ferriere lombarde Falck

È bene precisare che, nonostante le Acciaierie e Ferriere Falck avessero già da tempo mostrato interesse per la prevenzione degli infortuni in considerazione dell’elevato rischio connesso con molte lavorazioni, la Direzione generale della società decise di affrontare il problema della sicurezza del lavoro in tutta la sua vastità, nel 1930, istituendo un Servizio e creando allo stesso tempo un Comitato centrale per la prevenzione degli infortuni¹¹⁸, che avrebbe dovuto stabilire i criteri fondamentali da adottarsi in vista di un’azione continua ed efficace, mentre il Servizio, una volta dotato di tutti i mezzi per un funzionamento autonomo¹¹⁹,

¹¹⁸ La costituzione di un Comitato centrale per la prevenzione degli infortuni era stata promossa nell’aprile del 1930 dalla Confederazione generale fascista dell’industria italiana «nell’intento di diffondere sempre più nelle aziende industriali e specialmente tra i tecnici e le maestranze la consapevolezza del danno sociale ed economico dell’infortunio e la piena cognizione dei mezzi atti a diminuirlo». Il Comitato avrebbe avuto, appunto, lo scopo di coordinare e dirigere le attività degli stabilimenti in materia di propaganda antinfortunistica, e avrebbe dovuto precisare le direttive per l’utilizzazione di ogni possibile forma di collaborazione, sia da parte dei dirigenti, che da parte dei capi-operai e delle maestranze, e avrebbe dovuto svolgere la sua azione, mettendo a disposizione la documentazione italiana e straniera, favorendo lo scambio delle esperienze fra le aziende industriali affini, promuovendo studi di prevenzione per industrie e per tipi di lavorazione, e accordando anche premi e distintivi d’onore alle aziende che avessero dimostrato di aver realizzato le percentuali di infortuni più limitate. Cfr. E. FAMBRI, *La parte del medico nella lotta contro le cause umane d’infortunio*, in “L’organizzazione scientifica del lavoro”, 1930, n. 9, p. 439.

¹¹⁹ L’autonomia ha permesso ai componenti del Servizio, liberati dalla preoccupazione della produzione, di dedicare ogni loro energia allo sviluppo di un solo compito, con il conseguente risultato di accelerare la conclusione delle iniziative intraprese, e di dedicare tutto il tempo necessario alla ricerca delle cause fondamentali degli infortuni. V. E. PRADELLI, *Dieci anni di vita di un’organizzazione antinfortunistica aziendale*, in “*Securitas. Rassegna della sicurezza e dell’igiene del lavoro*”, 1941, n. 3, p. 57.

avrebbe dovuto rappresentare, come in realtà poi avvenne, l'organo tecnico di segnalazione, di coordinamento e di sviluppo di ogni singola attività connessa con la sicurezza.

All'inizio della campagna, l'attività del Servizio della sicurezza era limitata esclusivamente ad uno degli stabilimenti sociali, il più importante per mole e complessità, lo stabilimento *Unione*, per evitare un'eventuale dispersione di forze e per ottenere in un periodo relativamente breve, risultati concreti.

Il Servizio risultava composto dal Capo servizio, affiancato da un tecnico con notevole esperienza nell'impiantistica e nelle lavorazioni, e relativamente alle questioni sanitarie, dal Medico di fabbrica. A loro supporto furono designati inoltre alcuni elementi d'ordine, con il preciso incarico di elaborare le prime statistiche di base e di svolgere materialmente le manifestazioni iniziali di propaganda che, subito venne impostata allo scopo di far conoscere alle maestranze e ai dirigenti dei vari reparti, i nuovi concetti che si rendeva necessario introdurre. Il terreno, tuttavia, non si sarebbe rivelato favorevole, dal momento che dalle maestranze l'infortunio era considerato come una ineluttabile fatalità, dalla quale non ci si poteva sottrarre, mentre i dirigenti mostravano una resistenza latente, dovuta alla concezione che la sicurezza, sia per le sue manifestazioni, sia per le sue esigenze, rappresentava un costo oltre che un freno alla produzione.

Il Comitato centrale di prevenzione infortuni risultava composto da due Direttori centrali (Presidente e Vicepresidente del Comitato), i Direttori degli stabilimenti sociali (membri), i Capi dei reparti più importanti (membri), il Capo del servizio della sicurezza (membro-segretario). Al Comitato centrale, in occasione delle riunioni periodiche, venivano sottoposti i risultati raggiunti e presentate le nuove proposte per un eventuale incremento o potenziamento dell'attività antinfortunistica. Per la loro stessa natura le decisioni del Comitato erano esecutive e la realizzazione veniva demandata al Servizio di prevenzione infortuni.

Per le questioni di carattere limitato all'ambito dei singoli stabilimenti, il Servizio di prevenzione infortuni era a sua volta promotore dell'organizzazione e del funzionamento di singoli Comitati di stabilimento, dipendenti dal Direttore (in veste di presidente), ed attorno al quale si riunivano i Capi dei reparti e dei Servizi tecnici e generali.

Nell'ambito dei Comitati di stabilimento, le cui riunioni erano necessariamente più frequenti rispetto a quelle del Comitato centrale, il Servizio di prevenzione infortuni si occupava dello studio dei provvedimenti tecnici atti a prevenire i rischi dovuti a lavorazioni o impianti, della scelta e della distribuzione dei mezzi di protezione personale per le maestranze, delle inchieste e delle indagini sugli incidenti accaduti, o anche semplicemente evitati, in occasione di lavoro, e dello svolgimento delle attività antinfortunistiche in programma.

A questo proposito è bene indicare un aspetto interessante dell'organizzazione. Presso ogni stabilimento, allo scopo di garantire un seguito ad ogni iniziativa, pur mantenendo inalterata la naturale gerarchia tecnica interna degli stabilimenti, veniva nominato, dal Comitato centrale, un tecnico di categoria

elevata che, oltre alle sue normali mansioni, avrebbe dovuto occuparsi della realizzazione dei provvedimenti antinfortunistici di cui era stata decisa l'attuazione.

L'organizzazione antinfortunistica, inoltre, si estendeva dettagliatamente con la costituzione di Sotto-Comitati di reparto, composti da impiegati, capi ed operai scelti, che, in base alle direttive concordate tra il Capo reparto ed il Servizio di prevenzione infortuni avevano lo scopo di spingere l'analisi preventiva del rischio fino ad ogni minimo particolare degli impianti e delle singole lavorazioni. Infine, la suddetta ramificazione dell'organizzazione si concludeva con il "Gruppo Vedette della Sicurezza", i cui elementi scelti in base a spiccate caratteristiche di attività, rappresentavano l'occhio vigile della prevenzione durante le manifestazioni, anche più elementari del lavoro.

Una questione importante che l'organizzazione fu chiamata a risolvere, riguardava la realizzazione di dispositivi tecnici, ritenuti necessari o per segnalazione diretta o a seguito di infortuni avvenuti. Lo studio dei dispositivi antinfortunistici, di qualunque natura, avrebbe dovuto essere svolto dai tecnici addetti al Servizio di prevenzione infortuni; per quanto invece ne riguardava l'esecuzione, il reparto di manutenzione di ciascun stabilimento avrebbe provveduto a costituire, con proprio personale, una squadra di specialisti destinata, esclusivamente, alla realizzazione dei dispositivi ed alla loro successiva collocazione nel posto.

In alcuni casi, per esigenze di fatto, il Servizio di prevenzione infortuni ha provveduto a costituire, all'interno della propria organizzazione, una squadretta denominata "volante", composta di specialisti nella costruzione di protezioni infortunistiche, che in occasione di richieste immediate, come nel caso di nuovi impianti, poteva essere inviata da uno stabilimento all'altro, dove aggregata temporaneamente al relativo reparto di manutenzione, avrebbe avuto modo e mezzi per realizzare l'insieme dei provvedimenti preventivamente programmati.

Indipendentemente dal controllo globale, anch'esso periodico, degli impianti e delle singole lavorazioni di reparto, il Servizio di prevenzione faceva eseguire, da specifico personale, verifiche riguardanti la conservazione, l'efficienza e la funzionalità degli organi di sicurezza, l'osservanza delle norme stabilite per l'impiego, la protezione degli organi meccanici pericolosi, l'esistenza dei mezzi acustici di segnalazione, l'efficienza dei mezzi frenanti, l'efficienza degli apparecchi di controllo, i ganci di sicurezza, la manutenzione delle scale, delle passerelle e la valutazione della relativa sicurezza¹²⁰.

¹²⁰ Le verifiche riguardavano le scale mobili, gli impianti ed apparecchi per la generazione di acetilene, i carri-ponte, i piani di corsa dei carri-ponte; gli apparecchi in pressione, i collegamenti a massa di apparecchiature ed apparecchi elettrici, i mezzi di trasporto a terra, le catene per imbragatura ed i mezzi di transito sui tetti. V. E. PRADELLI, *Dieci anni di vita di un'organizzazione*, cit., p. 60.

9. *La prevenzione igienica del lavoro. Il Regolamento generale d'igiene del lavoro del 1927*

Fino a non molti anni prima dell'avvento del fascismo non esisteva in Italia un'apposita legislazione mirante alla prevenzione dei danni che potevano derivare alla salute dei lavoratori rispetto all'igiene del lavoro cui erano addetti.

Un modesto tentativo di protezione della salute degli operai sul lavoro era stato fatto fin dal 1886 da Agostino Bertani, impegnato in quel periodo nell'inchiesta sulle condizioni igieniche dei lavoratori nelle campagne, quando nel progetto di codice della pubblica igiene, elaborato per incarico di Depretis e che fu approvato nel 1888 per volere di Crispi con il titolo di *Legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica* (l. 22 dicembre 1888, n. 5849), introdusse un capitolo contenente alcune disposizioni dirette a questo scopo. Ma i tempi non erano ancora maturi ed il capitolo fu stralciato dal progetto al momento della sua presentazione in Parlamento.

Le politiche sanitarie di fine Ottocento non condussero ad alcuna approvazione di misure per la tutela igienica degli operai sui luoghi di lavoro, e nonostante tale obiettivo costituisse una costante nei dibattiti¹²¹, i primi servizi medici di fabbrica furono avviati solo nel 1898 per soddisfare la prima legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro che, prevedeva per il datore di lavoro l'obbligo di sostenere le spese per le immediate cure di assistenza medica e farmaceutica (art. 9 della l. n. 80/1898)¹²².

Gli Ispettorati dell'industria e del lavoro già istituiti con la l. 19 luglio 1906, n. 380¹²³, per la vigilanza sull'applicazione delle leggi a favore degli operai, si sarebbero adoperati nel segnalare le cause di danno e nel dare consigli circa le modalità per evitarle, ma non potendo fare alcuna prescrizione nei confronti dei

¹²¹ Il movimento igienista italiano, nonostante le sue frequenti rivendicazioni non riuscì ad elaborare anche semplici soluzioni tecniche da introdursi negli opifici. R. CEA, *L'igiene industriale nell'Italia liberale*, in "Giornale di Storia Contemporanea", 2016, n.s. 2, p. 92.

¹²² L'art. 10 di un precedente progetto (1896) disponeva che il capo o esercente avrebbe dovuto sopportare, sino al limite di lire cinquanta, la spesa per la prima cura di assistenza medica e farmaceutica. Il Senato, respingendo il progetto, eliminava questa parte dell'articolo, e l'anno seguente, approvando il nuovo testo, ammetteva il concetto dapprima respinto, e formulava l'ultimo cpv. dell'art. 9, nella forma che poi è rimasta nella legge del 1898, ossia identico a quello del 1904, salvo la breve aggiunta riguardante le spese del certificato medico. Cfr. F. COCITO, *Commento alla legge degli infortuni sul lavoro. Testo Unico 31 gennaio 1904, n. 51 e Regolamento 13 marzo 1904, n. 141*, Torino, Unione Tipografica-Editrice Torinese, 1918, p. 279. L'art. 15 del r.d. n. 141/1904, Regolamento di attuazione del T.U. n. 51/1904, avrebbe chiarito il concetto dell'ultimo cpv. dell'art. 9 del suddetto T.U. dando la seguente definizione: «per prime immediate cure di assistenza medica e farmaceutica, poste a carico del capo o esercente dell'impresa, industria o costruzione, si intendono quei soccorsi d'urgenza che è necessario vengano subito apprestati all'operaio, ivi compresa la prima medicazione fatta dal medico, il conveniente accompagnamento ed il trasporto del ferito, finché esso sia costituito in condizioni normali di cura».

¹²³ A livello territoriale, la struttura organizzativa sarà completata con la l. 22 dicembre 1912, n. 1361, in tema di istituzione del Corpo degli ispettori dell'industria e del lavoro, che istituiva a livello provinciale l'Ispettorato dell'industria e del lavoro quale organo periferico del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio. Il regolamento per l'esecuzione della suddetta legge verrà promulgato con il r.d. 27 aprile 1913, n. 431. Per l'Ispettorato del lavoro dall'avvento del fascismo, v. A. BALDASSERONI, F. CARNEVALE, S. IAVICOLI, L. TOMASSINI (a cura di), *Alle origini della tutela della salute*, cit., p. 38 ss.

direttori degli stabilimenti, noncuranti delle esortazioni, non avrebbero potuto certamente obbligare a rimuoverle. Fortunatamente, in mancanza di una pur minima legislazione per gli ambienti di lavoro, molti comuni maggiori o collocati in zone intensamente industriali (primi fra tutti Milano nel 1902 e Torino nel 1907)¹²⁴ decisero di intervenire cercando, perlomeno, di limitare le conseguenze che l'arbitrio assoluto consentito in fabbrica al padrone avrebbe potuto provocare, e provvidero a disciplinare igienicamente il lavoro mediante norme speciali introdotte nei Regolamenti d'igiene locali. Nascevano, così, grazie all'autonomia consentita dalla legge Crispi, i primi Regolamenti comunali d'igiene contenenti norme per la limitazione ed il controllo delle esposizioni a fattori di nocività e per il miglioramento di aspetti relativi all'igiene dell'ambiente di lavoro¹²⁵.

Un'efficace protezione igienica "indiretta" ebbero i lavoratori adulti anche dall'applicazione delle disposizioni legislative protettrici delle donne e dei fanciulli, ed un non trascurabile contributo alla bonifica del lavoro e alla profilassi di molte malattie fu dato dalle iniziative di molti industriali, che intuirono i vantaggi che alla quantità e alla qualità della produzione potevano derivare dal conservare in buono stato la salute delle maestranze.

Il Regolamento d'igiene del lavoro, di cui intendiamo occuparci, in realtà, non era altro se non il punto di arrivo di un *iter* iniziato, dal punto di vista istituzionale, con il d.l.lgt. 15 maggio 1919, n. 818, convertito in l. 17 aprile 1925, n. 473, che prevedeva l'emanazione del Regolamento, da parte dell'allora Ministero per l'industria, il commercio ed il lavoro, e dettava le regole per la sua predisposizione, tra le quali spiccava, nella commissione incaricata della redazione del Regolamento, la presenza di rappresentanti degli operai in numero pari a quelli padronali¹²⁶. Per di più aveva previsto oltre all'emanazione del Regolamento generale¹²⁷, come tale piuttosto generico, anche la predisposizione di regolamenti speciali di igiene del lavoro, per i vari e differenti tipi di settore produttivo, compresa l'industria agraria, alla cui stesura avrebbero dovuto contribuire esperti in tecnologia e rappresentanze operaie e padronali di ciascun settore. Ma i provvedimenti non seguirono, poi, quanto era stato preannunciato.

Lo schema del Regolamento generale che fu preparato dall'ispettore medico capo dell'industria e del lavoro, Giovanni Loriga, dopo essere stato discusso e

¹²⁴ A Milano, il regolamento d'igiene comunale emanato nel 1902, prevedeva espressamente norme riguardanti la salubrità dei luoghi di lavoro, nell'intento di giovare a coloro che vi prestavano la loro opera. Quello di Torino, invece, elaborato nel 1907 da Francesco Abba, allora capo dell'Ufficio comunale d'igiene, era un regolamento estremamente dettagliato, che contemplava rimedi e mezzi di prevenzione specifici per ogni tipologia d'industria.

¹²⁵ V. F. CARNEVALE, A. BALDASSERONI, *Mal da lavoro*, cit., p. 46.

¹²⁶ V. A. BALDASSERONI, *Salute, classi lavoratrici*, cit., p. 454.

¹²⁷ Nei maggiori Stati europei le disposizioni di igiene del lavoro erano state raccolte o in un Codice del lavoro o in leggi speciali, mentre in altri erano state emanate sotto forma di regolamento. Nel nostro Paese si è preferita la forma del decreto-legge luogotenenziale attribuendogli però carattere legislativo, nella speranza di evitare un *iter* parlamentare lungo che ne avrebbe ritardato l'approvazione, come era già avvenuto per le leggi sul lavoro delle donne e dei fanciulli e sull'assicurazione obbligatoria, per le quali trascorsero dieci anni fra la presentazione del progetto di legge in Parlamento e la loro promulgazione.

riveduto da tutti gli altri Capi Circolo nell'aprile 1920 ed approvato definitivamente il 2 marzo 1921 da una competente e numerosa Commissione, fu soggetto in seguito a discussioni e revisioni. Davanti all'apprensione, sia pure pienamente giustificata, che il desiderio di realizzare una maggiore tutela igienica dei lavoratori avrebbe provocato qualche danno al progresso della produzione del Paese, le classi più direttamente interessate avevano opposto resistenza al Regolamento d'igiene, già prima che venisse alla luce. Pertanto, davanti ad una disposizione legislativa che avrebbe abbracciato un campo così vasto e portato innovazioni sostanziali al regime di tutte le industrie nazionali, ed in parte anche a quello dell'agricoltura, per il timore di fare un salto nel buio, tutte le disposizioni in esso contenute sono state ripetutamente vagliate dagli uffici ministeriali competenti, dalla Confederazione generale dell'industria, dalla Confederazione delle corporazioni fasciste ed infine dai Consigli Superiori della sanità pubblica e della economia nazionale, nonché dal Consiglio di Stato.

Il tutto per fa sì che il contenuto del Regolamento rispondesse pienamente, nel concetto e nella forma di ogni disposizione, sia ai bisogni essenziali della tutela igienica dei lavoratori, sia alle possibilità economiche ed organizzative del settore industriale ed agricolo.

Dal lungo ed intenso lavoro di rifinitura compiuto dalle varie Commissioni ne è risultato, secondo la più autorevole dottrina del periodo, un corpo di disposizioni organiche complete, bene impostate e chiaramente formulate ed inoltre rispondenti pienamente al bisogno della tutela igienica dei lavoratori delle aziende industriali, commerciali ed agricole, contro tutte le cause conosciute di malattia che potevano presentarsi in qualunque condizione di lavoro, senza arrestare il progresso economico dell'industria italiana¹²⁸. Un'organizzazione razionale dell'industria, infatti, non avrebbe potuto prescindere dal punto di vista tecnico e sanitario, da un sistema in cui fosse osservata l'igiene, in modo che il lavoratore potesse essere tutelato tanto dall'eventualità di sinistri, come dalle infermità e alterazioni organiche che potevano prodursi nel suo organismo, a causa dell'ambiente, dei materiali e dei sistemi di lavoro¹²⁹.

Il Regolamento generale d'igiene del lavoro è stato promulgato con il r.d. 14 aprile 1927, n. 530, ed è entrato in vigore dopo un periodo lasciato agli industriali per l'adozione delle necessarie modifiche degli impianti, atte ad ottemperare alle indicazioni del Regolamento, e cioè tre mesi dopo la sua pubblicazione nella G.U. (25 luglio 1927).

¹²⁸ La linea direttiva e la struttura del r.d. n. 530/1927, sosteneva Loriga, sono rimaste quali erano state impostate nel primo schema e nonostante le numerose modificazioni apportatevi sono rimaste pressoché intatte. Queste modificazioni, infatti, se hanno ridotto sensibilmente il numero degli articoli e ne hanno trasformato quasi totalmente la formulazione, non hanno, di certo, modificato lo spirito e quindi l'efficacia pratica protettiva delle norme che vi erano enunciate. V. G. LORIGA, *Il Regolamento generale di igiene del lavoro*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1927, n. 4-5, p. 20. Inoltre, *ex multis*, v. anche A. GRECHI, V. BARILE, *Istituzioni di legislazione sociale*, cit., p. 71 ss.

¹²⁹ Cfr. L. DE LITALA, *La tutela dell'integrità fisica del lavoratore*, in "La rivista italiana di previdenza sociale", 1949, n. 4-5, p. 336 ss.

La sua importanza come mezzo di tutela della salute dei lavoratori industriali, commerciali ed agricoli, nell'esercizio della loro funzione sociale di produttori di ricchezza, acquistava un significato ancora più "nobile" ed un'utilità più concreta dal fatto che andava congiunto ad una serie organica di provvidenze, corollario necessario alla politica di rinnovamento nazionale fortemente voluta dal regime fascista¹³⁰, in parte attuate ed in parte in corso di elaborazione¹³¹ al momento della sua promulgazione. Il nuovo Regolamento si proponeva, come scopo diretto, la tutela igienica del lavoratore non come cittadino, ma come produttore, ovvero la sua protezione contro le cause speciali di malattia connaturate all'esercizio del mestiere; protezione che fino ad allora era stata quasi del tutto trascurata dalla legislazione. Fatta eccezione, infatti, della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli, di quelle riguardanti il lavoro notturno dei fornai ed il lavoro nelle risaie, e delle disposizioni relative al lavoro nelle zone malariche, non esisteva alcuna altra norma regolatrice delle condizioni in cui avrebbe dovuto essere svolto il lavoro degli adulti, nel rispetto della tutela igienica.

Il Regolamento generale d'igiene del lavoro constava complessivamente di 59 articoli, divisi in 5 titoli ed in 40 capitoli non numerati, indicanti ciascuno l'oggetto a cui si riferivano gli articoli.

Il Titolo I, dedicato esclusivamente a delimitare il campo di applicazione delle disposizioni del Regolamento, conteneva norme alla cui osservanza erano soggette le aziende industriali, commerciali ed agricole, indipendentemente dalla qualifica del titolare, che impiegavano nel lavoro persone remunerate a salario, o a cottimo, o ad opera, o sotto qualsiasi altra forma¹³². Ne erano invece escluse – eccezione questa di notevole importanza – le aziende agrarie gestite dal proprietario che coltivava direttamente il proprio fondo, con il solo aiuto dei membri della famiglia con lui conviventi, anche se, per brevi periodi di tempo, occupava, per lavori stagionali, mano d'opera avventizia.

Erano comprese fra le aziende soggette all'osservanza delle disposizioni del Regolamento anche quelle esercitate dallo Stato, dalle Province, dai Comuni, dai Consorzi e da altri Enti pubblici, e gli opifici e i laboratori annessi sia a case di salute, sia a ospizi, ospedali ed altri istituti pubblici di beneficenza, nonché quelli

¹³⁰ È importante rilevare la contemporanea approvazione del Regolamento generale d'igiene del lavoro e della Carta del lavoro, quasi il Governo fascista avesse voluto dimostrare come le norme d'igiene sociale, contenute nel primo, dovessero essere integrate da quelle di previdenza sociale previste dalla seconda.

¹³¹ Secondo Loriga, queste provvidenze erano intese a creare un Codice del lavoro, in grado di disciplinare tutte le attività produttrici della Nazione e di stabilire i diritti ed i doveri di tutti coloro che vi partecipavano in qualunque forma. V. G. LORIGA, *Il Regolamento generale di igiene*, cit., p. 14.

¹³² Il fatto che il Regolamento – come sosteneva Prospero – non si sia limitato a provvedere solo alla difesa dei lavoratori industriali, ma in omaggio al principio della ruralizzazione della Nazione proclamato dal fascismo, abbia voluto estendersi anche ai lavoratori agricoli, era appunto indice di larghezza di vedute, come anche la raccolta organica di tanti e completi provvedimenti in un unico testo, anziché in disposizioni periodiche e frammentarie come è avvenuto in altri paesi, metteva questo documento all'avanguardia degli altri congeneri e contribuiva potentemente a rendere più facile agli industriali il lavoro di trasformazione degli ambienti di lavoro, secondo le nuove norme. V. G. PROSPERI, *La salute e l'igiene*, cit., p. 9.

annessi alle case di pena ed ai riformatori. Le suddette disposizioni non si applicavano invece alle navi e, in aggiunta, ai lavori sotterranei delle cave, delle miniere e delle gallerie. Nei riguardi delle ferrovie dello Stato e delle altre aziende ferroviarie, le disposizioni avrebbero dovuto essere applicate adattandole alle particolari esigenze dell'esercizio ferroviario. Sono pure da ricordare le disposizioni con cui si vietava l'impiego delle donne nel lavoro di trasporto di pesi per più di quattro ore al giorno, stabilendo l'esclusione assoluta da detto lavoro dopo il sesto mese di gravidanza, e ciò allo scopo di evitare le conseguenze dannose sullo stato generale della loro salute, e una possibile interruzione di gravidanza.

Le disposizioni relative alle aziende industriali e commerciali, contenute nel Titolo II (artt. 2-41) riguardavano l'obbligo per l'esercente di segnalare preventivamente al lavoratore¹³³ quali fossero le sostanze asfissianti, tossiche o infettanti, o in qualunque modo nocive alla salute che si usavano o che potevano prodursi in conseguenza del lavoro, nonché l'indicazione dei modi di prevenire i danni e fornirgli i mezzi di prevenzione adatti¹³⁴. Rilevante è a questo proposito quanto stabilito nell'art. 38 del r.d. n. 530/1927, che trascriviamo integralmente: «I mezzi personali di protezione e tutti gli altri necessari a difesa della salute dell'operaio devono essere forniti dall'esercente. Quando gli apparecchi di protezione possono diventare veicolo di contagio devono essere individuali e contrassegnati con il nome e con un numero. I funzionari incaricati della vigilanza possono farli cambiare quando si dimostrino insufficienti allo scopo. I lavoratori che non facciano uso degli apparecchi di protezione o che non ne curino la conservazione sono puniti a norma dell'art. 56», e cioè con un'ammenda variabile a seconda dell'infrazione commessa.

Le materie prime tossiche o caustiche non in corso di lavorazione¹³⁵, i prodotti ed i rifiuti aventi la stessa proprietà, specialmente se allo stato liquido o se facilmente solubili o volatili, dovevano essere custodite in appositi recipienti a tenuta e muniti di buona chiusura e portanti l'indicazione del contenuto ed il contrassegno di pericolosità (la parola "veleno" ed il teschio).

¹³³ L'obbligo che si fa agli industriali di avvertire preventivamente il lavoratore del pericolo cui si espone, oltre a costituire un mezzo di preservazione di molti danni del lavoro, a lungo andare non potrà non contribuire a liberare la mentalità del lavoratore da quella specie di apatia fatalistica, per la quale considera i danni del lavoro come un retaggio doloroso della sua posizione sociale, e ben poco se non nulla fa per sottrarsi a quelle cause di danno che spesso potrebbero essere evitate semplicemente con un po' di buona volontà. V. G. PROSPERI, *La salute e l'igiene*, cit., pp. 10-11.

¹³⁴ Nella materia regolata dall'art. 2 del r.d. n. 530/1927 si rivelava opportuno tener presente pure l'art. 57 del r.d. 6 novembre 1926, n. 1848, approvante il T.U. della legge di Pubblica Sicurezza, in cui si parlava di divieto d'impiego dei gas tossici a chi non avesse ottenuto la preventiva autorizzazione, ed in cui erano altresì stabilite le prescrizioni da osservarsi nell'utilizzo dei gas medesimi.

¹³⁵ L'obbligo della chiusura, essendo previsto per quelle tenute in deposito, non si applicava pertanto alle materie prime in corso di lavorazione; tuttavia anche per queste ultime sarebbe stato consigliabile che, con opportuni dispositivi, si cercasse di ridurre al minimo, compatibilmente con le esigenze della lavorazione, la possibilità di rischio d'intossicazione e di causticazione, talvolta limitandone la quantità a disposizione del lavoratore, talaltra adottando dispositivi di chiusura più o meno perfetta dei recipienti contenenti liquidi o da cui esalavano vapori. Cfr. A. CIAMPOLINI, *Responsabilità padronali e malattie del lavoro*, Milano, Fratelli Bocca Editori, 1942, p. 48.

Seguivano altre disposizioni relative alla cassetta di pronto soccorso o all'armadietto, chiudibile a chiave, contenente i presidi chirurgici e farmaceutici indispensabili per prestare le prime immediate cure ad un lavoratore ferito o colpito da malore improvviso, prescritta per le aziende industriali in cui erano normalmente occupati almeno venticinque lavoratori, ed in tutte le altre aziende nelle quali il lavoro presentasse rischi di scoppio, di asfissia, di infezioni o di avvelenamenti. Il r.d. n. 530/1927 prescriveva alle suddette aziende di tenere un infermiere o, in difetto, una persona pratica dei servizi d'infermeria, con l'incarico di occuparsi della buona conservazione dei locali, degli arredi e dei materiali destinati al pronto soccorso e di prestarlo, eventualmente, ai feriti ed ai malati in attesa dell'arrivo del medico¹³⁶.

Queste ultime aziende, quando occupavano più di cinque lavoratori¹³⁷, dovevano essere provviste, altresì, di una camera di medicazione (art. 5), convenientemente arredata, illuminata, riscaldata nella stagione invernale e fornita, oltre che dei presidi sopra indicati, di un lettino con materasso e cuscino rivestiti di tela impermeabile e almeno due coperte di lana, di una barella per l'eventuale trasporto del malato, di acqua per bere e per lavarsi.

Il regolamento stabiliva, inoltre, i limiti di altezza, cubatura e superficie, e la difesa contro gli agenti atmosferici dei locali chiusi destinati al lavoro nelle aziende industriali, adottando una diversa misura a seconda che si trattasse di locali costruiti prima o dopo la sua entrata in vigore; prescriveva anche norme di grande interesse igienico per la pulizia dei locali e dei servizi annessi, e per la pulizia del personale e degli operai¹³⁸. Molto opportunamente s'imponeva alle aziende di adottare i

¹³⁶ In relazione a tale norma alcune ditte avevano chiesto di essere esonerate dall'obbligo di provvedere direttamente al servizio d'infermeria, in considerazione del fatto che, attraverso l'istituto assicuratore o altri appositi istituti, provvedevano già a tale assistenza sanitaria degli infortunati. Questa richiesta è stata accolta con una successiva determinazione del Ministero delle corporazioni che ha obbligato le ditte istanti a disimpegnare il servizio di assistenza sanitaria con personale legalmente abilitato all'esercizio della professione infermieristica. V. *Igiene del lavoro*, in CONFEDERAZIONE GENERALE FASCISTA DELL'INDUSTRIA ITALIANA, *Annuario 1933*, Roma, Tipografia del Senato, 1933, p. 674.

¹³⁷ Riguardo ai lavoratori occupati, è stato prospettato al Ministero delle corporazioni il quesito se, nella determinazione del loro numero, debba tenersi conto degli operai che prestano servizio in un determinato momento del giorno o delle lavorazioni, oppure degli operai complessivamente occupati nell'azienda. Al riguardo il Ministero, con la lettera del 3 marzo 1933, n. 679, ha dichiarato che il numero degli operai occupati serviva nello specifico a designare l'entità delle aziende, e quali di esse, in conseguenza dovevano intendersi assoggettate alle disposizioni di cui trattasi. La limitazione non può riferirsi al numero degli operai che prestano la loro opera simultaneamente, in un determinato momento del giorno o delle lavorazioni, giacché in questo caso il numero degli operai occupati deve intendersi nel senso comunemente adoperato anche in altre leggi per indicare genericamente la quantità degli operai dipendenti dall'azienda. Il Ministero delle corporazioni ha, pertanto, ritenuto che l'obbligo della camera di medicazione sussiste anche per quelle aziende in cui lavorano meno di cinque persone, purché nel complesso occupino più di cinque operai e in cui il lavoro presenti rischi di scoppio, di asfissia, di infezioni o di avvelenamenti. V. *Determinazione del numero degli operai occupati per la sussistenza dell'obbligo della camera di medicazione*, in SINDACATO E CORPORAZIONE, *Bollettino del lavoro e della previdenza sociale. Informazioni corporative*, vol. LIX, 1933, n. 3, pp. 479-480.

¹³⁸ C. GIANNINI, *Regolamento sull'igiene del lavoro*, in "Le assicurazioni sociali", 1927, n. 2, p. 95.

provvedimenti del caso per diminuire l'intensità, nelle lavorazioni rumorose, delle vibrazioni e degli scuotimenti dannosi.

Infine, l'obbligo della cassetta o dell'armadietto di pronto soccorso poteva essere esteso dall'Ispettorato corporativo alle aziende che si trovavano in condizioni speciali di difficoltà, per provvedere convenientemente alle prime immediate cure¹³⁹.

Ai sensi dell'art. 6 del r.d. n. 530/1927, come vedremo meglio a breve, un medico competente avrebbe dovuto sottoporre i lavoratori a visita, prima dell'assunzione, per accertarne i requisiti speciali di resistenza all'azione degli agenti nocivi, alla cui influenza sarebbero stati esposti, ed a successive visite periodiche per constatarne il loro stato di salute, o per meglio dire, per sincerarsi che i lavoratori non avessero superato o perlomeno non stessero per superare i limiti di resistenza fisica, richiesti dalla gravosità dell'impiego, o per verificare che le loro condizioni non fossero divenute pericolose per i compagni di lavoro¹⁴⁰.

Il Titolo III riguardava le disposizioni relative alle aziende agrarie, intese nel senso più ampio, ovvero quelle aziende nelle quali si compivano non solo i lavori attinenti all'esercizio dell'agricoltura, boschicoltura e pastorizia, ma anche quelli di carattere industriale e commerciale che avessero per scopo la preparazione, la conservazione ed il trasporto dei loro prodotti, se compiuti esclusivamente da lavoratori della terra o da quelli addetti alla custodia o al governo del bestiame.

La funzione di vigilanza per l'applicazione delle disposizioni del Regolamento era stata affidata, come stabilito al Titolo IV, ai Circoli di ispezione del lavoro, con facoltà però al Ministro di incaricare gli Ispettori delle miniere per i lavori sopraterra delle cave, miniere e torbiere ed il personale tecnico delle cattedre ambulanti di agricoltura e la milizia forestale, per le aziende agricole e forestali.

Per effettuare una valutazione dell'importanza dei problemi del lavoro, l'attenzione dell'ispettore avrebbe dovuto essere rivolta alle diverse cause di insalubrità, eventualmente esistenti nelle fabbriche. Sarebbe stato necessario, pertanto, effettuare un giudizio integrale di salubrità degli ambienti, vale a dire un giudizio sul complesso delle condizioni igieniche in cui viveva ed operava il lavoratore all'interno dello stabilimento. Di conseguenza, l'ispettore avrebbe dovuto visitare tutti gli ambienti di lavoro, nessuno escluso, seguire le varie fasi

¹³⁹ Con il d.m. 30 novembre 1929 furono emanate norme integrative degli artt. 4 e 5 del Regolamento generale di cui sopra. Vi si indicavano i materiali che dovevano rispettivamente contenere il pacchetto di medicazione, la cassetta di pronto soccorso, la camera di medicazione e in appositi allegati A e B erano indicate le istruzioni per l'uso dei suddetti materiali.

¹⁴⁰ Per l'importanza di un impiego razionale del fattore umano, per l'indispensabilità della presenza del medico nelle industrie e per i criteri da seguire per procedere alla revisione delle maestranze già impiegate, v. A. VIZIANO, *Sull'esame medico e la selezione degli operai*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1928, n. 7-8, pp. 502-503; E. FAMBRI, *Il valore dei servizi sanitari di fabbrica per l'utilizzazione massima della mano d'opera*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1929, n. 9, pp. 538-540; EAD., *La parte del medico*, cit., pp. 439-442. Dissentiva dall'opinione del Viziano per quanto riguardava la visita selettiva agli operai già in servizio, Annibale Correggiari, consulente per l'organizzazione umana del lavoro presso la Magneti Marelli di Sesto San Giovanni. A. CORREGGIARI, *Sulla selezione scientifica dei lavoratori. Amichevole replica all'articolo «Sull'esame medico e la selezione degli operai»*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1928, n. 10, pp. 659-660.

della produzione per rendersi conto, esattamente, delle condizioni igieniche dell'ambiente in cui il lavoratore era chiamato ad esplicare la sua attività professionale e a svolgere altre funzioni vitali, quali l'alimentazione, la pulizia, il riposo, ecc. Perciò avrebbe dovuto indagare non solo sugli eventuali pericoli connaturati ai materiali e ai metodi di lavorazione, accertarsi circa la rispondenza o meno alle prescrizioni dettate dal suddetto r.d. n. 530/1927, degli impianti accessori della fabbrica (quali ad es., la provvista e distribuzione dell'acqua per bere e per lavarsi, il refettorio, il locale di riposo, le latrine e gli spogliatoi), ma anche e soprattutto sulle condizioni di temperatura, di umidità, di purezza dell'aria, di illuminazione dell'ambiente¹⁴¹ e quant'altro. A proposito della temperatura, occorre precisare che, come stabilito dall'art. 12 del r.d. n. 530/1927, questa, nei locali chiusi di lavoro, nelle aziende industriali e commerciali, avrebbe dovuto essere mantenuta entro i limiti convenienti alla buona esecuzione dei lavori e ad evitare pregiudizio alla salute degli operai. Si riconosceva così, implicitamente *ex lege* il danno apportato ai prestatori d'opera dalle temperature ambientali che non rientravano nei limiti fisiologici. D'altronde, si diceva che, siffatte condizioni rendevano l'operaio non rispondente alle esigenze psicofisiche del suo mestiere, di conseguenza, il lavoratore sarebbe diventato meno redditizio sia per sé, sia per chi gli aveva affidato l'obbligo di lavorare¹⁴².

Ma danni alla salute del lavoratore possono aversi sia per eccessi di temperatura, che per difetto di calore nei luoghi di lavoro. Ed è significativa a questo proposito la sentenza della Corte d'appello di Bologna del 20 febbraio 1936 (M. c. B. C.) in cui la Corte rilevava che «L'azienda deve fornire ai lavoratori un sano ambiente di lavoro inteso in relazione alla generalità dei dipendenti e non alle singole loro persone – e deve adempiere a tale obbligazione usando non più della normale diligenza del buon padre di famiglia»; per cui si dirà che, non osserva tale diligenza l'azienda, non importa quale sia la sua importanza¹⁴³, che anche «in ambienti per se stessi sani»¹⁴⁴, lasci che «la loro idoneità sia menomata da fattori occasionali (come la non opportuna ubicazione di alcune porte e di un aeratore, la

¹⁴¹ La Corte d'appello di Milano decise che il datore di lavoro è sempre tenuto al risarcimento dei danni risentiti da un suo dipendente a cagione delle condizioni antigieniche dei locali in cui si attua il lavoro. V. App. Milano, 18 febbraio 1939, in "Il Foro italiano. Repertorio", voce *Impiego privato*, 1939, n. 545. Circa l'obbligo del datore di lavoro di dare ai propri dipendenti un sano ambiente di lavoro, compatibilmente con la particolare natura delle opere richieste e prestate in conformità del contratto, v. Magistr. lav. Roma, 3 maggio 1930, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1930, p. 465.

¹⁴² A. CIAMPOLINI, *Responsabilità padronali*, cit., p. 183.

¹⁴³ La Corte d'appello di Bologna, in merito all'importanza dell'azienda muove dal concetto che «un grande Istituto come la Banca Commerciale Italiana, con sede nella principale strada di Bologna, con clientela di prim'ordine ecc. non può certo fornire ai propri impiegati che un ambiente adeguato e perciò rispondente ad ogni esigenza».

¹⁴⁴ La stessa Corte ha affermato che non avendo rilevanza la distinzione fra «l'idoneità dei locali in sé e per sé considerata ed idoneità derivante da fatti occasionali; quel che conta è, come sempre, la sostanza delle cose; e pertanto, se in un ambiente pur sano ed igienico si lascia che agiscano cause perturbatrici le quali esponano il personale a malattie, non meno di un ambiente di per sé malsano ed antigienico, agli effetti della responsabilità del datore di lavoro le conclusioni non potranno essere che identiche».

particolare installazione di un termosifone e simili)»; fattori dai quali è prevedibile possa derivare danno alla salute dei dipendenti e pertanto devono dirsi prevedibili (art. 1228 c.c.) «tutti gli sviluppi e gli effetti dei morbi per tal modo derivabili» a carico dell'azienda stessa. Continuava la Corte che sarebbe stato onere del lavoratore dimostrare la negligenza dell'azienda¹⁴⁵.

La necessità di eseguire un'indagine integrale – che trovava applicazioni in ogni caso – assumeva un'importanza maggiore nel caso in cui l'Ispettorato avesse dovuto far uso della sua potestà discrezionale di consentire deroghe alle prescrizioni del r.d. n. 530/1927 nei casi da questo previsti. In effetti, il giudizio, se le condizioni in cui venivano a trovarsi i lavoratori fossero sufficienti ad escludere una possibile menomazione della loro salute – giudizio che peraltro costituiva il presupposto necessario per la concessione della deroga – avrebbe dovuto basarsi, non sulla valutazione di un solo elemento, ma sull'esame del complesso delle condizioni nelle quali il prestatore d'opera avrebbe dovuto esplicitare la sua attività.

Gli ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza, nel rispetto di importanti direttive, avrebbero dovuto agevolare, per quanto possibile, con opportuna propaganda, la formazione di una “coscienza igienica”, richiamando l'attenzione sull'importanza che avrebbero potuto avere per l'igiene talune condizioni dei locali e degli impianti, oltre alla modificazione di vecchie abitudini¹⁴⁶.

Innanzitutto, avrebbero dovuto non solo indirizzare la loro vigilanza affinché le norme dettate dalla legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli e dalla legge sulle risaie fossero scrupolosamente osservate, ma avrebbero dovuto richiedere anche l'osservanza dell'art. 39 del r.d. n. 530/1927, relativo al trasporto dei pesi¹⁴⁷, poiché, come abbiamo già evidenziato, un eccessivo impiego delle forze per i fanciulli e per le donne avrebbe recato loro gravi danni ed influito in maniera pregiudizievole sulla robustezza della stirpe.

Per quanto riguardava l'esame dei progetti di nuove costruzioni (art. 40 del r.d. n. 530/1927), questo avrebbe dovuto essere svolto con diligenza e competenza, in quanto inteso ad evitare la creazione di stabilimenti nei quali potesse presentarsi il caso di difficile o impossibile applicazione delle norme

¹⁴⁵ Il dipendente per dimostrare come la sua infermità dipenda precisamente dalle condizioni di insalubrità lavorativa «occorrerà che dimostri che la sua malattia dipese certamente dal fatto o dai fatti colposi che, a carico della Banca, risultassero accertati; dato perciò che l'azione perfrigerante capace di dare la broncopolmonite, può capitare nelle più comuni e svariate contingenze della vita, non è a dissimularsi la difficoltà della prova suddetta: ma la difficoltà medesima non pare alla Corte ragione sufficiente per negare l'ammissione dell'indagine, perché, per escluderla *a priori*, ad ogni utilità, sarebbero necessarie cognizioni tecniche che il magistrato non può avere e che non può acquisire se non attraverso il parere dei periti».

¹⁴⁶ A. RANELLETTI, *La necessità delle visite preventive e periodiche dei lavoratori*, in “Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale”, 1930, n. 2, p. 87.

¹⁴⁷ L'art. 39 fissava il «peso massimo» che potevano trasportare a braccia, o a spalle, i fanciulli e le donne. I maschi non potevano trasportare pesi superiori ai 15 Kg, se di età inferiore a 15 anni, e superiore a 25 Kg, se di età tra i 15 e i 17 anni; le donne, se di età inferiore ai 15 anni, pesi non superiori ai 5 Kg, se tra i 15 e i 17 anni, non superiori ai 15 Kg, e se di età superiore ai 17 anni, pesi non superiori ai 20 Kg.

igieniche obbligatorie, poiché dalla qualità dei locali dipendevano talune condizioni di insalubrità, difficilmente removibili o correggibili durante l'esercizio dell'attività stessa.

L'Ispettorato aveva pertanto la facoltà di prescrivere modificazioni agli impianti notificati, tenendo presente oltre che la salute dei lavoratori, l'incolumità del vicinato, in vista degli interessi del quale agirà d'accordo con il medico provinciale.

Salvo casi eccezionali che avrebbero dovuto essere valutati con una certa prudenza, l'ispettore avrebbe dovuto prestare molta attenzione relativamente all'osservanza delle disposizioni relative ai locali di ricovero, alle abitazioni, ai dormitori stabili e a quelli temporanei (artt. 33, 35, 36, 37 del r.d. n. 530/1927, per i lavoratori industriali, ed artt. 43, 44, 45, 46 e 47 del r.d. n. 530/1927 per i lavoratori agricoli), le cui condizioni igieniche avrebbero di certo influito, almeno in parte, sulla salute dei lavoratori.

Una grande importanza dal punto di vista della profilassi avrebbe dovuto essere attribuita alla pulizia, intesa in senso lato, e di conseguenza si sarebbe dovuta ritenere indispensabile non solo l'osservanza degli artt. 21 e 22 del r.d. n. 530/1927, ma anche dei precetti igienici relativi alle latrine ed orinatoi (art. 27), all'acqua per bere e per lavarsi (artt. 19 e 20), ai bagni (art. 28), agli spogliatoi (art. 29), al refettorio (artt. 30 e 31), alla camera di allattamento (art. 34), ai depositi di immondizie, di rifiuti e di materiali insalubri (art. 26), allo scolo delle acque (art. 25).

Le prescrizioni degli artt. 4 e 5 del r.d. n. 530/1927, relativi all'obbligo dell' esercente di istituire nei casi determinati da tale Regolamento d'igiene sul lavoro, i mezzi di soccorso per il lavoratore colpito da infortunio o da malore, avevano un'importanza individuale e sociale per sé intuitiva, ove si pensi che detti mezzi servivano ad alleviare al prestatore d'opera le conseguenze del danno fisico e talvolta a salvargli la vita. Ed è per le stesse ragioni che gli ispettori avrebbero dovuto, altresì, vigilare sull'osservanza delle altre norme del r.d. n. 530/1927 riguardanti i mezzi di prevenzione e di cura delle malattie¹⁴⁸, come le disposizioni dell'art. 5 (camera di medicazione), degli artt. 6 e 7 (medico di fabbrica), e dell'art. 50 (mezzi di disinfezione e di medicazione), nonché degli artt. 2 e 3 (segnalazione e custodia delle sostanze nocive), poiché la conoscenza del pericolo, fintanto che non diminuiva l'attività lavorativa dell'operaio, lo avrebbe aiutato a difendersene.

¹⁴⁸ La Magistratura del lavoro di Bologna ha ritenuto responsabile dei danni l'imprenditore quando non abbia fornito all'operaio i mezzi protettivi occorrenti per premunirsi contro le malattie professionali, o non abbia allontanato dal lavoro un operaio costituzionalmente predisposto ad una malattia professionale, contro la quale non erano possibili mezzi preventivi di protezione. V. Magistr. lav. Bologna, 15 ottobre 1935, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1935, voce *Lavoro*, n. 341.

10. *Il medico di fabbrica*

Dal punto di vista giuridico, nel nostro Paese, la figura del medico di fabbrica¹⁴⁹ è nata alla fine degli anni Venti. Il r.d. 14 aprile 1927, n. 530, “Approvazione del Regolamento generale per l’igiene del lavoro”, infatti, all’art. 6, rendeva obbligatoria l’effettuazione di visite preventive e periodiche da parte del medico di fabbrica, o, per meglio dire, un non meglio definito “medico competente”¹⁵⁰, ai lavoratori¹⁵¹ che adoperavano o producevano sostanze tossiche o infettanti, raccolte in un elenco da creare con un apposito decreto successivo del Ministero dell’economia nazionale, di concerto con il Ministero dell’interno, sentito il Consiglio superiore di sanità¹⁵².

Le visite preventive sarebbero servite, dunque, per selezionare i lavoratori in base alle loro capacità¹⁵³, per creare, come ci riferisce Baldasseroni, quello che gli

¹⁴⁹ L’istituzione di un medico di fabbrica e di un relativo servizio sanitario ha fatto la sua prima apparizione, sebbene in forma embrionale, in Inghilterra che fu il primo paese del nostro continente a dover fronteggiare i nuovi problemi di organizzazione del lavoro, posti dalla rivoluzione industriale. Già nel 1833, la legge *Althorp* istituiva l’obbligo della tutela sanitaria dei fanciulli con l’istituzione dei *certifying surgeons* o medici certificatori che, scelti dal datore di lavoro, avevano il compito di sottoporre a visita medica i fanciulli, prima della loro ammissione al lavoro nelle fabbriche, per accertarne l’età in base al loro sviluppo fisico, dato che in Inghilterra fino al 1837 non esistevano registri delle nascite. Una legge successiva, del 1844, affidava ad una struttura dello Stato, equivalente al nostro Ispettorato del lavoro, il diritto di nominare o licenziare i suddetti medici certificatori, ma investiva questi ultimi anche di compiti ispettivi nelle fabbriche. Per questa loro duplice qualifica di medici addetti agli stabilimenti e di coadiutori dell’Ispettorato del lavoro venivano remunerati in parte dagli industriali (in base a tariffe) ed in parte dal Ministero competente. A seguito dell’estensione della vigilanza sanitaria ad un numero maggiore di fabbriche, avvenuta con la legge del 1867, qualche anno dopo, nel 1873, i medici certificatori presentarono in Parlamento una petizione in cui chiedevano la delega a visitare gli ambienti di tutte le fabbriche per accertarne le condizioni igieniche. In Germania, il medico di fabbrica (*Fabrikarzt*) aveva figura e funzioni analoghe a quelle che in Italia si ebbero a seguito dell’approvazione del Regolamento generale d’igiene del lavoro e la sua scelta, come il corrispettivo per le sue funzioni, vennero attribuiti all’industriale. Per quanto riguarda il Belgio, il medico di fabbrica (*medecins agréés*), pur non allontanandosi dalla configurazione professionale e funzionale considerata, raggiunse la garanzia di una nomina ufficiale, in quanto l’industriale, che aveva il diritto di sostituirlo – nel caso non fosse più di suo gradimento – avrebbe dovuto sceglierlo da un elenco stilato dal Ministero competente. Cfr. G. ALLEVI, *I medici del lavoro*, in “La medicina del lavoro”, 1927, pp. 152-154; C. GIANNINI, *Il medico di fabbrica ed i suoi compiti nel quadro di un’efficace prevenzione*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1945, n. 3, p. 273.

¹⁵⁰ Il professor Luigi Devoto insisteva, giustamente, sull’importanza di questo aggettivo sostenendo che il medico dovesse essere competente, cioè medico esperto, capace di riconoscere all’atto pratico le condizioni tossiche, le condizioni infettanti, che avesse attitudini anche per rendersi conto delle circostanze contingenti in forza delle quali un’industria in apparenza salubre, potesse considerarsi o divenire insalubre e pericolosa. V. P.L. PAPANTI PELLETIER, *Il medico di fabbrica*, Genova, Società Anonima Editrice, 1929, pp. 11-12.

¹⁵¹ L’art. 6 del r.d. n. 530/1927 disponeva che «nelle lavorazioni industriali nelle quali si adoperino o si producano sostanze tossiche o infettanti i lavoratori dovranno essere visitati da un medico competente: a) prima della loro ammissione al lavoro per constatare se abbiano i requisiti speciali di resistenza all’azione degli agenti nocivi alla cui influenza devono esporsi; b) successivamente a periodi da indicarsi nello stesso elenco per constatare il loro stato di salute».

¹⁵² Queste sostanze saranno indicate nell’elenco allegato al d.m. 20 marzo 1929, al quale sarà apportata successivamente qualche aggiunta con il d.m. 17 settembre 1934.

¹⁵³ Un operaio aveva capacità lavorative adatte ad un mestiere quando possedeva le qualità fisiche, somatiche e fisiologiche adatte al lavoro speciale cui avrebbe dovuto applicarsi (statura,

epidemiologi avrebbero definito «effetto lavoratore sano» e in specie per avvalorare un processo di selezione; mentre le visite periodiche sarebbero servite per confermare, a scadenze prefissate, l'idoneità iniziale e pertanto a «prevenire la fatica», nel senso del termine attribuitogli da Papanti-Pelletier, per due decenni medico di fabbrica all'Ilva di Piombino, in quanto un operaio ritenuto non idoneo si sarebbe affaticato più del dovuto e non sarebbe più stato in grado di svolgere quel lavoro per cui era stato assunto, divenuto per lui usurante¹⁵⁴. Tesi non distante da quella espressa dal medico Angelo Viziano, grande sostenitore della responsabilità nell'infortunio, dovuta alle qualità intrinseche dell'operaio e pertanto alla necessità di selezionare drasticamente la manodopera, eventualmente anche *a posteriori*, con il licenziamento¹⁵⁵, di cui il medico di fabbrica sarebbe stato un artefice influente, se non l'unico.

Per procedere alla selezione individuale necessaria ad ottenere un maggiore rendimento lavorativo e ad evitare di esporre a pericoli professionali i soggetti meno adatti, si doveva, innanzitutto, tenere presente che ogni individuo rappresentava un'unità biologica a sé, difficilmente confondibile con un'altra, e che doveva essere giudicato adatto o meno ad un determinato mestiere, in base a quelle che erano le sue caratteristiche fisiologiche¹⁵⁶. Il medico avrebbe dovuto, nel formulare il suo giudizio, tenere conto dell'integrità fisica individuale, della costituzione organica, del sesso, dell'età, valutando ciascun elemento in rapporto alle caratteristiche ed ai pericoli di ciascuna attività professionale. Grande importanza avrebbe avuto anche, in questo senso, un'indagine accurata della capacità funzionale degli organi e la valutazione delle abitudini di vita (abitazione, alimentazione, consumo di alcoolici e tabacco, ecc.) che costituivano altrettanti elementi capaci di agire, favorevolmente o meno, sulla capacità di resistenza dei singoli organismi.

forza muscolare, movimenti, sanità generale, ecc.); potere di resistenza, ovvero forza duratura degli organi muscolari, associata ad una costante perseveranza negli atti della sfera sensitiva; e intelligenza manovratrice, ossia l'insieme delle facoltà mentali (attenzione, memoria, perspicacia) necessarie per comprendere ed eseguire il lavoro e per fronteggiare l'imprevisto. Cfr. G. AIELLO, *La selezione medica dei lavoratori*, in Atti dell'VIII Congresso nazionale di medicina del lavoro, parte I, Milano, Tipografia Antonio Cordani S.A., 1930, pp. 118-119; U. PIZZOLI, *Per valutare la capacità lavorativa dell'operaio*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1927, n. 2, pp. 145-148.

¹⁵⁴ V. F. CARNEVALE, A. BALDASSERONI, *Mal da lavoro*, cit., p. 108. Lo stesso Giovanni Loriga insisteva sulla convenienza di effettuare una selezione del personale, tramite esami medici, all'atto dell'assunzione. Accorgimento che, secondo quanto ci riferisce su *L'organizzazione umana del lavoro*, avrebbe permesso di trarre «dal materiale umano i più alti rendimenti», «tenendo conto allo stesso tempo delle esigenze fisiologiche e di quelle psicologiche dell'operaio». G. LORIGA, *L'organizzazione umana del lavoro*, Firenze, Bemporad, 1923, p. 19 ss.; C. DE MARIA, *L'evoluzione della medicina del lavoro e la figura del medico di fabbrica nel Novecento*, in E. BETTI, C. DE MARIA, *Genere, salute e lavoro dal fascismo alla Repubblica. Spazi urbani e contesti industriali*, Roma, BraDypUS Communicating Cultural Heritage, 2020, p. 25; M.G. RUGGERINI, *Le politiche aziendali di reclutamento. Tecniche e filosofie nelle riviste industriali nei primi decenni del Novecento*, in E. BENENATI (a cura di), *Trovare lavoro*, cit., p. 188.

¹⁵⁵ A. VIZIANO, *Sull'esame medico*, cit., p. 153; P.L. PAPANTI PELLETIER, *Il medico di fabbrica*, cit., p. 49.

¹⁵⁶ V. G. MAURO, *La prevenzione delle malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 10, p. 63.

Le visite periodiche avrebbero permesso, quindi, di seguire e sorvegliare lo sviluppo dell'individuo e rapportarlo gradualmente con il tempo e la qualità della sua produzione, in modo tale da capire se effettivamente fosse stato orientato verso quell'attività che gli avrebbe permesso di rendere di più per sé, e meglio per l'azienda; di cogliere i primi segni di malattia e di combatterli prima del loro aggravarsi in modo irreparabile, di assicurare la migliore profilassi non solo delle intossicazioni professionali, ma di tutte le malattie del lavoro in genere e delle malattie comuni che avrebbero potuto trovare nel lavoro le condizioni favorevoli al loro insorgere, e di assegnare a mansioni più adatte al suo nuovo stato fisico l'operaio minacciato nella salute, al fine di conservare nel patrimonio economico-sociale della Nazione un'unità produttiva utile, a sé ed alla collettività, e realizzare, come sosteneva Fambri, un'utile opera di "bonifica igienica"¹⁵⁷ delle classi lavoratrici, indispensabile all'aumento dell'efficienza produttiva dei lavoratori.

Ecco perché ci si auspicava che le visite preventive per l'ammissione al lavoro, e quelle periodiche di controllo fossero estese a tutti i lavoratori delle industrie, comprese quelle che, sia per gli elementi di lavorazione, sia per le condizioni ambientali, potevano essere considerate tra le "più salubri", oltre che, come per regolamento, agli addetti alle industrie tossiche o infettanti¹⁵⁸. È ovvio, però, pensare che alcune cause di predisposizione all'infortunio possano insorgere anche dopo un'accurata selezione dei lavoratori nelle singole categorie di mestieri, sia a causa del logorio che il passare degli anni ed il lavoro possano aver prodotto nell'organismo umano, sia per cause patologiche sopravvenute, sia come molto di frequente accadeva, per stati di intossicazione prodotti da abusi dietetici, alcool al primo posto, sia per altre ragioni che venivano a turbare o meglio ad alterare le condizioni psichiche dell'individuo, come ad esempio, semplicemente, il poter abitare in una casa in cui il numero delle stanze, costruite magari secondo i dettami dell'igiene, fosse in numero sufficiente, in relazione ai componenti della famiglia.

Una casa adatta, infatti, pulita, igienica, non solo avrebbe rappresentato una tutela per la salute dell'operaio, ma avrebbe contribuito a farlo star meglio

¹⁵⁷ E. FAMBRI, *La salute dell'operaio quale capitale redditizio dell'industria*, in "L'assistenza sociale nell'industria", 1938, n. 2, p. 17. Di "bonifica umana" utile per potenziare le nuove generazioni alla lotta per la grandezza nazionale, parla invece Prospero G. PROSPERI, *La salute e l'igiene*, cit., pp. 11-12.

¹⁵⁸ Ma come si era già espressa la Corte d'appello di Milano qualche anno prima, se il datore di lavoro non avesse ottemperato alle norme dettate dall'osservazione quotidiana avrebbe dimostrato negligenza e quindi non avrebbe potuto essere giustificato. Secondo la pronuncia della suddetta Corte: «L'azienda industriale nella quale si lavori intorno a sostanze la cui manipolazione può riuscire nociva alla salute delle persone che vi sono addette, è tenuta ad attuare tutte le cautele, prescrizioni e mezzi di difesa suggeriti dalla tecnica e dalla scienza, onde impedire maggiori danni di quelli necessariamente inevitabili. [...] Applicazione all'azione di danni promossa dal tecnico addetto al laboratorio chimico di un'azienda industriale per gli effetti deleteri derivanti alla sua salute per le sostanze velenose ivi manipolate, a causa della deficienza, più volte dal tecnico lamentata, dei mezzi precauzionali conosciuti ed adottati in consimili laboratori. Né valgano a far venir meno la responsabilità dell'azienda l'eventuale minore resistenza fisica del danneggiato, ed il non avere gli altri tecnici più robusti, addetti al laboratorio, subito alcun pregiudizio nella loro salute». V. App. Milano, 16 gennaio 1925 (Soc. p. espl. c. G.), in "Massimario della Rivista critica in materia di infortuni sul lavoro", 1926, p. 186.

moralmente, a promuovere in lui un'educazione igienica, a concedergli il benessere derivante da un meritato riposo durante le ore non lavorative¹⁵⁹. E il medico di fabbrica avrebbe dovuto essere il primo a fare propaganda, affinché gli industriali sentissero il dovere di interessarsi dei propri operai, anche al di fuori dello stabilimento, cominciando a costruire case operaie adatte, in un ambiente sano ed igienico, e affinché l'operaio venisse a conoscenza dei mezzi ai quali poter ricorrere per la difesa della sua incolumità personale, in quanto in dovere di tutelare la sua salute, da cui derivava il lavoro inteso come "dovere sociale"¹⁶⁰.

Tutti i fattori, cui abbiamo fatto riferimento, contribuivano a determinare la perdita o la minorazione delle attitudini preesistenti, esigevano un'assidua osservazione del lavoratore, specie di colui che disimpegnava mestieri pericolosi, non solo sistematica a periodi, ma ogni qual volta potessero insorgere dubbi, per stati morbosi verificatisi, o per anomalie riscontrate nell'esercizio del mestiere, di insorgenza di fattori di pericolosità.

¹⁵⁹ Ma dal momento che lo stato igienico di una casa dipendeva non solo dal modo in cui era stata costruita ma anche dalle eventuali cure degli inquilini, Sclavo consigliava che per ottenere che le famiglie operaie si abituassero a vivere in alloggi, puliti ed in ordine, venisse istituito il premio per l'igiene domestica da assegnarsi a famiglie popolari ed ai portinai che, a giudizio di un'apposita commissione, avessero dimostrato di saper mantenere la casa nelle condizioni richieste. V. P.L. PAPANTI PELLETIER, *Il medico di fabbrica*, cit., pp. 129-130.

¹⁶⁰ Ed è in questo senso che si è richiesta la collaborazione dei medici di fabbrica per impartire alcuni insegnamenti suggeriti dall'Opera nazionale dopolavoro (OND), ovvero per trattare argomenti riguardanti il problema dell'alimentazione, dell'igiene nell'abitazione, la profilassi delle malattie professionali, la prevenzione degli infortuni, gli elementi di pronto soccorso, l'educazione fisica e lo sport, i danni che potevano derivare dal tabagismo, l'alcoolismo, le cognizioni sulla tubercolosi, e così via. Con conferenze tenute in una forma più elementare possibile, accessibile a tutti, il medico avrebbe dovuto formare la c.d. "coscienza igienica" nel lavoratore e avrebbe dovuto collaborare allo svolgersi, secondo le direttive volute ed imposte dal Capo del governo, dell'istruzione, dell'educazione intellettuale, morale, igienica e fisica delle classi lavoratrici e nel prodigare loro, all'occorrenza, anche cure assistenziali e profilattiche. Tutte le norme relative al corredo personale dell'operaio (vestiario da lavoro, maschere per la difesa degli occhi e delle vie respiratorie, ecc.), all'ambiente di lavoro e agli impianti accessori delle fabbriche (spogliatoi, bagni, refettori, dormitori, ecc.) avrebbero dovuto essere oggetto di lezioni o di conversazioni con piccoli gruppi di lavoratori, sempre con l'ausilio di proiezioni, o meglio della presentazione del materiale tipo, quando sia possibile, e la visita, con il consenso dei dirigenti, di stabilimenti industriali bene attrezzati in materia di provvidenze igienico-sanitarie. Inoltre, in ogni Dopolavoro, un medico o più medici, a turno, iscritti all'OND, avrebbero dovuto dare, ogni giorno ad ore stabilite, consigli utili ai dopolavoristi riguardanti la loro salute o quella delle loro famiglie, senza peraltro interferire con la libertà professionale degli altri medici. Circa l'OND, ente pubblico per il tempo libero, originale nelle sue finalità programmatiche e nei metodi della sua azione quotidiana, istituito dal regime fascista nel maggio del 1925, grazie al quale per la prima volta uno Stato assumeva direttamente la gestione e l'organizzazione delle attività ricreative dei lavoratori, v. A. STARACE, *L'opera nazionale dopolavoro*, Verona, A. Mondadori Editore, 1933; A. C., *L'Opera Nazionale Dopolavoro per l'igiene dei lavoratori*, in "Difesa sociale", 1927, n. 11, pp. 360-361; L.S. SILIATO, *La riforma della previdenza e assistenza sociale nel ventennale dei Fasci di combattimento*, Milano, Edizioni «La Prora», 1939, pp. 273-278. Inoltre, tra i più recenti, G. BRESADOLA BANCHELLI, *La burocrazia del dopolavoro tra fascismo e repubblica*, in M. PASETTI (a cura di), *Progetti corporativi*, cit., pp. 213-231; V. DE GRAZIA, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del dopolavoro*, Roma-Bari, Laterza, 1981. L'azione dell'OND era, dunque, polivalente; non era certo rivolta in via esclusiva a compiti di una certa risonanza come la tutela della salute fisica dei lavoratori, l'igiene sui luoghi di lavoro o l'istruzione professionale, né tantomeno le varie attività ricreative promosse venivano indirizzate solamente per distrarre il lavoratore dai suoi numerosi problemi. Così L. GAETA, *La politica sociale familiare del fascismo nella pubblicistica corporativa*, in "Politica del diritto", 1985, n. 4, p. 569.

Ma per raggiungere questo scopo il medico di fabbrica avrebbe dovuto avere una vera cultura medico-industriale derivante dall'esatta conoscenza dei bisogni specifici sia dell'industria, sia delle maestranze, per cui veniva richiesto il suo intervento. Grazie alla collaborazione di un tecnico, e nella sua qualità di consulente del capo dell'azienda, avrebbe dovuto imparare a conoscere il ciclo delle lavorazioni compiute negli stabilimenti, dalla materia prima ai manufatti; aver pratica del macchinario utilizzato, conoscerne lo stato, i pericoli che presentava, lo sforzo necessario per azionarlo. Avrebbe dovuto acquisire le nozioni esatte su tutte le manipolazioni successive nelle varie fasi di lavorazione, conoscere il materiale adoperato, le composizioni chimiche dei prodotti intermedi e di quelli finiti, in modo da avere ragione di tutti gli eventi sia fisiologici che patologici, riguardanti le maestranze e inerenti alla specificità dei lavori svolti negli stabilimenti sottoposti alla sua sorveglianza¹⁶¹. Né avrebbe potuto disinteressarsi dell'assetto igienico del posto in cui l'operaio prestava la sua opera (ad es. altezza, postura durante il lavoro), né dell'assetto del locale dove avveniva la lavorazione (illuminazione, ventilazione, riscaldamento), né della disposizione, ai fini igienici dei locali accessori (spogliatoi, bagni, ecc.), come non avrebbe potuto non essere a conoscenza di tutto ciò che riguardava i turni di lavoro, le pause, i riposi.

Avrebbe avuto, insomma, la missione di collocare ciascuno al proprio posto nel campo lavorativo, secondo la formula del *right man in right place*, in prospettiva di un numero inferiore di infortuni e di malattie, quindi di spreco trascurabile di materie prime e danni ridotti alla produzione.

«Conservare la vita al lavoro, rendere il lavoro affatto innocuo alla vita»¹⁶², come sosteneva lo storico e medico urbinato Francesco Puccinotti, avrebbe costituito un grande vantaggio oltre che per i lavoratori, il cui unico capitale era la salute, anche per la produzione e per l'economia generale del Paese, e avrebbe facilitato ad un tempo la realizzazione dei provvedimenti attuati dal governo fascista per la difesa del lavoro, della razza e della potenza demografica a cui, come ben sappiamo, secondo l'ideologia del regime era strettamente legato il destino della Nazione.

Per la scelta del medico che veniva effettuata dalla direzione dell'azienda, che avrebbe dovuto darne notizia all'Ispettorato medico del lavoro, non si prevedeva, secondo il citato r.d. n. 530/1927, alcuna formalità particolare, prescrivendosi soltanto che fosse "competente"¹⁶³, e sulla base delle direttive impartite dal Ministero per l'economia nazionale, con la Circolare 1° giugno 1929, n. 8, contenente ulteriori norme concernenti le condizioni e le precauzioni da seguire per ciò che atteneva le industrie pericolose, che fosse in grado di "assolvere

¹⁶¹ V. G.A. VIGLIANI, *Il medico di fabbrica di fronte alle leggi del lavoro*, in "Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale", 1932, p. 216.

¹⁶² F. PUCCINOTTI, *Opere complete edite ed inedite*, vol. II, Napoli, Agostino Pellerano Editore, 1858, p. 20.

¹⁶³ Cfr. S. EVANGELISTA, *Procedimenti e mezzi di tutela della salute in azienda*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 243; C. DE MARIA, *L'evoluzione della medicina del lavoro*, cit., p. 26.

idoneamente il suo compito”. Su quali elementi, poi, gli industriali avessero dovuto o potuto basare la loro scelta per individuare i richiesti requisiti di idoneità nella persona del medico da scegliere, non era dato sapere, dal momento che, tra l’altro, non si trattava neppure di scelta effettuata eventualmente sulla base di stima professionale, in una situazione in cui a predominare erano mansioni spiccatamente tecniche, quasi del tutto estranee ad un medico generico. Questo sanitario, infatti, salvo casi eccezionali, non possedeva le cognizioni necessarie per affermarsi come “buon medico di fabbrica”¹⁶⁴, ovvero come il medico che avrebbe dovuto contribuire efficacemente ed attivamente alla risoluzione di tutti i problemi riguardanti la salute ed il rendimento dei lavoratori, ma che nella realtà dell’epoca, soprattutto nelle piccole industrie, non avendo un’adeguata competenza, si sarebbe limitato ad effettuare qualche visita sommaria¹⁶⁵, a riempire qualche modulo e a fare qualche medicazione, solo perché il datore di lavoro aveva l’obbligo, in base alle leggi, regolamenti e circolari ministeriali relative, di tenere il medico di fabbrica.

In una situazione simile era logico – sosteneva Cesare Giannini – che l’industriale si orientasse un po’ come le possibilità gli suggerivano, e si arrivasse alla realizzazione corrispondente esattamente allo stato di diritto con la chiamata di un qualsiasi medico generico, la cui preparazione d’ordine pratico – di fronte a problemi speciali come quelli d’igiene industriale – avrebbe dovuto subire il colpo di un adattamento burrascoso prima di offrire direttamente all’industriale ed alla collettività, attraverso l’Ispettorato medico del lavoro, le necessarie garanzie¹⁶⁶.

Vero è che, qualora la scelta dell’industriale non si fosse rivelata “buona”, questa avrebbe potuto essere sindacabile dall’Ispettorato del lavoro, il quale, una volta fatte le osservazioni al datore di lavoro, e formulate eventualmente le proprie prescrizioni, ai sensi dell’art. 54 del regolamento generale per l’igiene del lavoro, avrebbe potuto richiedere l’eventuale sostituzione del sanitario incaricato, ritenuto non idoneo. Contro le richieste dell’Ispettorato sarebbe stato possibile fare ricorso al Ministero.

Anziché nominare un medico di fabbrica, il datore di lavoro avrebbe potuto conferire l’incarico ad un Istituto competente. A Roma, infatti, dove a prevalere era la piccola industria, e dove quindi sarebbe stato oneroso per i singoli datori di

¹⁶⁴ I medici che si occupavano di patologia e di igiene sociale erano all’epoca molto pochi e pertanto non sufficienti al bisogno. Gli insegnamenti universitari di patologia del lavoro, limitati alle due Cliniche del lavoro di Milano e di Napoli, malgrado i notevoli sforzi di Devoto e di Ferrarini, non raccoglievano se non poche decine di medici specializzandi, ogni anno. Le stesse scuole di perfezionamento in medicina legale delle assicurazioni sociali, istituite in molte università, funzionavano soltanto a Roma e a Genova e anche queste non davano una preparazione sufficiente a formare quello che si dice un “medico competente” in materia. V. G. PROSPERI, *La salute e l’igiene*, cit., pp. 21-22.

¹⁶⁵ Quanto alla superficialità con cui spesso venivano eseguite le visite, essa non sempre però era imputabile esclusivamente al medico. In molti casi entrava in gioco anche il fattore economico, in quanto gli si richiedeva un lavoro non adeguato al compenso corrispostogli o al tempo assegnatogli, o lo si costringeva ad eseguire la visita senza i mezzi necessari o in un ambiente inadatto. Così, G. PANCHERI, *Il ruolo del medico di fabbrica nella prevenzione degli infortuni industriali*, Torino, Edizione dell’Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni, 1943, p. 4.

¹⁶⁶ Cfr. C. GIANNINI, *Il medico di fabbrica ed i suoi compiti*, cit., p. 285.

lavoro avere, per proprio conto, un medico di fabbrica, la maggior parte degli industriali soggetti all'obbligo imposto dal citato art. 6 del r.d. n. 530/1927, aveva affidato l'incarico delle visite dei loro rispettivi lavoratori a «La Vigile»¹⁶⁷, e, precisamente, per essa alla sezione di Medicina del lavoro del Policlinico del lavoro¹⁶⁸ che, voluto dalla Confederazione generale fascista dell'industria italiana e realizzato nel 1929 dall'Unione industriale fascista del Lazio, dall'anno successivo era diventato anche sede della Scuola di perfezionamento in Medicina del lavoro della Regia Università di Roma¹⁶⁹.

Una volta nominato, il medico avrebbe dovuto sottoporre ad una prima visita tutti gli operai in servizio, scaglionando però tali accertamenti in modo da non turbare il funzionamento dell'azienda, ma allo stesso tempo in modo da accertare, il prima possibile, l'idoneità di tutta la maestranza soggetta¹⁷⁰, ai sensi del citato art. 6, al controllo sanitario¹⁷¹. Il d.m. 20 marzo 1929 prevedeva ben

¹⁶⁷ La maggior parte degli industriali assolveva gli obblighi dell'art. 9 *ter*, della legge infortuni (T.U. n. 51/1904), con l'affidare il servizio di cura degli operai infortunati a «La Vigile», Istituto nazionale per la cura degli operai infortunati e per l'igiene e la medicina del lavoro, che è stato giuridicamente riconosciuto con r.d. 13 dicembre 1928, n. 3319, per gli scopi di cui all'art. 4 della l. 3 aprile 1926, n. 563, quale Ente collaterale della Confederazione generale fascista dell'industria italiana. V. *Circolare del Ministero dell'economia nazionale*, 21 maggio 1929, prot. 762.

¹⁶⁸ In un solo semestre (luglio-dicembre 1929), sono stati visitati 832 operai, appartenenti per la maggior parte all'industria tipografica, e di essi ne sono stati trovati malati il 35,5%. Cfr. A. RANELLETTI, *La necessità delle visite preventive*, cit., pp. 24-25.

¹⁶⁹ Il Policlinico aveva lo scopo di occuparsi della salute e quindi dell'efficienza lavorativa dei lavoratori delle industrie, fornendo gratuitamente assistenza sanitaria, igienica e sociale, a tutti gli operai dipendenti da ditte associate al Policlinico stesso. L'assistenza sanitaria ai lavoratori veniva effettuata mediante visite preventive e periodiche, non solo a favore dei lavoratori addetti alle industrie tossiche o infettanti, per i quali sono state rese obbligatorie dal Regolamento per l'igiene del lavoro, ma anche a tutti i lavoratori in genere. L'assistenza sanitaria, in piena rispondenza alle direttive del regime per la difesa della razza era estesa anche alle famiglie degli operai, specie donne e fanciulli. V. CONFEDERAZIONE FASCISTA DEGLI INDUSTRIALI UNIONE PROVINCIALE DI ROMA, *Annuario industriale di Roma e del Lazio*, Roma, Tipografia del Senato del dr. Giovanni Bardi, 1938, p. CXV.

¹⁷⁰ È evidente che con tale sistema non solo si sarebbe riusciti a fare una vera ed efficace prevenzione nel campo delle malattie da veleni industriali, ma anche per tante altre affezioni morbose, in rapporto più o meno diretto con quelle intossicazioni, o anche del tutto indipendenti, perché per quanto tali visite potessero essere sommarie, difficilmente una seria affezione dell'apparato respiratorio sarebbe sfuggita al controllo. Cfr. E. COPPA, *Visite mediche periodiche e prevenzione malattie nel Regolamento generale d'igiene del lavoro*, in Atti dell'VIII Congresso nazionale, parte II, cit., p. 166.

¹⁷¹ Nel Policlinico del lavoro di Roma, nel primo trimestre di applicazione del r.d. n. 530/1927, sono stati visitati circa 600 lavoratori, soggetti all'obbligo delle visite preventive e periodiche, e appartenenti per la maggior parte all'industria tipografica. Dalle visite è emersa un'estesa morbilità, per il fatto che circa un terzo dei visitati presentavano malattie varie, per molte delle quali gli operai avrebbero dovuto essere dichiarati non idonei al mestiere che svolgevano, e quindi si sarebbero dovuti allontanare, in modo temporaneo o definitivo a seconda della malattia. Ma, nonostante questa situazione, non è stato possibile prendere adeguati provvedimenti, in quanto, trattandosi di operai per lo più anziani, di età compresa tra i 40 e i 70 anni e più, non era possibile pretendere che cambiassero mestiere, né per i più anziani che lasciassero il lavoro per andare in pensione, per ineluttabili esigenze economiche familiari; anzi, parecchi di loro di età superiore ai 65 anni percepivano già la pensione di vecchiaia ma, non essendo questa sufficiente ai bisogni, continuavano a lavorare lo stesso. Solo per alcuni dei malati più gravi (affetti da tubercolosi o nefrite) si riuscì ad ottenere, grazie alla disponibilità del datore di lavoro, il cambiamento di reparto, ossia il passaggio in una lavorazione non a contatto con il piombo, mentre per tutti gli altri, non

diciannove lavorazioni industriali per le quali dette visite sarebbero state obbligatorie¹⁷², e che, a seconda della maggiore o minore nocività¹⁷³, avrebbero dovuto svolgersi ogni due o quattro mesi, o per alcune lavorazioni anche immediatamente, nel caso in cui il lavoratore avesse denunciato o presentato sintomi di intossicazione o infezione¹⁷⁴.

Il medico incaricato aveva anche il compito di tenere aggiornato il registro delle visite con l'annotazione di quanto ritenuto rilevante in campo patologico ed igienico ai fini della conoscenza e della valutazione dei precedenti morbosità degli operai; di denunciare all'Ispettorato i casi di intossicazione e di infezione riscontrati; eseguire per quanto di sua competenza, le prescrizioni igieniche, profilattiche e di altra natura, fatte dal Circolo di ispezione e cioè il Servizio di vigilanza per l'esecuzione delle leggi operaie; esprimere pareri al Circolo suddetto, nei casi in cui gliene sia fatta richiesta, su problemi igienico-sanitari relativi ai lavoratori e agli ambienti di lavoro.

Non può negarsi che, sempre ai sensi dell'art. 6, la figura del medico di fabbrica potesse apparire come non ancora molto ben definita, ed è per questo che si auspicava una revisione legislativa dell'istituzione per quanto riguardava sia i requisiti per la sua nomina, sia l'estensione delle sue attribuzioni, sia la sua posizione in azienda, sia i rapporti della sua dipendenza¹⁷⁵. Infatti, la moderna concezione del medico di fabbrica aveva superato la fase puramente infortunistica e quella nella quale il medico si limitava a vigilare, perché sul lavoro venissero adottati i mezzi di prevenzione e di difesa, sia individuali che ambientali, affinché l'organismo dell'operaio non dovesse risentire dell'usura o dei danni derivanti dal

essendoci posti a disposizione per altre tipologie di lavorazione, non si è potuto fare nulla. I medici si sono dovuti limitare a dichiarare questi malati idonei con riserva per le visite successive. Cfr. A. RANELLETTI, *Osservazioni sull'applicazione del Regolamento d'igiene del lavoro*, in Atti dell'VIII Congresso nazionale, parte II, cit., p. 189; ID., *La necessità delle visite preventive*, cit., p. 26.

¹⁷² L'art. 6 del r.d. n. 530/1927 e il d.m. 20 marzo 1929 non prescrivevano che le visite mediche preventive e periodiche rese obbligatorie per certe lavorazioni fossero effettuate nei locali di lavoro, e pertanto potevano essere eseguite anche fuori degli stabilimenti industriali, non esistendo alcuna prescrizione in senso contrario. Era però opportuno che tali visite fossero eseguite da sanitari aventi conoscenza delle condizioni dello stabilimento in cui erano addetti gli operai da sottoporsi a visita, ed in particolar modo presso Istituzioni sanitarie specializzate in Medicina ed igiene del lavoro, quali le Cliniche del lavoro, i Policlinici del lavoro, "La Vigile". V. *Sulle visite mediche preventive e periodiche agli operai*, in "Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale", 1930, n. 4, p. 192.

¹⁷³ Il comma del n. 3 della tabella approvata con il d.m. 20 marzo 1929 esonerava dall'obbligo della visita medica periodica gli operai delle fabbriche di vernici e di colori che non contenevano dosi superiori al 2% di piombo. Tale eccezione è stata ritenuta dal Ministero delle corporazioni applicabile non solo per quelle fabbriche, ma anche per le altre aziende industriali che usavano, ma non producevano colori e vernici piombifere, perché in tali casi i pericoli di intossicazione erano ritenuti irrilevanti. A. CIAMPOLINI, *Responsabilità padronali*, cit., p. 43.

¹⁷⁴ Ma l'elenco approvato con il d.m. 20 marzo 1929 prevedeva un contingente di sostanze tossiche incomparabilmente vasto, riferendosi ad un numero di lavorazioni assai più cospicuo, in confronto delle quali le visite mediche preventive e periodiche, a scadenze più o meno distanziate, anche se considerate pienamente rispondenti alle finalità cui miravano, non valevano a costituire un rassicurante sistema di prevenzione. Così, C. GIANNINI, *Il medico di fabbrica ed i suoi compiti*, cit., p. 280.

¹⁷⁵ V. G. NERVI, *Il medico di fabbrica – Che cosa è – Che cosa e chi si vorrebbe che fosse – Cosa e chi deve e può essere*, in "Rassegna di medicina industriale", 1942, pp. 508-509.

lavoro, alla sorveglianza dell'igiene dello stabilimento e al controllo delle malattie professionali, per entrare in un campo più vasto, vale a dire quello della medicina industriale, la medicina preventiva dei lavoratori. Il medico avrebbe dovuto assolvere i seguenti compiti: visite di assunzione delle maestranze con carattere selettivo¹⁷⁶ e, se possibile, orientativo¹⁷⁷; visite periodiche di controllo della salute dei lavoratori; visita degli operai che cambiavano tipo di lavoro; pronto soccorso e assistenza agli infortunati; vigilanza sull'igiene generale dello stabilimento e particolare di determinate lavorazioni; organizzazione medica della difesa passiva (antiaerea) degli stabilimenti; studio delle sorgenti di infortunio, intossicazione o malattia e dei modi di sopprimerle; divulgazione di una coscienza igienica e antinfortunistica fra i lavoratori.

Ma con quali mezzi avrebbe dovuto operare, seguendo il criterio del “presto e bene”, non era stato specificato, dato che, in fabbrica almeno solo per i casi più gravi era prevista una cassetta o un armadietto, muniti di modesti presidi, un altrettanto modesto pacchetto di medicazione, un cartello affisso in un luogo ben visibile indicante il nome, il cognome e il domicilio o il recapito del medico a cui si poteva ricorrere in caso di urgenza, ed eventualmente anche il numero del suo telefono, per ridursi, infine, all'unica e concreta eventualità di un infermiere o di una persona pratica, che pur con un incarico limitato alla custodia del materiale sanitario, fosse in grado, al momento del bisogno, di effettuare le minime prestazioni di pronto soccorso.

Vista la sua scarsa preparazione, che non andava oltre il campo generico, molto scarso sarebbe stato, di certo, il suo contributo professionale, in particolar modo per le visite di assunzione e per quelle periodiche, che avrebbero dovuto essere fatte allo scopo di giudicare se l'operaio potesse essere ritenuto idoneo per una determinata lavorazione o se potesse continuare a svolgerla, come altrettanto scarso sarebbe stato il suo contributo sociale¹⁷⁸, in quanto il medico, generalmente mal retribuito, come spesso accade, avrebbe dedicato alla sua funzione in fabbrica solo i ritagli di tempo del suo esercizio professionale. Nella realtà, però, oltre a quelle mediche, gli si richiedevano anche qualità di ordine morale¹⁷⁹, che gli

¹⁷⁶ La selezione preventiva degli operai avrebbe permesso di distribuire i lavoratori secondo i mestieri per i quali dimostravano di non trovarsi nelle condizioni psicofisiologiche e psicologiche particolarmente predisponenti agli infortuni. Così, J. WACHMANN, *Predisposizioni psicofisiologiche agli infortuni sul lavoro e selezione preventiva*, in “Difesa sociale”, 1935, n. 2, p. 96.

¹⁷⁷ La visita di orientamento professionale aveva carattere di unicità, doveva tener conto di specifiche attitudini al lavoro, doveva essere collegata con indagini psicotecniche e raramente avrebbe potuto essere ripetuta, a meno che l'operaio per ragioni non frequenti, dovesse cambiare radicalmente mestiere, iniziando un nuovo lavoro. Cfr. G. AIELLO, *La selezione medica*, cit., p. 114.

¹⁷⁸ Le mansioni sociali, cui sarebbero stati chiamati i medici di fabbrica, erano intese principalmente a sviluppare i metodi di prevenzione e di difesa contro l'ineluttabile usura dell'organismo a causa del lavoro, affinché essi, con cognizione di causa, potessero consigliare ed imporre quelle condizioni ambientali ed individuali più favorevoli, in modo tale che una produzione efficace non fosse disgiunta dalla massima conservazione del “materiale umano”. Cfr. *Per i medici di fabbrica*, in “Il Policlinico. Sezione pratica”, 1929, n. 6, p. 217.

¹⁷⁹ La conoscenza della personalità del lavoratore era indispensabile al medico di fabbrica per l'adempimento delle molteplici funzioni che gli spettavano. Si trattava della c.d. “funzione

avrebbero permesso di colmare le divergenze esistenti tra medico e mondo operaio, che guardava con ostilità e diffidenza sia il suo ruolo, che gli effetti delle sue decisioni¹⁸⁰.

Un buon medico di fabbrica, invero, sia che effettui visite preventive e periodiche sui lavoratori, o che sia in grado di assumersi in piena coscienza la responsabilità della diagnosi, della prognosi e della cura delle lesioni riportate dal lavoratore, avrebbe dovuto far sì che l'operaio sottoposto a visita sanitaria, a seguito dell'infortunio, non temesse di perdere il lavoro. Nessuno, difatti, avrebbe dovuto perdere il lavoro, salvo il caso di impossibilità assoluta a lavorare; tranne che in questo caso, pertanto, il lavoratore avrebbe dovuto essere assicurato del fatto che, anche se trovato affetto da qualche malattia, purché compatibile con il lavoro, avrebbe potuto sempre continuare a svolgere un'attività, però, questa volta, più adatta al suo stato fisico e psichico, affinché il lavoro stesso non aggravasse le sue condizioni.

Ma occorre fare un'altra puntualizzazione. Per quanto gli artt. 6 e 7 del r.d. n. 530/1927 che riguardavano, appunto, l'istituzione del medico di fabbrica non contemplassero e quindi non richiedessero l'obbligo per il suddetto medico di risiedere nello stabilimento, molto presto ci si accorse che ciò presentava degli inconvenienti per alcune industrie e soprattutto per gli stabilimenti di grandi dimensioni. A tal proposito possiamo citare, a mo' di esempio, l'iniziativa realizzata dalla Società Alti Forni e Fonderie di Piombino, incorporatasi successivamente con la Società Ilva, la quale, già da alcuni anni, aveva deciso di provvedere all'istituzione del medico di fabbrica ed all'impianto di un ambulatorio medico-chirurgico nello stabilimento¹⁸¹.

La direzione della Società, dunque, allo scopo di assicurare una migliore assistenza al personale dipendente, in specie agli operai colpiti da infortunio, decise di impiantare nello stabilimento di Piombino, data la sua importanza, un ambulatorio corredato di tutti i presidi medico-chirurgici nel quale si potessero praticare oltre le prime immediate cure, peraltro già prescritte dalla legge per i datori di lavoro, quelle successive fino alla completa guarigione sia chirurgica che funzionale di tutte le lesioni traumatiche che potessero essere curate ambulatorialmente. Pertanto, una volta istituito un ambulatorio di tale portata, che

morale", prospettata dal Duce stesso nel discorso pronunciato al II Congresso dei Sanitari, che non poteva essere adempiuta senza la conoscenza non solo medica, ma psicologica e morale del lavoratore; non solo con le cure igieniche preventive, dunque, ma anche con quelle cure morali, ovvero oltre all'assistenza fisica, anche quella morale del lavoratore secondo i criteri posti dalla Carta del lavoro. V. S. OTTOLENGHI, *La personalità fisico-psichica del lavoratore e le funzioni del medico di fabbrica*, in "Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale, 1934, n. 1, p. 1 ss.

¹⁸⁰ V. F. CARNEVALE, A. BALDASSERONI, *Mal da lavoro*, cit., p. 75.

¹⁸¹ Un servizio simile a quello organizzato a Piombino fu in un secondo momento impiantato dalla Società Ilva nello stabilimento di Portoferraio e dopo poco tempo in quello di Bagnoli di Napoli, dove annessa all'ambulatorio c'era una sala di degenza per gli operai infortunati, quasi un piccolo ospedale; mentre negli altri stabilimenti (Savona, Bolzaneto, Sestri Ponente, San Giovanni Valdarno e Torre Annunziata) venne aperto un ambulatorio, a dirigere il quale fu incaricato un medico che, però, non aveva l'obbligo di risiedervi.

ben presto diventò anche centro di cure e consultazioni, in caso di malattia, per gli operai e gli impiegati, si rivelò necessario che il medico preposto, assunto dalla Società come tutti gli altri impiegati di ruolo per essere adibito esclusivamente al servizio dello stabilimento e del personale dipendente, vi dovesse risiedere permanentemente¹⁸².

Per dare ai medici, che prestavano la loro opera negli stabilimenti, possibilità e facilità di perfezionare e di approfondire la propria cultura nel campo dell'infortunistica, dell'igiene industriale, della prevenzione delle malattie dei lavoratori e delle malattie professionali, l'E.N.P.I., nella sua qualità di organo assistenziale della Confederazione degli industriali, decise di istituire presso la sua sezione sanitaria, un Centro nazionale di cultura per medici di fabbrica. Questo Centro, con sede a Torino, aveva lo scopo di fornire ai medici informazioni, pubblicazioni e quant'altro potesse essergli utile per esercitare al meglio le loro specifiche attribuzioni, e di promuovere corsi culturali, riunioni e sedute scientifiche su argomenti di medicina industriale¹⁸³.

E al solo scopo di elevare culturalmente e moralmente i medici di fabbrica, mettendoli in condizioni di assolvere pienamente il delicato compito di tutelare integralmente la salute e l'efficienza dei lavoratori, l'E.N.P.I. concederà loro la possibilità di partecipare gratuitamente ai corsi per medici di fabbrica¹⁸⁴ e ai raduni organizzati periodicamente, di usufruire delle biblioteche degli Istituti di medicina industriale, di ricevere le pubblicazioni allo scopo divulgate dall'Ente stesso, di ricevere indicazioni bibliografiche, notizie su congressi o riunioni scientifiche, e, infine, di perfezionarsi in particolari tecniche o ricerche scientifiche presso gli Istituti di medicina industriale dell'Ente stesso.

Infine, un punto molto delicato e di particolare interesse era quello relativo alla dipendenza del medico di fabbrica. Bisogna ricordare, infatti, come si sia a lungo sostenuto che il medico di fabbrica avesse difficoltà ad espletare bene i suoi compiti, dato che, essendo alle dipendenze del datore di lavoro, suo collaboratore e consigliere¹⁸⁵, avrebbe dovuto godere di tutta la considerazione e la fiducia

¹⁸² Le mansioni del medico andarono aumentando gradatamente. Fu incaricato di interessarsi della prevenzione degli infortuni, di redigere relazioni ed elenchi statistici sull'andamento degli infortuni stessi per conoscerne meglio le cause, il loro determinismo, di rilasciare perizie medico legali su richiesta del Sindacato di Assicurazione Sideros, di sorvegliare l'eventuale insorgenza di qualche malattia professionale, di curare anche l'igiene dello stabilimento e delle case operaie di proprietà della Società, avanzando, se del caso, le relative proposte. V. P.L. PAPANTI PELLETIER, *Il medico di fabbrica*, cit., pp. 19-20.

¹⁸³ E.C. VIGLIANI, *L'istituzione presso l'E.N.P.I. di un centro nazionale di cultura per medici di fabbrica*, in "Rassegna di medicina industriale", 1939, n. 7, p. 437.

¹⁸⁴ Un primo corso rapido di cultura per medici di fabbrica si è tenuto a Torino dal 5 all'8 luglio 1939. Nonostante la preparazione piuttosto affrettata (20 lezioni in soli 4 giorni) e il periodo dell'anno in cui si è svolto, sicuramente non tanto propizio, il successo è stato assai notevole, con ben 88 medici iscritti. A complemento delle lezioni è stata visitata la tipografia della «Gazzetta del Popolo» dove i partecipanti hanno avuto modo di constatare le misure tecniche e mediche attuate per prevenire l'intossicazione da piombo, e si sono tenute esercitazioni pratiche e dimostrazioni presso l'Istituto di medicina industriale dell'E.N.P.I. V. *Il primo corso rapido di cultura per medici di fabbrica organizzato dall'E.N.P.I.*, in "L'Assistenza sociale", 1939, n. 9, pp. 801-802.

¹⁸⁵ G.A. VIGLIANI, *Il medico di fabbrica*, cit., p. 216.

dell'industriale, pertanto, parte delle sue funzioni e decisioni avrebbero potuto trovarsi in contrasto con le aspettative e gli interessi del datore stesso (ovvero con quelle delle maestranze) e ciò avrebbe potuto condizionare la correttezza e la trasparenza del suo operato¹⁸⁶. Difficilmente, ad esempio, un medico di fabbrica avrebbe segnalato all'Ispettorato corporativo fatti o cose che avrebbero potuto creare disagi all'imprenditore, che gli corrispondeva lo stipendio, come non avrebbe effettuato spesso, nell'ambito dello stabilimento ricerche che avrebbero comportato un aumento dell'onere del datore di lavoro, e così via.

¹⁸⁶ V. *ex multis*, M. GIROMINI, *La tutela igienica del lavoratore ed i suoi organi*, in "Rivista del lavoro", 1938, n. 4, p. 60.

II. L'evoluzione in epoca fascista dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

Sommario: 1. L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali ai sensi del r.d. 13 maggio 1929, n. 928. – 2. L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro: la necessità di una riforma. – 3. L'istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. – 3.1. I precedenti storici – La Cassa nazionale infortuni. – 3.2. La Cassa nazionale infortuni in cinquant'anni di attività. – 3.3. L'unificazione nell'I.N.F.A.I.L. dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. – 3.4. L'I.N.F.A.I.L. come istituto unico in regime di esclusività. – 3.5. Settori di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro non gestiti dall'I.N.F.A.I.L. – 4. L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali: il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765. – 4.1. I datori di lavoro come soggetti passivi del rapporto assicurativo. – 4.2. I soggetti attivi del rapporto assicurativo: i lavoratori. – 4.3. L'elencazione delle lavorazioni protette nel settore industriale e suo carattere tassativo. – 5. Le prestazioni assicurative. – 5.1. Le cure negli infortuni delle industrie. – 5.2. Il diritto alle cure mediche – L'obbligatorietà delle cure. – 6. I Grandi invalidi del lavoro.

1. *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali ai sensi del r.d. 13 maggio 1929, n. 928*

Preannunciato dalla Carta del lavoro (dich. XXVII) come uno dei postulati dello Stato fascista nel campo della previdenza e dell'assistenza sociale e approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 24 aprile 1929, il provvedimento che avrebbe istituito l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali ha avuto la sanzione sovrana con il r.d. 13 maggio 1929, n. 928, emanato in virtù della l. 13 dicembre 1928, n. 2832, sulla delega al Governo per la completa attuazione della Carta stessa¹⁸⁷. Al r.d. n. 928/1929 e al relativo regolamento d'attuazione approvato con r.d. 5 ottobre 1933, n. 1565, si deve, nel ciclo dei provvedimenti disposti dal regime fascista a favore dei lavoratori, come vedremo a breve, l'introduzione, dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali nell'industria (contratte nell'esercizio ed a causa di lavoro), avvenuta con molto ritardo rispetto alla tutela contro gli infortuni industriali¹⁸⁸. Strano e deplorabile

¹⁸⁷ Il Regolamento per l'esecuzione del r.d. n. 928/1929 venne approvato con il r.d. 5 ottobre 1933, n. 1565, e dovendo il primo entrare in vigore un mese dopo la pubblicazione del Regolamento (art. 17 del r.d. n. 928/1929), l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali nel settore industriale è entrata in vigore il 1° gennaio 1934. Per il settore agricolo occorrerà attendere addirittura la l. 21 marzo 1958, n. 313, resa esecutiva solo l'anno dopo, con il d.P.R. 28 aprile 1959, n. 471, anch'essa, ovviamente, improntata alla tutela delle poche e sole tecnopatie tassativamente elencate nella relativa tabella.

¹⁸⁸ Anche alcuni tra i Paesi più progrediti nella legislazione sociale, come la Germania, la Francia, l'Inghilterra avevano pensato molti anni prima agli infortuni e non alle malattie professionali. La Germania, che sin dal 1884 ebbe una legge sugli infortuni, solo 27 anni dopo, nel 1911 avrebbe sanzionato nel Codice delle assicurazioni dell'Impero, la possibilità di assimilare alcune malattie professionali agli infortuni, ma solo con un'ordinanza del maggio del 1925, ossia 14 anni dopo, comincerà a far uso della facoltà concessa dalla legge al potere esecutivo. La Francia, che come il nostro Paese ebbe una legge infortuni nel 1898, attenderà fino al 1919 per vedere assimilate agli infortuni sul lavoro due sole malattie professionali (il saturnismo e il mercurialismo). L'Inghilterra che nel 1897 promulgò una legge di compensazione per gli operai colpiti da infortunio

ritardo in un Paese, il nostro, in cui Bernardino Ramazzini, creatore della medicina del lavoro ed autore nel 1700 del celebre trattato *De morbis artificum diatriba*, aveva affermato che *longe praestantius est praeservare quam curare*¹⁸⁹, e sostenuto rigorosamente la necessità di una tutela degli operai contro i mali derivanti da determinate lavorazioni; e le scuole del Borri, del Devoto, del Biondi e di molti altri illustri clinici avevano preparato il terreno per una vasta operazione legislativa¹⁹⁰.

Tale forma di assicurazione, che dal punto di vista cronologico precedeva quella contro le malattie in genere, avrebbe garantito la protezione dei lavoratori contro i pericoli e i danni derivanti dalla professione, anche all'infuori degli infortuni, venendo in questo modo a sancire legalmente il principio che l'operaio aveva diritto ad essere indennizzato per qualsiasi danno derivategli dal lavoro; danno che, nel caso delle malattie professionali si dimostrava ineluttabile, non potendo essere evitato che in misura minima dall'abilità, dalla diligenza e dalla prudenza dell'operaio.

Le malattie professionali erano sempre rimaste fuori da ogni specifica protezione legale, nonostante le numerose proposte avanzate, e ciò sia per ragioni politiche (la loro silenziosità rispetto alla risonanza degli infortuni), che per ragioni tecniche (le difficoltà di una loro statuizione)¹⁹¹. La questione della loro assicurazione si trascinava insoluta da oltre trent'anni, e per la precisione dal 1896, cioè da quando, durante l'esame del progetto di legge riguardante gli infortuni sul lavoro, l'argomento specifico delle tecnopatie venne sollevato, dagli onorevoli Berenini e Prinetti (sedute del 30 aprile e del 1° maggio 1896), nel tentativo di rilevarne l'altrettanto e forse maggiore urgenza. Ma evidentemente i tempi non erano ancora maturi, e bisognerà arrivare all'istituzione presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, con il r.d. 19 dicembre 1901, di un'apposita Commissione di studio con l'incarico di ricercare le cause autoctone e determinanti le diverse infermità contratte dagli operai, per la qualità del lavoro effettuato negli stabilimenti industriali, e di proporre le misure idonee a prevenirle¹⁹². Ma queste infermità avrebbero dovuto essere riconosciute ed individuate in via preliminare, il

del lavoro (*Workmen's Compensation order*) avrebbe assimilato soltanto 10 anni dopo, e cioè nel 1907 (*Workmen's compensation Industrial Diseases order*), sei malattie professionali agli infortuni. Cfr. C. BIONDI, *Problemi medico-legali dell'assicurazione malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1934, n. 4, p. 21.

¹⁸⁹ Cfr. G. LORIGA, *Ramazzini e l'igiene del lavoro*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 10, pp. 47-52; G. MARANGONI, *L'opera di Bernardino Ramazzini e gli infortuni sul lavoro*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 10, pp. 53-58; L.G. MARTINI, *La tutela degli infortuni sul lavoro nella legislazione sociale italiana*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, n. 1, p. 540.

¹⁹⁰ Cfr. G.M. BALDI, *Origine ed evoluzione della legislazione sulle assicurazioni sociali in Italia*, in "Previdenza sociale", 1950, n. 4, p. 869.

¹⁹¹ Così, A. CHERUBINI, *Introduzione storica alle assicurazioni sociali in Italia (Il Ventennio fascista: 1923-1943)*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1969, n. 5, p. 737.

¹⁹² Solo a distanza di pochi anni, quando già la prima legge degli infortuni era stata emanata, il clinico Baccelli faceva notare, in sede parlamentare, come le due assicurazioni, quella degli infortuni e quella delle tecnopatie, appunto, avrebbero dovuto sorgere insieme, «come è sorta la legge punitrice dell'azione violenta dell'assassino e la legge punitrice dell'azione lenta dell'avvelenatore». V. E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. I. I principi generali*, Roma, Jandi Sapi Editori, 1961, p. 25.

che spinse la Commissione a darle anzitutto una definizione e, quindi, a stabilirne una classificazione. In base alla definizione, erano «malattie professionali da equipararsi agli infortuni sul lavoro, quelle malattie dovute in modo certo e nel caso concreto esclusivamente all'esercizio di un determinato lavoro industriale che siano tali da portare la morte o, in modo transitorio e permanente, l'inabilità al lavoro».

La classificazione venne fatta sulla base di una prima e fondamentale distinzione in malattie dovute ad infezioni¹⁹³ e malattie dovute ad intossicazioni¹⁹⁴.

Malgrado l'insuccesso normativo, un risultato cominciava ad intravedersi, portando alla ribalta politica un problema di grande interesse e di cui, si sarebbe rivelato necessario interessarsi con maggiore impegno e attenzione. Creato con la l. 29 giugno 1902, n. 246, l'Ufficio del lavoro si proponeva tra i suoi compiti di effettuare studi e ricerche sulla specie e la frequenza delle malattie e sulla mortalità della classe operaia suddivisa per sesso, età e settore industriale di appartenenza, con particolare riguardo alla patologia del lavoro. Con Circolare 1° dicembre 1902, il ministro Baccelli dava inizio a quella che avrebbe dovuto essere una ricerca statistica fondamentale su tutte le malattie, in modo da acquisire dati utili ad un eventuale disegno di legge sulla relativa assicurazione generale obbligatoria, e per cercare il modo, una volta confrontati i dati con la morbosità generale del Regno, di definire l'influenza del lavoro industriale nella genesi di alcune malattie, altrimenti inesistenti, o nell'aggravarne altre¹⁹⁵.

Dalle due indagini approntate, una affidata agli industriali, e l'altra, sicuramente più attinente alle malattie professionali, affidata ad esponenti del settore medico (medici provinciali, medici condotti, medici degli stabilimenti industriali, uffici municipali d'igiene, ecc.), non si ottennero però i risultati sperati, in quanto, dei questionari inviati, molto pochi furono quelli restituiti debitamente compilati, e se le notizie fornite erano abbastanza precise circa le condizioni igieniche degli stabilimenti, non altrettanto poteva dirsi per quanto concerneva la

¹⁹³ Si ritenne appartenessero alla prima categoria: *l'infezione carbonchiosa*, limitatamente agli operai addetti allo scarico, al trasporto, alla manipolazione ed alla concia delle pelli; *la morva*, limitatamente alle imprese di trasporti ad azione animale ed agli istituti nei quali si preparava la malleina a scopo industriale.

¹⁹⁴ Appartenevano alla seconda categoria tutte le malattie professionali originate dalle industrie nelle quali si utilizzavano le seguenti sostanze: *fosforo*, limitatamente alle industrie che fabbricavano ed applicavano il fosforo bianco; *piombo*, limitatamente agli stabilimenti nei quali il procedimento industriale generava la formazione di polveri piombifere; *mercurio*, per le industrie di produzione e di applicazione di questo materiale e dei suoi composti; *arsenico*, per le industrie di estrazione e preparazione dell'arsenico e dei suoi composti e loro manipolazioni industriali; *solfuro di carbonio*, *benzina* e *nitro-benzina*, per le industrie dove lo sviluppo dei vapori delle accennate sostanze, era condizione necessaria; infine, *gas tossici e irrespirabili*, limitatamente alle asfissie acute in imprese a carattere industriale.

¹⁹⁵ Secondo il Devoto vi erano molte malattie che pur essendo contratte «nel o per il lavoro» non erano «esclusivamente di origine professionale»; la professione, semmai, ne favoriva in qualche modo l'insorgere; spesso talune infermità aggredivano organismi già alterati dalla denutrizione e perciò fortemente predisposti ad ammalarsi. V. L. DODI, *I medici e la fabbrica. Prime linee di ricerca*, in "Genocidio pacifico. Malattie di massa e capitale", in "Classe. Quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia", 1978, n. 15, p. 49.

morbosità e la mortalità specifica dei lavoratori¹⁹⁶.

In ogni caso, la Commissione ebbe il merito di risvegliare l'interesse sulla questione sia degli studiosi sia dell'opinione pubblica. Ma non solo. Numerose proposte sempre più concrete furono avanzate, nel corso degli anni a venire, e, sia in sede parlamentare che in sede dottrinale si ribadiva il principio e si riaffermava la necessità dell'estensione alle malattie professionali dell'assicurazione già disposta per gli infortuni sul lavoro, con il r.d. n. 80/1898 e riordinata e migliorata nel T.U. n. 51/1904.

Ad esercitare una ragguardevole influenza, per tutto questo tempo, era stata la tesi secondo la quale non avrebbe potuto considerarsi inerente al rischio professionale – come rischio proprio dell'imprenditore, al cui onere questi era chiamato ad assolvere mediante l'assicurazione obbligatoria – il rischio di ammalarsi lentamente, per effetto di un processo causale che si sarebbe protratto per tutto il tempo dello svolgimento del rapporto, cui il lavoratore, e in certo modo volontariamente, si sarebbe esposto stipulando il contratto¹⁹⁷. Quello di contrarre una malattia a causa di lavoro avrebbe, allora, dovuto essere considerato come un rischio accettato volontariamente dal prestatore d'opera, al momento della stipula del contratto, ed in questo senso già scontato nel programma negoziale e dunque assorbito e monetizzato, senza alcuna possibilità di ulteriori rivendicazioni, all'interno del trattamento retributivo pattuito dalle parti¹⁹⁸.

In realtà, il fatto che si indennizzassero solo gli infortuni sul lavoro e non anche le malattie professionali, rappresentava una vera e propria ingiustizia sociale, essendo entrambe le forme morbose in rapporto al rischio lavorativo. Tanto più in considerazione del fatto che era lo stesso fattore causale, inerente al lavoro, a determinare o l'infortunio o la malattia professionale, a seconda se agiva in modo violento o lento¹⁹⁹; pertanto se identica era la causa, sebbene diverso il modo di agire, identica l'occasione di lavoro, identica la conseguenza, anche se diversa nella

¹⁹⁶ Per specifiche indicazioni, v. A. MORINIELLO, *Nuovi orientamenti in materia d'assicurazione per le malattie professionali*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1952, n. 4, p. 936; A. CHERUBINI, A. COLUCCIA, *La previdenza sociale nell'epoca giolittiana*, Roma, I.N.P.S., 1986, pp. 119-120; A. BALDASSERONI, *Salute, classi lavoratrici*, cit., p. 449 ss.

¹⁹⁷ A. CHERUBINI, *Il periodo giolittiano (1900-1913)*, in A. CHERUBINI, I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, Franco Angeli, 1998, p. 98 ss.

¹⁹⁸ V. S. GIUBBONI, voce *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in "Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale. Aggiornamento", Torino, Utet, 2000, p. 384; A.R. TINTI, *Frammenti di legislazione sociale*, in "Politica del diritto", 1985, n. 4, p. 609. La tutela delle malattie professionali fu ostacolata non solo dalla difficoltà di accertarne l'eziologia, ma anche dalla convinzione che tale rischio fosse accettato dal lavoratore come normale effetto del lavoro industriale che in ogni caso non destava l'allarme sociale degli infortuni. Cfr. G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 33.

¹⁹⁹ Ad esempio, un'inalazione massiva di una sostanza tossica professionale avrebbe potuto determinare un'intossicazione acuta, e quindi, trattandosi di malattia da causa violenta, un infortunio sul lavoro; mentre un'inalazione lenta e ripetuta della stessa sostanza avrebbe potuto determinare un'intossicazione cronica, ovvero, trattandosi di una malattia da causa lenta e ripetuta, una malattia professionale, e di conseguenza il lavoratore sarebbe stato indennizzato nel primo caso e non nel secondo. V. A. RANELLETTI, *Il Governo fascista pei lavoratori. L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 11, p. 14.

forma, il differente modo di agire della causa morbosa, violento o lento, non avrebbe potuto giustificare un così diverso trattamento ai fini assicurativi.

Nel IV Congresso nazionale per le malattie del lavoro, tenutosi a Roma nel giugno del 1913, l'argomento dell'assicurazione delle malattie professionali fu ancora una volta oggetto di lunga e accesa discussione, senza peraltro che venisse raggiunto un accordo sulle relative modalità di realizzazione. Nel 1918 una Commissione ministeriale studiò uno schema di disegno di legge per un'assicurazione globale contro le malattie comuni, le malattie professionali e gli infortuni. In quella occasione, però, vari membri di una Sottocommissione, con a capo Luigi Devoto, sostennero che le malattie professionali avrebbero dovuto avere un "trattamento speciale", non potendo essere trattate alla stessa stregua delle malattie ordinarie; tuttavia, questo principio, anche se condiviso da molti, non venne tradotto nello schema di disegno di legge preparato di lì a poco dalla Commissione plenaria per l'assicurazione delle malattie, che proponeva di trattare le malattie professionali allo stesso modo di quelle comuni²⁰⁰. Ma anche questo disegno di legge non ebbe seguito.

Il Ministero dell'economia nazionale, il 30 gennaio 1922, considerata la convenienza di promuovere e incoraggiare gli studi per l'attuazione di sistemi protettori della salute e dell'integrità personale degli operai contro i pericoli inerenti i lavori cui erano addetti, aveva bandito dei concorsi nazionali a premi, tra cui quello per una memoria su "Le malattie da lavoro", in cui "dopo una sommaria esposizione sull'entità clinica e sulla sistemazione scientifica delle malattie medesime, si sarebbero dovuti approfondire i rapporti generali di carattere medico, giuridico, e tecnico assicurativo, con l'assicurazione infortuni e con l'assicurazione malattie, avendo riguardo alla disciplina della materia nella legislazione straniera e nell'evoluzione del diritto assicurativo".

Ma, nonostante tanti studi, inchieste, congressi, specie di medicina del lavoro, disegni di legge e quant'altro, l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali sarebbe rimasta, ancora per qualche anno a livello di studi preparatori. Sarà "merito" del Governo fascista l'aver risolto questa annosa questione, che si prolungava da tempo, togliendo l'Italia da uno stato di ingiustificata inferiorità di fronte agli altri Paesi.

Questa, in sintesi, la riproposizione di un copione già noto, l'ennesima autocelebrazione del regime che rivendicava a proprio esclusivo merito il fatto che, il r.d. n. 928/1929 potesse essere considerato come un esempio di legislazione particolarmente avanzata, in quanto, diversamente dalla Convenzione di Ginevra, rendeva obbligatoria l'assicurazione per una lista di sei tecnopatie. Quindi il termine di paragone era un livello minimo di tutela (tre tecnopatie), e al riguardo, infatti, si rilevava che, mentre la Conferenza internazionale del lavoro di Ginevra del 1925, nella sua VII Sessione, con l'intervento dei rappresentanti di 42 Stati, approvava la

²⁰⁰ A. RANELLETTI, *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali (Note illustrative)*, in "Il diritto del lavoro", 1934, I, pp. 94-95.

Convenzione (entrata in vigore il 1° aprile 1927) per la quale tutti gli Stati aderenti si impegnavano ad introdurre nei rispettivi Paesi, l'assicurazione contro il saturnismo, il mercurialismo ed il carbonchio²⁰¹, salvo ad estenderla anche ad altre tecnopatie, il Governo di Mussolini, invece, includeva nell'assicurazione non le sole due intossicazioni contemplate dalla Convenzione, ma ben sei malattie, e per la precisione cinque intossicazioni, da piombo, mercurio, fosforo bianco, solfuro di carbonio, benzolo e derivati; e una malattia parassitaria: l'anchilostomiasi. Inoltre, a differenza di quanto stabilito nella convenzione ginevrina, con l'art. 14 del r.d. n. 928/1929, riprodotto poi, quasi integralmente, nell'art. 2 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, nuovo testo sull'assicurazione medesima contro gli infortuni e le malattie professionali nell'industria, ha stabilito che «l'infezione carbonchiosa è considerata infortunio sul lavoro», agli effetti del T.U. n. 51/1904 e del d.lgs.lgt. n. 1450/1917 per il settore agricolo²⁰². Ma questa relativa immediatezza con cui si provvedeva alle malattie professionali risulterà vanificata, come vedremo, dalla mancata tempestiva emanazione del regolamento, che bloccherà fino al 1934 l'applicazione del r.d. n. 928/1929.

L'assicurazione contro le malattie professionali veniva fondata sulle stesse basi giuridiche di quella contro gli infortuni sul lavoro industriale, regolata, come sappiamo, con il T.U. 31 gennaio 1904, n. 51. Di conseguenza, per la disciplina dell'assicurazione, il r.d. n. 928/1929 faceva riferimento, a grandi linee, al predetto T.U., adottando però alcune modifiche in rapporto alle specifiche esigenze inerenti al funzionamento dell'assicurazione e all'opportunità di accogliere alcuni principi, quali ad esempio quelli relativi al periodo di carenza, al minimo indennizzabile e all'obbligo delle cure, già affermati nel campo delle assicurazioni sociali.

Individuate queste sei malattie, in virtù della loro correlazione a determinate lavorazioni, valeva la presunzione legale di origine professionale; sarebbe bastata cioè l'esistenza della malattia e la sua insorgenza in un lavoratore addetto a determinate lavorazioni, perché gli venisse riconosciuta la tutela, senza necessità

²⁰¹ A seguito di lunghe discussioni in cui affiorarono molti argomenti tecnici, riguardo al numero di malattie professionali protette dall'assicurazione, la Commissione ginevrina decise di limitarsi a quelle da piombo, mercurio e carbonchio. Molte altre malattie furono prese in considerazione, ma su quasi tutte non si raggiunse l'unanimità dei consensi per ritenerle malattie sicuramente professionali. Si stabilì allora di compilare una lista molto semplice, costituente un minimo indiscutibile ed accettabile senza riserve da ogni Stato; si decise che ogni Stato avesse facoltà di aumentare la lista a suo gradimento e si votò anche una raccomandazione, perché lo stesso Ufficio internazionale del lavoro raccogliesse i dati e formulasse proposte di allargamento della lista ad altre malattie a cui si riconoscesse il carattere di malattia professionale. Cfr. C. TOVO, *L'assicurazione delle malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1927, n. 6, p. 6.

²⁰² Il Governo fascista non ha incluso nella tabella delle malattie professionali, allegata al r.d. n. 928/1929, il carbonchio, perché infezione alla quale già da tempo, sia la dottrina che la giurisprudenza, avevano riconosciuto i caratteri di infortunio vero e proprio, ma vi ha compreso l'anchilostomiasi, malattia per la quale, a differenza della prima, il posto fra gli infortuni sul lavoro non era concordemente ammesso dagli studiosi, né consolidato dalla giurisprudenza. Così, S. DIEZ, *Le malattie infettive e parassitarie occasionate dal lavoro, nelle leggi delle assicurazioni sociali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1929, n. 12, pp. 4-6. Secondo Miraldi, il legislatore italiano ha dichiarato, in modo esplicito, nel testo legislativo che, l'infezione carbonchiosa era da considerarsi infortunio, per non apparire inadempiente agli impegni internazionali assunti. V. G. MIRALDI, *Il carbonchio quale infortunio sul lavoro*, in "Il Diritto del lavoro", 1942, II, pp. 93-94.

alcuna di fornire la prova della diretta dipendenza della malattia dall'attività professionale svolta²⁰³.

Una tabella²⁰⁴ annessa alla legge avrebbe stabilito tassativamente²⁰⁵ per dette malattie e le loro conseguenze dirette, le lavorazioni nell'esercizio ed a causa delle quali avrebbero dovuto manifestarsi per essere comprese nella tutela, nonché il periodo massimo di indennizzabilità dalla cessazione del lavoro, di un anno per tutte, ad eccezione del fosforismo (due anni) e dell'anchilostomiasi (sei mesi)²⁰⁶. Le forme cliniche indennizzabili²⁰⁷, corrispondenti alle sei malattie assicurate erano

²⁰³ La protezione legislativa a due tra le più importanti pneumoconiosi, la silicosi e l'asbestosi, sarà accordata con la l. 12 aprile 1943, n. 455 "Estensione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali alla silicosi ed all'asbestosi". In generale, per alcune riflessioni sull'argomento v. G. NERVI, *La legge sull'assicurazione contro la silicosi e l'asbestosi*, in "Infortuni e malattie professionali", 1943, n. 1-2, pp. 5-31; E.C. VIGLIANI, *Alcune nozioni sull'insorgenza e sulla prevenzione della silicosi e dell'asbestosi*, in "Rassegna di medicina industriale", 1938, n. 5-6, p. 387 ss. Secondo l'opinione di Cherubini, entrambe le malattie sono state incluse in modo superficiale e frettoloso, fonte di notevole malessere per l'interpretazione e l'applicazione. V. A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, Editori Riuniti, 1977, pp. 291-292. La protezione legislativa attuata con la l. 15 novembre 1952, n. 1967, porterà a ben 40 le malattie professionali obbligatoriamente assicurate.

²⁰⁴ L'art. 2, comma 2, del r.d. n. 928/1929, ne stabiliva la mobilità, nel senso che essa poteva essere modificata o completata a seconda delle esperienze e delle acquisizioni scientifiche, con semplice regio decreto. Allo stesso modo la tabella delle forme cliniche indennizzabili avrebbe potuto essere modificata o completata, secondo l'art. 3 del r.d. n. 1565/1933, per decreto reale, su proposta del Ministro per l'economia nazionale, di concerto con i Ministri per l'interno e per le corporazioni, sentito il parere della Sezione per il lavoro e la previdenza sociale del Consiglio superiore dell'economia nazionale. Cfr. G. BETOCCHI, *L'assicurazione contro le malattie professionali (Osservazioni di un medico pratico)*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 12, p. 4; inoltre, P. DIDONNA, *Il sistema della lista nell'assicurazione malattie professionali. Proposte per una riforma*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1945, n. 3, pp. 240-255.

²⁰⁵ Sulla tassatività dell'elenco delle malattie professionali indennizzabili, v. Cass. civ., 30 giugno 1943, n. 1633, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1944, II, p. 5; Cass. civ., Sez. II, 24 febbraio 1941, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 3, p. 29; Cass. civ., 15 aprile 1940 (C. c. I.N.F.A.I.L.), in "Il diritto del lavoro", 1940, II, p. 368; App. Milano, 12 gennaio 1937, in "Il diritto del lavoro", 1937, II, p. 135.

²⁰⁶ In questo sistema della lista, adottato, come abbiamo visto, anche dalla normativa fascista, vi erano, nelle diverse legislazioni, considerevoli varietà. Alcune, come ad esempio quella svizzera, definita quale tecnopatia la malattia dovuta esclusivamente ed essenzialmente all'azione di una sostanza nociva preveduta, enumeravano queste sostanze in un apposito tassativo elenco, ma tacevano circa le industrie che adoperavano quelle sostanze tossiche, come delle forme cliniche della tecnopatia. Altre legislazioni, come la francese, elencavano e precisavano nella lista sia le tecnopatie protette dall'assicurazione in determinate e conosciute forme cliniche, che i lavori suscettibili di provarle. Altre, ancora, come la russa e la belga elencavano le tecnopatie risarcibili, le industrie suscettibili di provarle, e le categorie speciali di lavoratori, in ciascuna industria, ad esse soggetti. Cfr. I. GIUDICI, *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali secondo il r.d. 13 maggio 1929, n. 928*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1929, n. 6, p. 13. La sola legislazione europea dove il concetto di malattia professionale era stato assimilato a quello della lesione da infortunio e veniva considerato in modo del tutto estensivo era il Portogallo (19 maggio 1919); definita la tecnopatia, se ne ammetteva la risarcibilità in genere, senza indicare la specie delle malattie che davano diritto ad un indennizzo e le lavorazioni che, si presumeva, fossero capaci di produrle. A. CIAMPOLINI, *Responsabilità padronali*, cit., p. 34.

²⁰⁷ "La malattia professionale è indennizzabile soltanto quando rientri in uno dei tipi clinici indicati dalla tabella e sia stata determinata da una delle lavorazioni le quali, secondo la tabella stessa, sono considerate in modo specifico capaci di produrla, e ciò in base al concetto della tassatività che domina tutto il sistema adottato in ordine alla identificazione della causa generativa del processo morboso e delle sue manifestazioni cliniche". V. Cass. civ., Sez. II, 15 aprile 1940 (C. c.

elencate in numero di venti manifestazioni, o gruppi di manifestazioni inerenti allo stesso apparato o affini, e comprendenti complessivamente trentadue singole forme morbose²⁰⁸.

L'art. 3 del r.d. n. 928/1929 estendeva alle malattie professionali la stessa assicurazione obbligatoria vigente per gli infortuni, e richiamava espressamente, per l'assicurazione delle tecnopatie, l'insieme sostanziale di tutte le norme contenute nel T.U. n. 51/1904, ai titoli III, IV, V, VI, salvo diverse particolari disposizioni modificative²⁰⁹. Pertanto, la prima necessaria conseguenza era che l'assicurazione contro le malattie professionali per gli operai addetti alle lavorazioni indicate nella tabella annessa al r.d. n. 928/1929 fosse obbligatoria soltanto quando per le suddette lavorazioni ricorressero gli estremi e i requisiti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni del lavoro, a norma del T.U. 31 gennaio 1904, n. 51.

In altri termini un'impresa o industria che, pur attendendo alla produzione o manipolazione delle sostanze tossiche previste nella tabella suddetta, fosse esercitata in condizioni per cui, o per il numero degli operai impiegati o per la specie della lavorazione, non ricorressero gli estremi dell'art. 1 del T.U. n. 51/1904, quanto all'onere dell'assicurazione infortuni, non sarebbe stata nemmeno tenuta

I.N.F.A.I.L.), cit., p. 368. Cfr. nello stesso senso, Cass. civ., 15 giugno 1939, in "Il diritto del lavoro", 1939, II, p. 480; Trib. Genova, 10 maggio 1939, in "Il diritto del lavoro", 1939, II, pp. 482-483, prima sentenza su un caso di malattia manifestatasi essendo già in vigore la nuova legge infortuni, e dichiarato non indennizzabile, trattandosi di benzolismo contratto da addetto alla verniciatura alla nitrocellulosa, lavorazione non compresa tra quelle specificate al n. 5 della tabella, da cui può derivare l'intossicazione benzolica. Quanto ai precedenti limitati alla tassatività dell'elenco delle malattie professionali protette, v. App. Napoli, 11 aprile 1938, in "Il diritto del lavoro", 1938, II, p. 296; App. Milano, 8 giugno 1937, in "Il diritto del lavoro", 1937, II, p. 380; App. Milano 12 gennaio 1937, cit.; e da ultimo, Trib. Varese, 26 febbraio 1938, in "Il diritto del lavoro", 1938, II, p. 502. Un ulteriore esempio sul rigido carattere tassativo attribuito alla tabella delle lavorazioni assicurate che ha portato ad artificiose interpretazioni in campo giurisprudenziale, può essere la decisione del Supremo Organo giudicante con la quale si escludeva dalla tutela assicurativa l'operaio di una fabbrica di accumulatori intossicato dal piombo nel compiere il lavoro di riparazione delle cassette contenenti gli accumulatori medesimi, in base all'argomentazione che la tabella prevedeva soltanto la «fabbricazione e riparazione di accumulatori» e non già la riparazione delle cassette: quasi queste non costituissero parte integrante del complesso strutturale della batteria elettrica, indispensabile al raggruppamento degli elementi di cui questa si compone, e perciò essenziale per il suo impiego pratico. V. Cass. civ., Sez. II, 30 marzo 1943, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1943, n. 5-6, pp. 236-237. Nel caso che la malattia professionale non sia fra quelle assicurate, la colpa del datore di lavoro lo obbliga al risarcimento di tutto il danno, mentre non basta ad escludere tale responsabilità la previsione da parte del lavoratore del proprio rischio professionale. Cass. civ., Sez. II, 13 giugno 1940, n. 1944, in "Il Foro italiano", 1941, cc. 409-410.

²⁰⁸ La tabella italiana appariva come la più ampia e la più completa rispetto alle corrispondenti tabelle esistenti negli altri Paesi, comprendendo tutte le forme cliniche più importanti, più frequenti e meglio accertabili. Per ciascuna delle forme cliniche elencate avrebbe dovuto sempre essere accertata l'origine professionale. Non bastava, ad esempio, che un lavoratore del piombo fosse affetto da anemia, per ammettersi, *sic et simpliciter*, che egli fosse affetto da anemia saturnina, cioè dipendente dal piombo; occorreva dimostrare che si trattava veramente di anemia saturnina, e non già di anemia determinata da una delle molteplici cause comuni, cui poteva essere esposto anche un lavoratore del piombo. V. A. RANELLETTI, *Il Governo fascista pei lavoratori*, cit., pp. 16-17; ID., *L'assicurazione obbligatoria*, cit., p. 99.

²⁰⁹ G. PROSPERI, *Alcuni rilievi sul Decreto che istituisce l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1930, n. 11, p. 6.

all'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali (art. 1 del r.d. n. 928/1929). Ai sensi dell'art. 4 del r.d. n. 1565/1933, la manifestazione della malattia si considerava verificata nel primo giorno di completa astensione dal lavoro a causa della malattia stessa. Se questa si rivelava dopo che l'operaio avesse cessato di prestare la sua opera nelle lavorazioni comprese nell'obbligo dell'assicurazione, si considerava verificata nel giorno in cui il certificato medico veniva presentato all'Istituto assicuratore²¹⁰.

L'assicurazione delle malattie professionali (il cui obbligo sussisteva per gli operai addetti alle lavorazioni indicate nella tabella annessa al r.d. n. 928/1929 e che avessero contratto la malattia nell'esercizio e a causa della rispettiva lavorazione)²¹¹ avrebbe dovuto essere stipulata da ciascun datore di lavoro presso l'Istituto assicuratore con il quale avesse già in corso, oppure intendesse stipulare l'assicurazione dei propri operai contro gli infortuni. Il premio d'assicurazione sarebbe stato, dunque, naturalmente, a carico esclusivo dei datori di lavoro, perché la responsabilità del maggiore rischio professionale, inerente alla loro speciale industria, analogamente a quanto avveniva per gli infortuni sul lavoro, avrebbe dovuto essere risentita solo dai datori di lavoro, i quali avrebbero provveduto alla nuova assicurazione mediante un aumento del contributo o premio pagato per l'assicurazione contro gli infortuni (art. 11 del r.d. n. 928/1929).

A tal proposito, il premio per le malattie professionali avrebbe dovuto essere, come il premio infortuni, proporzionale al grado di insalubrità delle singole industrie, ovvero, in rapporto al minore o maggiore indice di morbosità professionale corrispondente, sia per gravità che per frequenza delle malattie professionali che avrebbero potuto essere determinate. Questo rischio era diverso non solo nelle lavorazioni inerenti alle singole sostanze tossiche, ma anche nelle stesse lavorazioni da uno stabilimento all'altro, in rapporto alle condizioni di lavoro nei singoli stabilimenti o nelle officine, sia per i mezzi e i metodi di lavorazione, che per gli ambienti di lavoro, i sistemi di prevenzione adottati, ecc. Perciò la misura del premio avrebbe dovuto essere direttamente proporzionale non solo ai fattori intrinseci alle singole lavorazioni tossiche, ma anche ai fattori estrinseci inerenti ai

²¹⁰ Il certificato medico, che ai sensi dell'art. 8 del r.d. n. 928/1929 doveva corredare la denuncia della malattia all'istituto assicuratore, poteva essere rilasciato dal medico curante dell'operaio o dal medico all'uopo incaricato dal datore di lavoro a visitare l'operaio, e doveva contenere una relazione particolareggiata della sintomatologia accusata dall'operaio e di quella rilevata dal medico certificante. Per l'indennizzazione delle malattie contemplate nella tabella allegata al r.d. n. 928/1929 occorre dunque che si manifestino nelle forme cliniche indicate nella tabella annessa al regolamento del decreto stesso. E nel concetto di manifestazione è implicito un fatto esteriore che giustifichi una denuncia di morbosità, a prescindere dall'astensione o meno dal lavoro. Cfr. A. CIAMPOLINI, *Responsabilità padronali*, cit., pp. 557-558.

²¹¹ Qualora si tratti di operai occupati, nello stesso luogo di lavoro, però in lavorazioni connesse o complementari a quelle indicate nella tabella, questi saranno ugualmente soggetti all'assicurazione, come gli addetti alle lavorazioni principali comprese nella tabella, se, a giudizio dell'Ufficio competente dell'Ispettorato corporativo saranno comunque ritenuti esposti a pericolo di intossicazioni (art. 2 del r.d. n. 1565/1933). Con questa disposizione si è voluta dare un'interpretazione più estesa all'aggettivo "addetto", nel senso che per operai "addetti" a date lavorazioni dovevano intendersi non solo gli operai che vi erano addetti direttamente, ma anche quelli addetti indirettamente, nello stesso luogo di lavoro.

metodi di lavorazione, ambienti di lavoro, e quant'altro. E in base a tali elementi, infatti, il premio per le malattie professionali avrebbe dovuto essere stabilito in modo analogo a quello per gli infortuni industriali, o per meglio dire, sotto forma di una percentuale sulla somma pagata dal datore di lavoro per i salari, percentuale diversa, a seconda della diversità del rischio professionale (rischio intrinseco o estrinseco).

A questo scopo, i datori di lavoro nel denunciare all'Istituto assicuratore le lavorazioni soggette all'obbligo dell'assicurazione contro le malattie professionali (art. 12 del r.d. n. 928/1929) avrebbero dovuto fornire tutti gli elementi loro richiesti per la determinazione e la valutazione del rischio: le denunce, infatti, dovevano contenere indicazioni sulla natura del lavoro, sui mezzi e sistemi delle lavorazioni, sulle condizioni dell'ambiente, specialmente in rapporto alle norme contenute nel Regolamento generale sull'igiene del lavoro (r.d. n. 530/1927), e sulle norme o sistemi di prevenzione adottati (r.d. n. 1565/1933).

Questo sistema prescelto non era altro se non una logica conseguenza del principio fondamentale ed informatore del r.d. n. 928/1929, secondo il quale l'assicurazione delle malattie professionali era un'estensione della legge-base per l'assicurazione infortuni, e rientrava, pertanto, nel quadro e nelle norme generali di essa. Quindi, forma collettiva unica dell'assicurazione, con premio o contributo calcolato sulla massa delle mercedi corrisposte agli operai a retribuzione del loro lavoro e non *pro capite* o per categorie o per individui nominativamente preindicati; ed unica esecuzione del contratto con la tenuta e registrazione di libri paga e matricola da servire agli effetti sia dell'assicurazione infortuni che di quella per le tecnopatie.

Ammessa l'assicurazione obbligatoria delle malattie professionali, si è resa necessaria la visita medica preventiva e periodica di tutti i lavoratori addetti alle industrie ritenute in grado di cagionare queste tecnopatie, allo scopo di eliminare in via preventiva le possibili frodi per una presunta dipendenza professionale di malattie in realtà preesistenti, e per facilitare un tempestivo riconoscimento di quelle che effettivamente potessero insorgere durante il lavoro, in modo tale da agevolare anche una tempestiva applicazione dei mezzi di cura e di prevenzione.

Opportuna si è rivelata la disposizione dell'art. 13 del r.d. n. 1565/1933, in base alla quale l'Istituto assicuratore poteva prendere visione dei referti relativi alle visite mediche preventive e periodiche. Ma per essere veramente utilizzabili, questi referti avrebbero dovuto essere raccolti diligentemente dai medici di fabbrica, o dai medici di quegli istituti speciali, come i Policlinici del lavoro, incaricati dai datori di lavoro di compiere tale delicato e importante servizio sanitario. Oltre a questo, esisteva anche l'obbligo per i datori di lavoro di informare l'Istituto stesso, ogni qualvolta da dette visite risultassero, a carico di qualche operaio, sintomi di una malattia indennizzabile (art. 13 del r.d. n. 1565/1933).

L'istituzione delle visite preventive e periodiche veniva così, con l'assicurazione delle malattie professionali, ad assumere un'importanza sempre maggiore, sia dal lato profilattico, che assicurativo; l'assicurazione entrava in

funzione anche della prevenzione, che, in realtà, per il legislatore fascista era lo scopo essenziale da raggiungere. E la prevenzione delle malattie professionali si risolveva, altresì, nella prevenzione di molte malattie comuni, perché le malattie professionali, e in specie le intossicazioni e la stessa anchilostomiasi, predisponavano ad altre malattie, che nella maggior parte dei casi avrebbero influito sulla prole e quindi sulla razza.

La prevenzione nel caso delle malattie professionali, quindi, si imponeva ancora più che per gli infortuni, perché mentre questi danneggiavano singoli individui, singoli valori umani, le malattie professionali invece condizionavano ed influenzavano l'aggravarsi delle malattie comuni, quindi la morbilità generale.

L'art. 7 del r.d. n. 928/1929 riguardava l'assistenza sanitaria dell'operaio. In detto articolo non si stabiliva ancora il diritto dell'operaio ammalato all'assistenza medica, farmaceutica od ospedaliera come riparazione di una forma di danno cagionatagli dal rischio professionale, ma si determinava l'obbligo per lui di «sottostare alle visite di controllo, che l'Istituto assicuratore avesse reputato necessarie presso i propri uffici o in luoghi da esso stabiliti, e, se impossibilitato a muoversi, nel luogo dove egli si trovava, o presso l'ospedale o istituto di cura ove fosse ricoverato; sia di sottostare alle cure che l'Istituto assicuratore ritenesse necessarie, e di entrare, a tal fine, nei luoghi di cura²¹² indicati dall'Istituto stesso»²¹³. Le relative spese sarebbero state a carico dell'Istituto assicuratore. Quale sanzione, naturalmente soltanto economica, al rifiuto ingiustificato di sottoporsi alle visite di controllo, o qualora ponga il medico dell'Istituto nell'impossibilità di eseguirle, o in caso di ingiustificato rifiuto alle cure indicate, l'operaio avrebbe perso il diritto all'indennizzo.

La norma appena citata riconfermava il proposito del legislatore, già parzialmente attuato in leggi speciali posteriori al T.U. del 1904, di introdurre nella riforma generale della legislazione infortunistica, il principio dell'assistenza sanitaria all'infortunato come diritto e come obbligo, in quanto l'assistenza sanitaria, in particolar modo se indirizzata alla conservazione della validità al lavoro, rappresentava sia nei confronti del danneggiato, come nell'interesse superiore dell'economia nazionale e quindi dello Stato, la migliore e forse più efficiente forma di riparazione del danno.

L'obbligo delle cure per gli assicurati corrispondeva, inoltre, allo spirito fascista di tutelare, nell'interesse individuale, l'interesse della collettività e dello Stato; corrispondeva ad un principio morale, non essendo concepibile, in normali

²¹² L'obbligo del ricovero – che era qualcosa in più rispetto all'obbligo delle cure – avrebbe implicato anche una certa limitazione della libertà personale (abbandono della casa e della famiglia, allontanamento da ogni altra fonte di lucro), e quindi una responsabilità dell'assicuratore per i danni fisici che possano colpire l'assicurato in dipendenza del ricovero, anche se eziologicamente estranei alla malattia professionale. V. G. BETOCCHI, *Punti oscuri nella assicurazione contro le malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1929, n. 8, p. 13.

²¹³ La cura di una tecnopatia, secondo Betocchi, costituiva un obbligo unilaterale, non per l'assicuratore di predisporla, ma per l'assicurato di sottostarvi. V. G. BETOCCHI, *L'assicurazione contro le malattie*, cit., p. 26; G. PROSPERI, *Alcuni rilievi sul Decreto*, cit., p. 16.

condizioni di vita, sia individuali che sociali, che un paziente potesse rifiutare, senza giustificato motivo, cure dirette alla guarigione di un morbo e al mantenimento della propria salute; né si poteva permettere che, con detto rifiuto, nel caso fosse ingiustificato, si esercitasse un'illecita speculazione, a danno della collettività, sull'assicurazione, che avrebbe dovuto indennizzare non la malattia in sé, ma la sua conseguenza, vale a dire la minorata capacità lavorativa, dopo aver effettuato tutte le possibili cure indicate dalla scienza medica. D'altra parte, però, anche in questa eventualità l'operaio sarebbe stato ampiamente tutelato: infatti, in caso di disaccordo sulle cure indicate dall'Istituto assicuratore, tra il medico di fiducia dell'Istituto stesso e il medico di fiducia dell'operaio, la decisione avrebbe dovuto essere rimessa ad un terzo medico, scelto a norma dell'art. 17 del r.d. n. 1565/1933, di comune accordo dai due predetti medici, e in caso di divergenza, dal presidente del competente ordine dei medici²¹⁴.

Stabilita esattamente la diagnosi e sottoposto il lavoratore alle cure necessarie, si potrà, nei casi seguiti da guarigione, autorizzare la riammissione al lavoro; tuttavia se la forma morbosa avrà ridotto la capacità lavorativa del paziente in misura superiore al 20% (art. 4) si dovrà procedere alla liquidazione di un'indennità permanente. Ma, mentre la legge sugli infortuni era corredata da una tabella con la valutazione in cifre percentuali della diminuzione della capacità lavorativa in seguito alle varie lesioni anatomiche (tabella che serviva di base anche per la liquidazione delle lesioni non comprese in essa), per ciò che concerneva le malattie professionali, il medico non avrebbe potuto basarsi su alcun dato preciso e la liquidazione sarebbe stata fatta secondo un criterio clinico, caso per caso²¹⁵.

Effettivamente, partendo dal presupposto che ogni organismo presenta reazioni particolari ai vari agenti morbosi, reazioni che si esplicano diversamente a seconda dei casi, veniva a mancare una base comune sulla quale poter costruire uno schema per una liquidazione razionale della diminuita capacità lavorativa. Quindi, solo ed esclusivamente dopo un accurato studio del singolo lavoratore ammalato, il medico avrebbe potuto giungere ad una valutazione equa dell'indennità permanente dovuta, stabilendo una liquidazione corrispondente alla reale diminuzione della sua capacità lavorativa.

Riguardo alle indennità, bisogna rilevare che non sarebbero stati indennizzabili né le malattie già in atto, e manifestatesi prima della data di entrata in vigore del decreto, cioè come si è detto, prima dell'inizio del 1934; né le malattie che si sarebbero manifestate posteriormente, nel termine di sei mesi dalla suddetta data. Di conseguenza sarebbero state indennizzate solo le malattie manifestatesi dopo sei mesi dall'entrata in vigore del r.d., o per meglio dire, dopo sette mesi dalla pubblicazione del regolamento, ovvero, dal mese di luglio del 1934 in poi. Allo stesso modo non era dovuta alcuna indennità per le malattie professionali

²¹⁴ A. RANELLETTI, *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali*, cit., p. 110; ID., *Il Governo fascista per i lavoratori*, cit., p. 20.

²¹⁵ G. MAURO, *La legge per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali e la sua applicazione pratica*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1930, n. 1, p. 33.

manifestatisi negli operai che, prima della data di entrata in vigore del decreto, avessero cessato di prestare la loro opera nelle lavorazioni per le quali era obbligatoria l'assicurazione.

Non avendo la legge effetto retroattivo, l'assicurazione doveva quindi comprendere solo i casi di malattie professionali, verificatisi dopo la sua entrata in vigore, e non già quelli preesistenti.

Pur avendo, come già detto, il r.d. n. 928/1929 le stesse basi giuridiche del T.U. n. 51/1904, le norme regolatrici dell'una e dell'altra tutela rimanevano distinte e separate tra loro, e ciò fece ben presto sentire la necessità di una unificazione delle disposizioni, necessità che nel giugno 1932 veniva sottolineata anche dalla *Relazione sulla riforma della legislazione sugli infortuni sul lavoro* presentata all'Assemblea generale del Consiglio nazionale delle corporazioni. L'unificazione, si diceva nella Relazione, risponde ad esigenze «d'ordine sistematico generale», dato che entrambe le discipline avevano lo stesso «fondamento giuridico» e identico «meccanismo tecnico assicurativo»; si inseriva con coerenza nell'evoluzione storica di questa forma di tutela, dal momento che la disciplina sulle malattie professionali anticipava già soluzioni poi adottate dalla riforma (indennizzazione in rendita, obbligatorietà delle cure, ecc.)²¹⁶.

Il legislatore degli anni Trenta effettuerà un'opera di revisione organica del sistema in cui il principio del rischio professionale sarà saldamente mantenuto a fondamento della disciplina, in quanto «ritenuto compatibile con la logica della solidarietà corporativa, secondo la quale la realizzazione della tutela previdenziale avrebbe dovuto rimanere affidata alle due categorie interessate, i datori di lavoro e i prestatori d'opera, e, quindi, continuare ad esaurirsi nella logica propria del rapporto di lavoro subordinato»²¹⁷.

Si arriverà così alla riforma legislativa della protezione, accordata al lavoratore subordinato, disposta con la delega al Governo di cui alla l. 29 gennaio 1934, n. 333, e che il Governo, volendo confermare il comune fondamento delle due forme di tutela assicurativa, attuerà al di là dei limiti della delega stessa, in quanto, dovendo riformare le disposizioni vigenti sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, vale a dire il T.U. n. 51/1904, e malgrado la legge non facesse alcun cenno alla norma sulle tecnopatie, accorperà nella nuova legge anche le norme vigenti per le malattie professionali, di cui al r.d. n. 928/1929, peraltro appena entrato in vigore²¹⁸, pervenendo in questo modo a quella unificazione del regime assicurativo per gli infortuni e le tecnopatie che, già adottata presso molti Stati, era da tempo e da più parti auspicata anche nel nostro Paese.

²¹⁶ Per il testo della relazione, v. *“La riforma delle leggi d'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro”*, *Relazione del Ministero delle Corporazioni*, in *“Rassegna della previdenza sociale”*, 1931, n. 6, pp. 1-45, nello specifico pp. 42-43.

²¹⁷ M. PERSIANI, *Tendenze dell'evoluzione della tutela per gli infortuni e le malattie professionali: il superamento del principio del rischio professionale*, in *“Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”*, 1974, III, p. 178; A. DE MATTEIS, S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 53; M. MORELLO, *Diritto, lavoro*, cit., p. 180.

²¹⁸ E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni*, I, cit., p. 32.

2. *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro: la necessità di una riforma*

Le successive modificazioni alla legge contro gli infortuni sul lavoro apportate dopo la redazione del T.U. 31 gennaio 1904, n. 51, cui più volte abbiamo fatto riferimento, erano state il risultato di pressioni delle organizzazioni operaie e padronali, egualmente non soddisfatte dalla legge così come era stata concepita e applicata²¹⁹. Pertanto, dinanzi a proteste e critiche unanimi mosse da organizzazioni industriali ed operaie, confermate da inchieste che ebbero una vasta eco nelle aule parlamentari, nelle sessioni del Consiglio del lavoro, nei convegni delle Camere di commercio e delle Organizzazioni operaie, nel marzo 1908 – quasi alla vigilia della presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa – il Congresso degli industriali, tenutosi a Roma, aveva reclamato rapidi ed energici provvedimenti, indicando al Governo tutte le possibili riforme suggerite da anni di esperienza.

Le proposte modificazioni al T.U. n. 51/1904, fatte alla Camera il 22 luglio 1920 (progetto Labriola), non erano certamente di carattere sostanziale. La stessa Commissione parlamentare (relatore Canevari), nel presentarne il testo, aveva avvertito che i provvedimenti proposti avrebbero avuto carattere temporaneo, dal momento che, anche per l'impegno formale del Ministero del lavoro, tutta la materia delle assicurazioni sociali avrebbe dovuto essere riesaminata, entro breve tempo, e solo allora si sarebbe provveduto a quell'opera di riordinamento da tanti auspicata²²⁰. Il progetto di legge venne approvato alla Camera nella seduta del 9 agosto 1920, ed in seguito ad alcune modificazioni introdotte dal Senato veniva ripresentato alla Camera nel dicembre dello stesso anno, per essere definitivamente approvato il 3 marzo 1921.

Malgrado i perfezionamenti²²¹ apportati dopo le modificazioni introdotte nel 1921, la riforma dell'assicurazione infortuni venne posta all'ordine del giorno della seconda Assemblea del Consiglio nazionale delle corporazioni, tenutasi a Roma dal

²¹⁹ Alcune di queste leggi avevano carattere contingente, come ad es. il d.l. 3 dicembre 1916, n. 1773, sull'assicurazione dei prigionieri di guerra; il d.l. 15 febbraio 1917, n. 415, per la liquidazione delle indennità per gli infortuni subiti in zona di guerra dagli operai che lavoravano per conto dello Stato; il d.l. 8 marzo 1917, n. 671, relativo agli infortuni degli equipaggi delle navi requisite dallo Stato; il r.d. 28 agosto 1919, n. 1643, integrativo della precedente l. 2 agosto 1913, n. 1075, e relativo agli operai ingaggiati per lavorazioni in Paesi esteri sprovvisti di tutela; il r.d. 23 ottobre 1922, n. 1573, per gli operai infortunati in Eritrea. Altre, invece, rappresentarono anticipazioni della riforma tanto richiesta: il d.l. 17 novembre 1918, n. 1825, la l. 20 marzo 1921, n. 296, e il d.l. 5 dicembre 1926, n. 2051, a modifica della legge infortuni fondamentale; e il r.d.l. 27 marzo 1919, n. 638, il r.d. 2 ottobre 1921, n. 1336, il r.d. 21 gennaio 1929, n. 214, il r.d. 13 giugno 1930, n. 1016, il r.d. 20 marzo 1933, n. 415, il r.d. 23 marzo 1933, n. 264, a modifica del regolamento. Inoltre, furono emanate la l. 24 marzo 1921, n. 312, poi T.U. 8 ottobre 1931, n. 1604, per l'assicurazione dei pescatori; il r.d.l. 8 marzo 1923, n. 633, per l'assicurazione degli operai alle dipendenze dello Stato; il r.d. 27 marzo 1930, n. 560, per gli operai delle miniere di zolfo siciliane, ecc.

²²⁰ F. MAGRI, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nella legislazione italiana, dalle origini alla recente riforma corporativa e successive modificazioni*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 10, p. 330.

²²¹ Mi riferisco, tra l'altro, al r.d. 29 novembre 1929 con cui erano state introdotte modificazioni al regime delle assicurazioni infortuni per la Tripolitania e la Cirenaica; al r.d. 13 gennaio 1930 con cui entravano in vigore le norme relative all'assicurazione infortuni per colonia Eritrea, simili a quelle adottate per le colonie libiche.

9 al 13 novembre 1931. Il Consiglio nazionale aveva dato parere favorevole, affinché il Ministero delle corporazioni procedesse ad un esame circostanziato di tutti i problemi relativi, e assolto con tempestività l'incarico, il Ministero predisponendo una Relazione²²², sulla quale sarebbero state impostate le discussioni riguardanti la riforma, presso le singole Corporazioni ed all'Assemblea del Consiglio, che si sarebbe tenuta a Roma nel giugno dell'anno successivo. L'esame e le discussioni da parte delle corporazioni avevano messo in luce punti di vista contrastanti su taluni aspetti della riforma, consentendo allo stesso tempo ulteriori chiarimenti dei vari problemi, che, passati al vaglio dell'Assemblea generale del Consiglio nazionale delle corporazioni (9-12 giugno 1932), hanno potuto fornire, in una successiva revisione, gli elementi necessari per la redazione definitiva del testo di legge.

Il Consiglio nazionale non si era occupato del riesame delle varie questioni sulle quali era già stato raggiunto un accordo nelle discussioni delle singole corporazioni, ma aveva rivolto la sua attenzione ad alcune questioni controverse, vale a dire il sistema di applicazione, gli istituti di assicurazione, il modo di liquidazione delle indennità, la modificazione legislativa dell'assicurazione infortuni, l'assistenza sanitaria, proponendo soluzioni adeguate che avrebbero costituito le parti fundamentalmente innovate del nuovo testo di legge.

Circa quest'ultimo punto, ovvero l'assistenza sanitaria, la Relazione ministeriale al nuovo progetto di riforma si era pronunciata decisamente a suo favore, prevedendo l'adozione di un sistema completo di assistenza, che fosse immediata e necessaria, e che valesse a ridurre al minimo le mutilazioni o le imperfezioni a carattere permanente in tutti i casi in cui sia la medicina che la chirurgia avrebbero potuto utilmente agire a questo fine, e senza ulteriore danno per il paziente, nonché il ricovero dei mutilati, quasi o totalmente inabili al lavoro, le applicazioni meccaniche nelle amputazioni, la rieducazione professionale degli invalidi al lavoro originario o ad altro ritenuto idoneo.

Volendo, inoltre, precisare i capisaldi di un «programma di perfetta tutela infortunistica», la Relazione indicava tre «comandamenti»: *prevenire, curare, indennizzare*; dei quali, il secondo e il terzo²²³ sarebbero stati, come vedremo a breve, tradotti in precise norme legislative e regolamentari con il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, il r.d. 15 dicembre 1936, n. 2276, e il r.d. 25 gennaio 1937, n. 200, che avrebbero stabilito il nuovo regime dell'assicurazione operaia contro i rischi del lavoro. Riguardo al primo di questi comandamenti, *prevenire*, per quanto il r.d. n.

²²² V. «La riforma delle leggi d'assicurazione obbligatoria», cit.

²²³ Per quanto concerne il secondo comandamento, *curare*, va detto che esso costituiva l'innovazione più rilevante e «coraggiosa» introdotta nel sistema assicurativo italiano che, superando concezioni individualistiche, conferiva alla previdenza una funzione eminentemente sociale. Quanto al terzo comandamento, *indennizzare*, è da notare che il nuovo regime assicurativo, pur riconoscendolo indispensabile ai fini della tutela operaia contro i rischi del lavoro, lo ha collocato però in seconda linea, destinandolo ad entrare in funzione nel solo caso in cui continuasse a permanere nelle vittime una minorazione, tale da costituire una vera e propria riduzione della capacità al lavoro e al guadagno. V. *Il nuovo regime dell'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, in «Rassegna della previdenza sociale», 1935, n. 10, pp. 7-8.

1765/1935, non contenesse, né d'altronde avrebbe potuto contenere le numerose e dettagliate disposizioni occorrenti necessariamente alla sua attuazione, va detto che il suddetto decreto all'art. 73 avvertiva che «le norme per la prevenzione contro gli infortuni e le malattie professionali saranno approvate con regio decreto da emanarsi su proposta del Ministero delle corporazioni, sentito il parere della Commissione permanente sulla legislazione del lavoro». Pertanto, in attesa di provvedimenti destinati, non già a trasformare il comandamento stesso da semplice enunciazione teorica in norma attiva, ma ad aggiornarne e perfezionarne le applicazioni concrete²²⁴, l'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (I.N.F.A.I.L.), di cui ci occuperemo più specificatamente a breve, cosciente dell'importanza della funzione preventiva²²⁵ in campo infortunistico, in quanto chiave di volta della rischiosità delle industrie, non poteva rimanere indifferente ad un'ulteriore opera di potenziamento di questa funzione, e a questo scopo prendeva opportuni accordi con l'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni (E.N.P.I.).

In conformità di questi accordi – per effetto dei quali l'I.N.F.A.I.L. partecipava direttamente al finanziamento dell'E.N.P.I. mediante un elevato contributo annuo sui premi assicurativi incassati e concedeva alle aziende associate ai servizi di consulenza e di assistenza dello stesso E.N.P.I., il beneficio di una riduzione percentuale sul premio da esse dovuto all'istituto assicuratore – iniziava la sua attività presso il ricordato Ente di propaganda per la prevenzione degli infortuni, un Comitato speciale di collegamento fra i due istituti, allo scopo di sovrintendere all'organizzazione dei servizi antinfortunistici aziendali, riconosciuti come i mezzi più efficaci, ai fini pratici, della riduzione sia del numero sia della gravità dei danni fisici e psichici derivanti agli operai dai rischi del lavoro²²⁶.

Grazie alla stretta collaborazione tra I.N.F.A.I.L. e E.N.P.I. ci si auspicava, da una parte, la diretta partecipazione all'opera di prevenzione di un più elevato numero di datori di lavoro, e dall'altra un incremento dei rapporti esistenti tra funzione assicurativa e funzione preventiva, ravvisando anche l'opportunità di concentrare la funzione preventiva e quella del risarcimento nell'istituto assicuratore. Il tutto per potenziare ulteriormente la lotta antinfortunistica, con favorevoli ripercussioni non soltanto sulla produzione e sull'economia del Paese, ma anche e soprattutto sul benessere fisico e morale dei lavoratori, che costituiva un'incessante preoccupazione della politica sociale fascista.

²²⁴ Provvedimenti che, però, come è noto, arriveranno a partire dal 1955. V. *infra*.

²²⁵ La prevenzione – sia essa biologica, agente direttamente sul soggetto dell'assicurazione, o meccanica, attraverso mezzi di protezione e di difesa – costituiva un interesse di gestione, che andava prevalentemente a beneficio dell'economia nazionale. Era perciò una funzione che non poteva essere avulsa dall'Istituto di assicurazione, il cui interesse, in questo campo, si identificava con l'interesse della collettività e dello Stato ai fini demografici ed economici nazionali. V. E.M. FUMO, *Per la ripresa dell'attività prevenzionale infortunistica*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1945, n. 1, p. 61.

²²⁶ V. *Sviluppi dell'azione preventiva contro gli infortuni sul lavoro*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1937, n. 7, pp. 7-8.

A conclusione dei suoi lavori, l'Assemblea del Consiglio nazionale delle corporazioni aveva approvato un ordine del giorno, presentato dal deputato Razza, in cui si affermava il principio che l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, non avrebbe potuto, in un regime ordinato corporativamente, non essere considerata funzione di Stato. Veniva a questo scopo espresso il parere favorevole circa la costituzione di un unico istituto assicuratore, ordinato sul principio della mutualità e sulla base dei raggruppamenti territoriali e professionali, nei quali le rappresentanze paritetiche delle categorie sindacali interessate avrebbero potuto esercitare il più ampio potere amministrativo e di controllo²²⁷.

L'assemblea rimetteva, infine, al Governo il giudizio definitivo sul momento più opportuno, dal punto di vista economico-sociale, per attuare una riforma di così vasta portata.

Mentre fervevano le discussioni, durante il periodo dell'elaborazione della nuova legge, e cominciavano ad essere introdotte le prime riforme al T.U. n. 51/1904, allora in vigore, il Ministro delle corporazioni annunciava che la sua opera sarebbe stata audace e prudente allo stesso tempo: audace, nel riconoscere e nel proteggere i bisogni dei lavoratori, e prudente nella ricerca di qualsiasi mezzo per evitare all'industria oneri troppo pesanti²²⁸.

Nel marzo 1933, il Consiglio dei ministri approvava il progetto di legge per l'unificazione degli istituti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e nel quale veniva stabilito che, a partire dal 1° luglio 1933, l'assicurazione infortuni per gli operai delle industrie avrebbe dovuto essere esercitata esclusivamente dalla Cassa nazionale infortuni che, in vista del più vasto compito affidatole, avrebbe assunto la nuova denominazione di Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Come primo passo verso l'unificazione degli istituti assicuratori nel campo delle industrie si chiedeva la messa in liquidazione dei Sindacati volontari di assicurazione mutua, le cui norme relative venivano stabilite in un successivo r.d. del maggio 1933, mentre con il r.d. 22 giugno 1933 veniva posto in liquidazione pure il Consorzio italiano dei Sindacati infortuni, avente la sua sede a Roma.

Il 22 giugno dello stesso anno veniva emanata la l. n. 851 sul *Coordinamento e la integrazione delle norme dirette a diminuire la causa della malaria*, ovvero la legge che avrebbe dovuto risolvere la tanto dibattuta questione se la malaria fosse da considerarsi come infortunio, nel senso che la escludeva come tale²²⁹, ma d'altra

²²⁷ V. F. MAGRI, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, cit., p. 331.

²²⁸ C. DE BERNARDIS, *Il contratto collettivo di lavoro nel sistema della legge sugli infortuni*, in "L'Assistenza sociale", 1940, p. 804.

²²⁹ Tale esclusione era giustificata dall'esistenza di speciali norme in merito. Infatti, l'art. 329 del T.U. delle leggi sanitarie, approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, prevedeva che, nei casi di morte per febbre perniciosa, l'Istituto assicuratore, presso cui gli operai erano assicurati, a norma delle leggi allora vigenti per gli infortuni sul lavoro nelle industrie e nell'agricoltura, era tenuto al pagamento di un'apposita sovvenzione agli eredi. Sul dubbio se l'infezione malarica potesse essere considerata infortunio sul lavoro, la Suprema Corte con sentenza pronunciata dalla I Sezione civile il 31 luglio 1926, n. 2666, aveva ritenuto che l'infezione malarica, contratta da un

parte dava ad essa una propria fisionomia e norme speciali distinte da quelle dell'assicurazione infortuni; mentre, un importante perfezionamento della legislazione infortuni era quello relativo all'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali, attuato con il r.d. 13 maggio 1929, e di cui ci siamo già occupati.

Con la l. 29 gennaio 1934, il Governo veniva autorizzato a riformare la legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro per gli operai addetti alle industrie, (T.U. n. 51/1904) ed a procedere alla compilazione del nuovo Testo Unico, secondo le direttive approvate dal Consiglio nazionale delle corporazioni nel giugno del 1932. Le nuove norme avrebbero inquadrato la legislazione antinfortunistica nel complesso sistema giuridico di protezione del lavoro, fondato sui postulati etici del corporativismo fascista, e nell'armonia e nella solidarietà dei vari fattori della produzione, tutti subordinati, nella loro azione, alla tutela ed all'incremento delle necessità e degli interessi della Nazione.

3. *L'istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*

3.1. *I precedenti storici – La Cassa nazionale infortuni*

Nel nostro Paese, la questione relativa ad un inquadramento giuridico dell'indennizzo ai lavoratori infortunatisi nel corso della loro attività lavorativa, cominciò ad imporsi dopo il 1870, ovvero quando subito dopo l'unificazione si verificò un incremento delle attività nei vari settori produttivi, che impose all'attenzione sia della classe politica che della riflessione teorica, il drammatico problema degli infortuni sul lavoro²³⁰.

operaio in occasione del lavoro, sempreché risulti che prima di iniziare il lavoro in luogo infetto, egli aveva abitato in località immune da tale infezione, era da ritenersi causa violenta a norma dell'art. 7 della legge infortuni, e quindi produttiva del relativo diritto all'indennità; con una successiva sentenza del 27 febbraio 1928, n. 886, affermava, invece, che la perniciosa malarica non potesse considerarsi come infortunio indennizzabile. In un secondo momento, però, la Suprema Corte sarebbe tornata sui suoi passi, stabilendo, con una serie di sentenze, alcune delle quali a Sezioni Unite, il principio che l'infezione malarica, anche se non si fosse rivelata in una vera e propria perniciosa, potesse costituire infortunio sul lavoro, nel caso in cui si accertasse l'occasione di lavoro come causa determinante l'inizio della malattia. Osservava la Suprema Corte che, sebbene l'infezione malarica rappresentasse un rischio generico per tutti gli abitanti della zona infetta, costituisse tuttavia rischio del lavoro indennizzabile, qualora fosse accertato che il soggetto proveniente da zona immune e mai precedentemente investito da attacchi malarici, fosse stato obbligato, per ragione del proprio lavoro, a risiedere in zona malarica, ed ivi avesse contratto l'infezione. V. Cass. civ., SS.UU., 25 febbraio 1929, n. 528; Cass. civ., SS.UU., 27 maggio 1929, n. 1870; Cass. civ., SS.UU., 23 maggio 1930, n. 1811; Cass. civ., SS.UU., 28 maggio 1930, n. 1883. In dottrina, cfr. C. ZAPPULLI, *La malaria nelle leggi infortunistiche e nella giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione*, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 6, pp. 11-20.

²³⁰ Tra la letteratura in materia, v. C. CURCIO, *Sulle origini dell'idea di sicurezza sociale*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1960, I, pp. 1-17; S. HERNANDEZ, *Profili storici*, in AA.VV. (a cura di), *Per un sistema di sicurezza sociale*, Bologna, Il Mulino, 1965, p. 13 ss.; L.G. MARTINI, *La tutela degli infortuni sul lavoro*, cit., pp. 535-550; A. JANNITTI PIROMALLO, *L'inquadramento giuridico dell'indennizzo per infortuni sul lavoro*, in "Assicurazioni", 1952, I, pp. 149-179. Per una rilettura del

In particolare, a seguito dello sviluppo della siderurgia, dell'industria pesante e la diffusione di stabilimenti ed insediamenti industriali, con macchinari sempre più complicati, funzionanti automaticamente e privi di qualsiasi misura protettiva per non incrementare ulteriormente i costi di esercizio, cui veniva adibita manodopera del tutto inesperta, il fenomeno infortunistico assunse, per numero e per gravità, proporzioni impressionanti²³¹, con serie ripercussioni sui lavoratori²³².

Le condizioni di lavoro della classe operaia dell'epoca erano caratterizzate dalla mancanza delle più elementari norme d'igiene e di sicurezza²³³ e le maestranze erano costrette a subire estenuanti turni di lavoro, privi di qualsiasi tipo di regolamentazione.

Intanto, si cominciava a capire che, anche i detentori di energie lavorative che si trovavano in una condizione di netta inferiorità sul mercato del lavoro e privi, al tempo stesso, di un'efficace ed effettiva tutela da parte dell'ordinamento giuridico²³⁴ avrebbero dovuto essere destinatari di una diversa e al contempo specifica protezione, in quanto produttori della ricchezza nazionale, rispetto alla fin troppo modesta tutela assistenziale fornita a coloro che erano sprovvisti di mezzi necessari alla sussistenza.

Su iniziativa di Marco Minghetti, ministro dell'agricoltura, industria e commercio, era stata istituita, con il r.d. 25 novembre 1869, n. 5370, una "Commissione consultiva sulle Istituzioni di previdenza e sul lavoro", primo organismo pubblico ad occuparsi della "questione sociale", i cui compiti consistevano, tra l'altro, nella definizione dei contenuti della legge in materia, già in via d'emanazione; la Commissione, posta con r.d. 8 settembre 1878, n. 4498, sotto la competenza del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, e mutata la denominazione in "Consiglio di previdenza" con il successivo r.d. 22 luglio 1894, n. 365, ebbe anche il compito di stabilire i regolamenti per la prevenzione degli

problema storico degli infortuni sul lavoro, v. L. GAETA, *La nascita della tutela antinfortunistica nelle Enciclopedie giuridiche di inizio secolo*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 1989, n. 43, pp. 449-499.

²³¹ Per avere un'idea della portata del fenomeno, si rimanda ai dati emergenti da una delle prime ricognizioni ufficiali e relativi al triennio 1879-1881, e riportati nell'allegato I di cui al disegno di legge Berti-Zanardelli in tema di disposizioni intorno alla responsabilità civile per infortunio. V. ATTI PARLAMENTARI, Camera dei deputati, legisl. XV, sess. I, 1882-1883, Disegni di legge e relazioni, doc. n. 73, p. 76; inoltre, cfr. G. CANNELLA, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 39; P. MASCIOCCHI, *Sicurezza sul lavoro*, cit., p. 5; P. PASSANITI, *Storia del diritto del lavoro*, cit., p. 59.

²³² Per un più attento esame sulla situazione dei lavoratori, cfr. F. DELLA PERUTA, *La fisionomia della classe operaia*, in M. ANTONIOLI, M. BERGAMASCHI, L. GANAPINI (a cura di), *Milano operaia dall'800 a oggi*, in "Rivista milanese di economia", Quaderni, n. 22, vol. I, 1992, pp. 3-17.

²³³ Già negli anni Ottanta, circa un terzo degli scioperi mirava al miglioramento delle condizioni ambientali delle fabbriche; ma le richieste degli operai si scontravano con le scelte della classe imprenditoriale che tra l'altro mirava a basare lo sviluppo industriale anche sullo sfruttamento illimitato della forza lavoro, nella totale assenza di ogni forma di legislazione sociale, in modo da non creare conflitti con le esigenze di mercato. Cfr. V. FOA, *Sindacati e lotte sociali*, in *Storia d'Italia*, vol. V, I documenti, Torino, Einaudi, 1973, p. 1790; M. LICHTNER (a cura di), *L'organizzazione del lavoro in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1975, pp. 39-45.

²³⁴ R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale, II, Profili storici*, Padova, Cedam, 2005, p. 1 ss.; M. MORELLO, *Diritto, lavoro*, cit., p. 18.

infortuni sul lavoro e provvedere alle istituzioni di previdenza e di mutuo soccorso²³⁵.

Dovettero trascorrere più di dieci anni, affinché nella relazione sul disegno di legge presentato alla Camera nel febbraio 1883, relativo alla fondazione di una Cassa nazionale per gli infortuni, Domenico Berti potesse sottolineare l'originalità di quella che sarebbe stata definita la "soluzione italiana", vale a dire la convenzione tra istituti di credito e il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio come fondamento della Cassa di assicurazione²³⁶, contrapponendo questa proposta all'assicurazione obbligatoria voluta per legge da Bismark in Germania²³⁷.

Particolarmente attivo nella stipulazione della convenzione era stato Luigi Luzzatti, relatore della Commissione parlamentare sul disegno di legge presentato da Berti e che coglieva l'occasione per ribadire le sue idee circa l'organizzazione del lavoro industriale, di cui denunciava la mancanza d'igiene, la scarsa cautela, e le tante ore di lavoro, con l'intento di preparare una legislazione sul lavoro nelle fabbriche. Il Luzzatti si batteva per risolvere il problema dell'assicurazione contro gli infortuni, in modo da evitare allo stesso tempo sia il trasferimento allo Stato dell'onere assicurativo che avrebbe creato un aggravio per la finanza pubblica, sia la distrazione degli utili delle Casse dal loro fine statutario, ovvero la beneficenza; intendeva creare un ente finanziariamente autonomo²³⁸, libero da ogni possibile ingerenza dello Stato, non monopolistico, ma gestito da un consorzio di istituti,

²³⁵ Cfr. D. DE PAOLI, G. CAMPO, A. PAPALE, M.G. MAGLIOCCHI, *L'evoluzione della tutela delle malattie professionali in Italia*, in ISPESL, *Quarta Raccolta di contributi tecnici, normativi e di attualità sulla salute e sicurezza del lavoro*, Roma, Ispesl, 2010, p. 84. Per una ricostruzione dell'attività della Commissione, v. D. MARUCCO, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio di previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, Franco Angeli, 1984.

²³⁶ La convenzione verrà stipulata tra il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio e i rappresentanti di sette Casse di risparmio (Milano, Torino, Bologna, Genova, Roma, Venezia, Cagliari), nonché di tre grandi Istituti di credito (Monte dei Paschi di Siena, Banco di Napoli e Banco di Sicilia).

²³⁷ Su una possibile influenza del modello tedesco v. L. GAETA, *L'influenza tedesca sulla formazione del sistema previdenziale italiano*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 53/1992, pp. 1-19; ID., *La subordinazione del diritto del lavoro italiano nei confronti della Germania*, in "Lavoro e diritto", 2016, n. 4, pp. 695-706.

²³⁸ Il 5 maggio 1881 era stata inaugurata a Milano l'Esposizione nazionale, la quale aveva rivelato l'iniziativa audace di una filatura di Intra, la Sutermeister e C., che, compiendo un'opera assolutamente senza precedenti in Italia, da oltre quattro anni assicurava i propri operai contro gli infortuni sul lavoro, presso una compagnia privata estera. La giuria della sezione previdenza e beneficenza dell'Esposizione era presieduta da Luzzatti che, interessatosi all'esperimento, non solo premiò con la medaglia d'oro la ditta per la sua iniziativa, ma invitò gli industriali italiani a seguirne l'esempio. Propose, inoltre, la fondazione di un'istituzione italiana, di portata nazionale, la quale, spinta non da fini di lucro ma soltanto da volontà di beneficenza, avrebbe potuto praticare tariffe particolarmente basse, invogliando così i datori di lavoro ad assolvere un precetto morale che in definitiva coincideva anche con il loro interesse, e favorendo il diffondersi dell'assicurazione persino tra le maestranze. Cfr. E. CATALDI, *Studi di diritto infortunistico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 47; ID., *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Testimonianza di un secolo)*, Roma, I.N.A.I.L., 1983, p. 41.

senza scopo di lucro e di speculazione, quali appunto le Casse di risparmio ordinarie, definite da Luzzatti stesso “opere pie del credito”²³⁹.

Si arrivava così alla firma della Convenzione avvenuta a Roma il 18 febbraio 1883²⁴⁰. Il giorno seguente, il ministro Berti presentava in Parlamento il disegno di legge per la sua approvazione; e la legge veniva approvata il 28 giugno 1883 dalla Camera dei deputati ed il 5 luglio successivo dal Senato, per essere promulgata tre giorni dopo, divenendo legge dello Stato l'8 luglio 1883, contrassegnata dal n. 1473²⁴¹.

Veniva così costituita la Cassa nazionale per gli infortuni degli operai sul lavoro come corpo morale, autonomo²⁴², separato e distinto, allo stesso tempo, dagli enti che concorrevano a fondarla, con sede amministrativa presso il Comitato esecutivo della Cassa di risparmio di Milano, al cui presidente sarebbe spettata di diritto anche la presidenza dell'Ente assicuratore. La Cassa era dotata di un fondo di garanzia formato, senza alcun contributo statale, con le sole quote dei dieci istituti fondatori che, si accollavano anche le spese di amministrazione. Veniva assicurato qualsiasi infortunio che avesse causato nell'assicurato, vale a dire in colui che avendo compiuto i dieci anni d'età si dedicava a lavori manuali o prestava servizio a cottimo o a giornata, un'incapacità lavorativa per un periodo di tempo superiore ai trenta giorni²⁴³.

²³⁹ L. LUZZATTI, *La Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro*, in “Nuova antologia”, 1889, n. 10, p. 315; G. MONTELEONE, *La legislazione sociale al Parlamento italiano. Gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile dei padroni. 1879-1886*, in “Movimento operaio e socialista”, 1976, n. 3, p. 191.

²⁴⁰ La Convenzione era costituita da 15 articoli concernenti: 1° la fondazione e la denominazione della Cassa; 2° gli Istituti concorrenti alla formazione, già elencati nel preambolo; 3° il fondo di garanzia; 4° le spese di amministrazione; 5° il Consiglio superiore preposto all'amministrazione; 6° la delega a detto Consiglio per l'emanazione delle norme di attuazione; 7° il fondo della Cassa (premi, interessi, lasciti); 8° le persone assicurate, età minima dieci anni; 9° le forme di assicurazione, individuali e collettive; 10° gli eventi assicurati (infortuni comportanti la morte, la “impotenza” permanente assoluta e parziale al lavoro, e quella temporanea; 11° la delega al Comitato esecutivo della Cassa di risparmio di Milano di predisporre le tariffe dei premi e la misura delle indennità; 12° l'esclusione dal calcolo delle tariffe delle spese di amministrazione a carico degli istituti fondiari; 13° la liquidazione in somma capitale delle indennità; 14° il fondo speciale; 15° il termine di un anno per l'inizio dell'esercizio della Cassa. V. E. CATALDI, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione*, cit., p. 44.

²⁴¹ Sul dibattito parlamentare relativo alla creazione della Cassa, v. V. STRINATI, *La responsabilità degli imprenditori e la Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: iniziative legislative e dibattiti parlamentari (1879-1885)*, in “Le Carte e la Storia”, 2007, n. 1, pp. 158-174.

²⁴² La Cassa rappresentava un “ente morale autonomo” avente carattere pubblico, ma veniva conservato il principio dell'autonomia dei privati, giacché l'iscrizione alla Cassa rimaneva facoltativa. Cfr. T. TREU, *Sicurezza sociale e partecipazione. Note storiche e critiche*, in “Rivista di diritto del lavoro”, 1970, I, p. 97; G. GOZZI, *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 109.

²⁴³ Lo scopo di questa limitazione era di non gravare l'Istituto con ulteriori oneri per liquidare indennità irrilevanti, partendo dalla considerazione che per gli infortuni più lievi avrebbero potuto intervenire in maniera efficace le Società di mutuo soccorso. Cfr. T.L. RIZZO, *La legislazione sociale*, cit., p. 290. La suddetta limitazione sarebbe stata modificata con la l. 23 dicembre 1886, n. 4233 che consentiva la riduzione della franchigia a dieci giorni, ridotta ulteriormente a cinque giorni, giudicati necessari per le constatazioni mediche, con r.d. 24 luglio 1887, n. 4808. Cfr. L. MARTONE, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale*, in “Quaderni fiorentini”, 1974-1975, n. 3-4, p. 131.

Ciononostante, questa condizione si rivelava fortemente riduttiva dell'efficacia della tutela dei lavoratori, dal momento che, limitando il sussidio per incapacità temporanea a partire dal trentunesimo giorno d'infermità, lasciava senza alcuna copertura assicurativa una buona parte, se non tutti gli infortuni meno gravi, e allo stesso tempo più numerosi, ma non di certo meno spiacevoli per gli operai che, impossibilitati temporaneamente a lavorare a causa dell'infortunio, non avrebbero percepito il salario. Si riteneva che a questo tipo di infortuni avrebbero dovuto provvedere le Società di mutuo soccorso, la cui diffusione, efficienza e disponibilità di mezzi variavano tantissimo da un posto all'altro, non consentendo così un'ampia assistenza né un uguale trattamento degli infortunati²⁴⁴.

L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro poteva essere stipulata mediante tre tipi di contratto: "la polizza individuale", emessa dalla Cassa a favore di una determinata persona; la "polizza collettiva semplice", emessa a favore di tutto il personale impiegato in un'impresa industriale o in un'azienda agricola; la "polizza collettiva combinata", emessa come la precedente, ma comprendente in più la garanzia per la responsabilità civile del datore di lavoro. La durata del contratto di assicurazione, fissata dalla polizza, variava a seconda della volontà dell'assicurato, e poteva essere di pochi mesi, un solo anno o anche periodi più lunghi.

Un Consiglio superiore composto dei membri del Comitato esecutivo della Cassa di risparmio di Milano e di un rappresentante di tutti gli altri istituti, determinava l'indirizzo e le norme generali per l'amministrazione, per l'accertamento dell'infortunio e per la liquidazione dell'indennità. Il governo non aveva alcuna ingerenza diretta nel funzionamento della Cassa nazionale, fatta eccezione per i regolamenti e le tariffe che dovevano ottenere la sua approvazione.

La Cassa riscuoteva i premi secondo tariffe autonomamente predisposte e indennizzava i lavoratori in misura adeguatamente determinata, in proporzione alla gravità del danno subito, in caso di infortunio, morte dell'assicurato, inabilità (all'epoca si diceva "impotenza al lavoro") permanente, sia totale che parziale, e temporanea, purché superiore ad un mese²⁴⁵. I premi o tariffe erano fissati in cifre compatibili con i salari bassi: i premi per le assicurazioni individuali in caso di morte e invalidità permanente variavano a seconda delle categorie a rischio, e con l'aggiunta dell'invalidità temporanea. Ancora più modesti erano i premi per l'assicurazione collettiva semplice, stipulata dal proprietario o imprenditore a favore di tutto il personale dipendente, da associazioni operaie o da proprietari e lavoratori insieme, premi che variavano in caso di morte o invalidità permanente e con l'inclusione dell'invalidità temporanea.

²⁴⁴ V. M. MORELLO, *Diritto, lavoro*, cit., p. 65.

²⁴⁵ P. CIANNELLA, S. CIANNELLA, voce *Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, in "Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale", vol. VIII, Torino, Utet, 1992, p. 33.

Per l'assicurazione collettiva combinata, contratta dal solo padrone o da questo insieme con i suoi operai, comprendente anche la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile del padrone (ma occorre ricordare che questa non poteva essere assicurata da sola), il premio sarebbe stato alquanto superiore a quello dell'assicurazione collettiva semplice.

Le indennità venivano liquidate in somma capitale, salva la possibilità, su richiesta dell'interessato, di versare il capitale alla Cassa nazionale pensioni per la conversione in rendita vitalizia o temporanea²⁴⁶. Alla chiusura annuale dei conti, l'avanzo netto d'esercizio doveva essere conservato in un fondo speciale che, ogni cinque anni, fatto il bilancio tecnico, doveva essere devoluto per metà alla liberazione del fondo di garanzia, nelle proporzioni designate dall'art. 3, e l'altra metà attribuita *pro rata* a coloro ai quali nel quinquennio era stata liquidata un'indennità per impotenza permanente assoluta al lavoro.

Nonostante alcuni vantaggi offerti dalla Cassa nazionale contro gli infortuni (tariffe più basse rispetto a quelle praticate da altre compagnie di assicurazione; esenzione da imposte e tasse; assenza di lucro e speculazione; sicurezza del pagamento dell'indennità), oltre la martellante propaganda dei promotori, assai lento fu il suo sviluppo nei primi anni di vita. Dunque, la libera e spontanea assicurazione non aveva soddisfatto le aspettative in quella che si era prospettata come una «gara generosa fra imprenditori nel dotare i loro operai d'un diritto di soccorso»²⁴⁷. In realtà era ben evidente che, come l'esperienza fatta in Germania ammoniva, soltanto l'obbligatorietà disposta per legge avrebbe indotto gli imprenditori, sicuri di poter evitare la penalizzazione della responsabilità civile per gli infortuni, ad assicurare i propri operai; si era fatto troppo affidamento, almeno nei primi anni di attività, nella generosità degli imprenditori, nella solidarietà umana dei datori di lavoro, nella libera cooperazione, nella previdenza spontanea, ma i fatti, soprattutto proprio quelli dei primi anni, avevano smentito le tanto ottimistiche previsioni. Ad ogni modo, anche se questi risultati non rispondevano alle aspettative, non significavano neppure un fallimento; basti considerare che la Cassa riuscì a superare pienamente la dura prova del disastro della miniera di Virdilio, avvenuto nell'agrigentino nel 1886, ossia il primo grave infortunio collettivo con sessantotto morti e diciotto feriti, acquistando nonostante tutto notorietà nell'opinione pubblica e tra le masse lavoratrici.

²⁴⁶ Cfr. A. DE MATTEIS, voce *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in "Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale Aggiornamento", vol. II, Torino, Utet, 2003, p. 491.

²⁴⁷ L.E. ROSSI, *Cenni storici e amministrativi sulla Cassa nazionale di assicurazione degli infortuni degli operai sul lavoro*, Milano, Stabilimento Tipografico Enrico Reggiani, 1911, p. 46. Nella relazione alla Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e sul lavoro Carlo Francesco Ferraris, riguardo allo scarso impegno degli imprenditori industriali di assicurare gli operai sia pure con polizze collettive combinate, con cui si garantiva anche la responsabilità civile dei padroni, dichiarava: «Non mi sento di sciogliere un inno alla filantropia dei nostri valenti ed operosi industriali». C.F. FERRARIS, *L'assicurazione obbligatoria e la responsabilità civile dei padroni ed imprenditori per gli infortuni sul lavoro*, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1890, p. 12.

3.2. *La Cassa nazionale infortuni in cinquant'anni di attività*

La Cassa nazionale infortuni avrebbe operato con tale denominazione dall'anno della sua fondazione all'anno della sua trasformazione, vale a dire il 1933. Tra i fatti salienti dei primi quindici anni di vita, periodo che va dal 1884 al 1898, vanno segnalati:

- la sua erezione ad ente morale ed il non assoggettamento alle norme delle società commerciali, come dalla l. n. 1473/1883;

- la concessione di agevolazioni fiscali con esenzione delle tasse di bollo e di registro per gli atti della sua vita e del suo esercizio, e di agevolazioni di rapporti con gli uffici postali e con le autorità comunali, come nel regolamento approvato con r.d. 1° settembre 1884, n. 2684;

- le modifiche della convenzione costitutiva, apportate dal r.d. 24 luglio 1887, n. 4808, e dal r.d. 22 novembre 1888, n. 5827, con i quali venivano dettate le norme per il pagamento delle quote che gli Istituti fondatori si erano impegnati a versare al fondo di garanzia, e venivano liberati gli Istituti stessi dalle spese di amministrazione.

Inoltre, la franchigia, già fissata di trenta giorni, veniva ridotta a cinque, e la Cassa cominciava ad acquistare sempre più una sua, sia pur relativa, autonomia.

Dal 1884, anno d'inizio della sua attività, al 1898, anno che chiudeva questo primo periodo, e che contrassegnava il momento del passaggio dall'assicurazione facoltativa all'assicurazione obbligatoria, la Cassa registrava incrementi significativi negli affari. In particolare, le polizze che nel primo anno erano state a malapena 54, dieci anni dopo sarebbero diventate più di tremila (3242). Nello stesso lasso di tempo, gli operai assicurati erano passati da 1663 a 130.985, cifre, queste, che rapportate al periodo e tenuta presente la volontarietà dell'assicurazione, rivelano un indubbio "successo" dell'Istituzione. Solo nel 1898 il numero degli operai assicurati sarebbe raddoppiato rispetto a quello di cinque anni prima, raggiungendo le 295.882 unità²⁴⁸, cifra sicuramente considerevole se teniamo conto della situazione socio-economica dell'epoca.

Ma il merito più grande che la Cassa ebbe fu quello di aver contribuito a richiamare l'attenzione generale sul problema, sempre più grave degli infortuni sul lavoro, e di aver svolto la sua preziosa e, allo stesso tempo, proficua opera di consulenza tecnica nella formulazione delle norme che di lì a poco sarebbero state emanate, vale a dire la l. 17 marzo 1898, n. 80, prima legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro nel settore industriale.

Entrata in vigore il 1° gennaio 1899, la l. n. 80/1898, seguita dal regolamento esecutivo approvato con r.d. 25 settembre 1898, n. 411, non avrebbe potuto non avere ripercussioni sul funzionamento della Cassa stessa. Infatti, se da una parte la legge imponeva l'obbligo dell'assicurazione, dall'altra lasciava libera la scelta dell'Ente assicuratore; e dal momento che, per di più, disponeva che fossero

²⁴⁸ E. CATALDI, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione*, cit., pp. 55-56.

assicurati obbligatoriamente presso la Cassa i lavori condotti direttamente dallo Stato, dalle Province e dai Comuni, o da tali Enti dati in concessione o in appalto, a meno che le imprese concessionarie o appaltatrici non costituissero Casse private di assicurazione o si associassero in Sindacati di assicurazione mutua, o Sindacati mutui²⁴⁹ come più brevemente venivano chiamati, la Cassa nazionale venne a trovarsi, di conseguenza, in una situazione di sicuro svantaggio, tanto da registrare una forte contrazione del numero degli assicurati, scesi in un solo anno dagli oltre 295.000 a poco più di 116.000²⁵⁰. Ciò era giustificato dal fatto che erano sorte compagnie private d'assicurazione infortuni, le quali, con tariffe fortemente ribassate, si ponevano in concorrenza sleale nei confronti della Cassa nazionale, costretta ad osservare le tariffe approvate dal Governo. Oltretutto, mentre le compagnie private avrebbero potuto rifiutarsi di assicurare le attività più rischiose, questo non era permesso alla Cassa nazionale, obbligata per legge a stipulare polizze anche a quelle imprese che, a causa del grave rischio inerente al lavoro esercitato, non trovassero una società privata che accettasse di assicurarle²⁵¹.

Eppure, nonostante le criticità, la Cassa non smise mai di perseguire le sue finalità, prova ne sia il fatto che fu la prima a comprendere come il solo risarcimento economico non potesse costituire l'espressione completa della riparazione del danno provocato dall'infortunio, ed a creare, quindi, dove erano i suoi uffici di controllo medico, dei veri e propri ambulatori, oltre alla stipula di convenzioni e di accordi con gli ospedali e altri luoghi di cura.

Con il T.U. 31 gennaio 1904, n. 51, che manteneva saldo il principio dell'assicurazione obbligatoria con libera scelta²⁵², sia pure entro certi limiti, dell'Ente assicuratore, il datore di lavoro era tenuto per legge ad assicurare i propri operai, avendo la possibilità di scelta tra quattro soluzioni: costituire una Cassa privata; associarsi ad un Sindacato di assicurazione mutua riconosciuto; assicurarsi presso una compagnia privata autorizzata; assicurarsi presso la Cassa nazionale infortuni. E tale scelta offriva due sole eccezioni: quella già precedentemente ricordata a proposito della l. n. 80/1898, con riferimento agli operai addetti a lavori diretti dallo Stato, dalle Province, dai Comuni, o da questi Enti dati in concessioni

²⁴⁹ Cfr. S. DE MARCO, *I sindacati mutui in rapporto alle finalità sociali dell'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1924, n. 7, pp. 42-49.

²⁵⁰ T.L. RIZZO, *La legislazione sociale*, cit., p. 319.

²⁵¹ Va segnalato il fatto che, la Cassa nazionale aveva una tariffa divisa in un certo numero di classi di rischio, in ognuna delle quali erano indicate le imprese da sottoporsi al pagamento del relativo premio; ma nel caso in cui la Cassa fosse stata obbligata ad accettare un'assicurazione reputata molto onerosa a ragione del rischio, le era concessa la facoltà di vincolare l'accettazione della proposta alla condizione di iscrivere l'impresa che si voleva assicurare, in una classe di rischio superiore e quindi di sottoporla al pagamento di un premio più alto. Cfr. T. BRUNO, voce *Infortunio sul lavoro*, in "Digesto italiano", vol. XIII, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1902-1906, p. 838.

²⁵² Ciò significava che, anche nel momento in cui lo Stato italiano, forte di una rinnovata coscienza sociale dovuta anche all'unificazione politica, si faceva carico di garantire una tutela obbligatoria in campo previdenziale, non ne era gestore unico, ma riaffermava la possibilità di esistenza anche di altre realtà, come le assicurazioni private, per garantire una protezione dovuta per legge. G. CIOCCA, *L'evoluzione della previdenza e dell'assistenza (Dalle origini al 1948)*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1998, I, p. 465.

o in appalto (sempre a condizione, peraltro, che non si fosse costituita una Cassa privata o che l'Ente datore di lavoro non fosse associato ad un Sindacato di assicurazione mutua); e quella che si verificava quando per una determinata industria veniva costituito un Sindacato obbligatorio di assicurazione mutua²⁵³.

Ma nonostante tutto, anche in questa contingenza, la concorrenza non sarebbe riuscita ad impedire alla Cassa nazionale la realizzazione di ulteriori progressi nella propria attività, tanto che nel 1912, il numero degli iscritti raggiungeva le 850.000 unità.

Verso la fine del 1908, il Consiglio superiore della Cassa nominava una commissione con l'incarico di studiare un ordinamento migliore. Si giungeva così ad una nuova convenzione, stipulata il 16 giugno 1911 fra il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio e gli Istituti fondatori, che sarebbe diventata legge dello Stato con il r.d. 28 marzo 1912, n. 304. La nuova Convenzione stabiliva il trasferimento della sede della Cassa da Milano a Roma ed integrava il Consiglio superiore, prima formato dai soli rappresentanti del Comitato esecutivo della Cassa di Risparmio di Milano e da un rappresentante per ciascuno degli Istituti fondatori, con rappresentanti degli imprenditori e degli operai.

L'anno seguente, con il r.d. 5 giugno 1913, n. 698, veniva espressamente stabilito che la Cassa fosse sottoposta alla vigilanza del suddetto Ministero, e che i rappresentanti degli altri Ministeri interessati, nonché delle istituzioni e delle categorie anch'esse interessate sarebbero entrati a far parte del Consiglio di amministrazione dell'Ente.

Negli anni intorno alla Grande guerra, alla Cassa nazionale vennero affidati, in conseguenza della sua più che decennale esperienza in materia, ulteriori incarichi, alcuni dei quali relativi alle nuove situazioni venutisi a creare con il conflitto mondiale²⁵⁴.

²⁵³ Grazie alla facoltà di istituire tali Sindacati tra esercenti una determinata industria, concessa al Governo dagli artt. 26-28 del T.U. n. 51/1904, e 131-136 del r.d. n. 141/1904 vennero costituiti di fatto: - il "Sindacato per i lavoratori delle zolfare" (r.d. 11 luglio 1904, n. 430); - i tre "Sindacati per la gente di mare", rispettivamente dell'Italia meridionale, con sede a Napoli (r.d. 14 dicembre 1905, n. 655, esteso nel 1925 alla Sicilia), dell'alto e medio Adriatico, con sede a Trieste (r.d. 19 dicembre 1929, n. 2167); i tre Sindacati dai quali sarebbero poi derivati le tre "Casse marittime" i cui statuti sono stati approvati con i rr.dd. 13 maggio 1940, rispettivamente n. 818, n. 819 e n. 820. Cfr. E. CATALDI, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione*, cit., pp. 58-59.

²⁵⁴ Tra questi: 1. la gestione esclusiva dell'assicurazione infortuni in Tripolitania ed in Cirenaica (r.d. 25 maggio 1913, n. 638); 2. la gestione esclusiva dell'assicurazione infortuni nella Repubblica di San Marino (l. 23 maggio 1914 di detto Stato); 3. la facoltà di assicurare il rischio di guerra e di riassicurare contro tale rischio le Compagnie private di assicurazione (d.l. 31 ottobre 1915, n. 1577); 4. l'assicurazione degli infortuni nei Paesi occupati (Ordinanza del 7 novembre 1915 del Comando Supremo dell'Esercito italiano); 5. l'assicurazione dei prigionieri di guerra (d.l. 3 dicembre 1916, n. 1773); 6. l'incarico di liquidare le indennità per gli infortuni subiti in zona di guerra dagli operai addetti ai lavori per conto dello Stato (d.l. 15 febbraio 1917, n. 415); 7. l'incarico di liquidare le indennità d'infortunio a favore degli equipaggi delle navi requisite dallo stato (d.l. 8 marzo 1917, n. 671); 8. l'incarico di liquidare le indennità d'infortunio agli operai addetti ad opere e servizi di guerra (Convenzione del 16 aprile 1917 con il Ministero della guerra); 9. l'incarico di liquidare le indennità di infortunio dovute dall'amministrazione marittima ai sensi del d.l. 15 luglio 1915, n. 1140 e del d.l. 8 marzo 1917, n. 671 (Convenzione del 12 giugno 1917 con il Ministero della marina); 10. l'incarico temporaneo di assicurare gli infortuni sul lavoro in agricoltura a norma

Sempre in questo stesso periodo, la Cassa, procedendo nel suo programma sociale, rafforzava i suoi presidi ed istituiva, nei centri industriali di maggiore importanza, strutture altamente specializzate, quali i Centri traumatologici, che avrebbero svolto un ruolo decisivo nella cura e riabilitazione degli infortunati.

Entrata in vigore il 1° maggio 1919, ai sensi del d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro agricolo, si resero necessarie, di riflesso, alcune modifiche al regolamento della Cassa, a completamento di quanto già aveva operato la riforma del 1913, che vennero apportate con il r.d. 15 settembre 1922, n. 1333.

Ma un riordinamento più generale si sarebbe rivelato proprio necessario e a ciò provvidero il d.l. 16 maggio 1926, n. 853, convertito con la l. 25 giugno 1926, n. 1262, e lo Statuto approvato con r.d. 13 agosto 1926, n. 1768, che definì la Cassa “ente di diritto pubblico con personalità giuridica e gestione autonoma sotto la vigilanza del Ministero dell'economia nazionale”, precisandone le funzioni, gli scopi, gli organi e l'ordinamento finanziario²⁵⁵. Ma non era ancora tutto. Con il successivo r.d.l. 5 dicembre 1926, n. 2051, il governo fascista sanciva l'inizio del monopolio statale sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in ambito industriale, disponendo l'abolizione delle Casse private e delle Casse consorziali, e

del d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450; 11. l'assicurazione facoltativa, nel 1917, contro le malattie professionali, distinte in tredici gruppi; 12. l'incarico di pagare le indennità per le assicurazioni contro i rischi di guerra degli equipaggi delle navi requisite (d.l. 2 settembre 1917, n. 1392); 13. la liquidazione agli equipaggi delle navi requisite o noleggiate dallo Stato delle maggiori indennità stabilite con d.l. 2 settembre 1917, n. 1392 (Convenzione del 12 novembre 1917 con il Ministero dei trasporti); 14. l'autorizzazione ad operare in regime di esclusività nel Trentino e in Alto Adige fino all'unificazione legislativa delle Province (Ordinanza 23 dicembre 1918 del Comando Supremo dell'Esercito italiano); 15. l'assicurazione degli operai arruolatisi per lavoro da eseguirsi in Paesi esteri nei quali non esisteva assicurazione obbligatoria per i lavoratori stranieri (r.d. 28 agosto 1919, n. 1643, integrativo della l. 2 agosto 1913, n. 1075); 16. l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro dei pescatori (l. 24 marzo 1921, n. 312); 17. l'assicurazione contro gli infortuni degli operai in Eritrea (r.d. 23 ottobre 1922, n. 1573); 18. l'assicurazione degli operai alle dipendenze dello Stato (r.d.l. 8 marzo 1923, n. 633); 19. l'assicurazione degli studenti delle scuole superiori di ingegneria e architettura (r.d.l. 16 gennaio 1927, n. 347 e r.d. 13 ottobre 1927, n. 2038); 20. la gestione dell'assicurazione del personale dirigente e tecnico delle cattedre ambulanti di agricoltura (r.d.l. 17 febbraio 1927, n. 301). Circa l'assicurazione al punto 19 va detto che era limitata agli incidenti che per causa violenta potessero accadere nell'esecuzione di esperimenti scientifici, di chimica, di elettrotecnica e di meccanica che avessero luogo nei laboratori e nei gabinetti dei suddetti Istituti, come pure nelle esercitazioni pratiche di costruzioni o impianti di qualsiasi genere o per rilevazioni topografiche o geodetiche o anche per infortuni accaduti in occasione di visite a scopo di studio, di stabilimenti industriali, officine, cantieri navali, costruzioni ed impianti di qualsiasi genere, nonché nei viaggi all'uopo occorrenti. F. M., *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro scolastico*, in “*Securitas*. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro”, 1941, n. 9, p. 330.

²⁵⁵ Il nuovo ordinamento della Cassa nazionale infortuni prevedeva un Consiglio (non più chiamato “superiore” ma “di amministrazione”) più snello (13 membri rispetto ai 18 del precedente) a cui veniva affidata la vigilanza sull'applicazione delle tariffe e l'approvazione dei bilanci e dei rendiconti delle singole gestioni, “secondo le norme stabilite dal Ministro dell'economia nazionale” (art. 4). V. G. FRANCISCI, *La Cassa nazionale infortuni nel primo fascismo (1922-1926)*, in “*Le Carte e la Storia*”, 2016, n. 1, p. 100. In esso, accanto alla rappresentanza paritetica dei datori di lavoro e dei lavoratori (4 ciascuno) vennero inseriti cinque rappresentanti del governo e degli enti assicurativi pubblici. B. BOTTIGLIERI, *Razionalizzazione del lavoro e salute operaia tra le due guerre: l'atteggiamento del sindacato e del governo*, in M.L. BETRI, A. GIGLI MARCHETTI (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia*, cit., p. 865.

vietando altresì alle Compagnie assicuratrici ed alle Società private l'assunzione di contratti di assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro.

In questo modo, a partire dal 1926, a dividersi il compito di effettuare l'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro, sarebbero rimasti, oltre alla Cassa nazionale infortuni, solo i Sindacati di assicurazione mutua, o Sindacati mutui, a condizione che fossero costituiti da industriali esercenti la stessa industria o industrie affini e che rispondessero ai veri concetti della mutualità²⁵⁶. Questo era, senza dubbio, un decisivo passo avanti verso l'unificazione e la monopolizzazione dell'assicurazione per gli infortuni, auspicata da molti e per la quale la Cassa stessa si adoperava da tempo. Basti solo pensare alle numerose attività intraprese, quali, il perfezionamento dei servizi di assistenza medica immediata all'interno degli stabilimenti industriali; l'istituzione di posti di pronto soccorso in molti porti marittimi ed in alcuni quartieri della capitale; l'istituzione di ambulatori di vario tipo e di gabinetti radiologici e meccanoterapici nelle più grandi città; l'istituzione di ospedali specializzati per la cura dei lavoratori infortunati, o di reparti specializzati presso ospedali civili; ed infine la promozione di studi, inchieste e ricerche sulla materia²⁵⁷.

Si giunse così alla riforma organica del sistema infortunistico, che avrebbe portato nel 1933 all'accentramento presso un unico ente dell'assicurazione obbligatoria per il settore industriale e, quindi, all'estensione dell'assicurazione stessa alle malattie professionali nel 1934, proprio alla vigilia dell'emanazione, l'anno successivo, della nuova legge per l'assicurazione contro gli infortuni del lavoro e le tecnopatie nell'industria.

3.3. L'unificazione nell'I.N.F.A.I.L. dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

Il r.d.l. 23 marzo 1933, n. 264, riguardante la “unificazione degli istituti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni degli operai sul lavoro”, convertito

²⁵⁶ Cfr. E. CATALDI, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione*, cit., p. 63; V. MAGALDI, *Per gli infortuni sul lavoro. L'evoluzione legislativa*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1925, n. 5, p. 53.

²⁵⁷ Risale al 1913 la pubblicazione periodica di un bollettino che, inizialmente mensile, si intitolava “Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale”, da cui sarebbe poi derivata dopo ulteriori modifiche della denominazione, a partire dal 1941, la pubblicazione di “Infortuni e malattie professionali”, a cadenza bimestrale, per diventare infine, nel 1944 “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”. Cfr. G. FRANCISCI, *La Cassa nazionale infortuni*, cit., p. 103. L'I.N.F.A.I.L. effettuava rilevazioni statistiche annuali e svolgeva opportuni raffronti con quelle degli anni precedenti, in modo da evidenziare gli aspetti essenziali del complesso fenomeno infortunistico. Di particolare valore e rilievo sono state le statistiche relative al 1934, perché avendo l'Istituto assorbito la gestione dei contratti dei cessati Sindacati mutui, i dati per la prima volta si riferivano alla totalità degli infortuni occorsi in un anno ad operai coperti dall'assicurazione obbligatoria (esclusa la gente di mare e gli addetti all'agricoltura). Per un'approfondita analisi cfr. *Indagini statistiche sugli infortuni degli operai sul lavoro*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1938, n. 1, pp. 64-85; *L'attività dell'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, durante l'esercizio 1934*, in “Assistenza fascista”, 1936, n. 1-2, pp. 99-100.

nella l. 29 giugno 1933, n. 860, disponeva che con decorrenza 1° luglio 1933 la previdenza contro i rischi lavorativi fosse “gestita esclusivamente dalla Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro”, e che la Cassa così unificata assumesse la denominazione di “Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro”, (I.N.A.I.L.). Ma stante il regime imperante in quel momento nel nostro Paese, la denominazione attribuita all’Istituto, avrebbe incluso, dopo quella di “nazionale”, l’aggettivazione “fascista”: quest’ultima e la corrispondente lettera “F” della sigla (I.N.F.A.I.L.) sarebbero scomparse nel 1943, con la caduta del regime.

Per ridurre ad un unico ente la pluralità degli organismi assicurativi operanti nel settore industriale, con il r.d.l. n. 264/1933 e secondo le modalità di cui al r.d. 29 maggio 1933, n. 516 e al d.m. 22 giugno 1933, venivano posti in liquidazione, sempre a decorrere dal 1° luglio 1933, i “Sindacati di assicurazione mutua contro gli infortuni sul lavoro” ed il “Consorzio italiano di Sindacati di assicurazione infortuni”²⁵⁸.

L’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, per il settore industriale, veniva dunque così assunta dal c.d. Istituto unico²⁵⁹, in regime di esclusività²⁶⁰ e solo pochi mesi dopo, in data 1° gennaio 1934 avrebbe assunto anche la gestione dell’assicurazione obbligatoria contro le sei, almeno per allora, malattie professionali.

Al momento in cui questa unificazione veniva realizzata vigeva ancora, in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro del settore industriale, il T.U. n. 51/1904, anche se più volte e in più parti modificato nel corso del trentennio della sua vigenza. Pertanto, una riforma sistematica e organica si

²⁵⁸ Sempre con il r.d.l. n. 264/1933 il “Sindacato obbligatorio di mutua assicurazione per gli infortuni sul lavoro nelle miniere di zolfo della Sicilia” sarà trasformato a decorrere dal 1° gennaio 1934, in una “Sezione speciale” dell’Istituto nazionale fascista infortuni. Sezione che sarà successivamente soppressa, con riferimento al 31 dicembre 1948, dalla l. 16 giugno 1951, n. 756, nel momento in cui la particolare forma di assicurazione sarà assorbita, in via definitiva, dalla normale gestione dell’Istituto. E. CATALDI, *L’Istituto Nazionale per l’Assicurazione*, cit., pp. 75-76.

²⁵⁹ «L’unificazione degli istituti assicurativi rappresentava il presupposto ed il primo passo nella tanto attesa ed urgente sistemazione dell’assicurazione infortuni in conformità all’evoluzione economica ed alle nuove necessità del lavoro nazionale. Alla gara ed agli inconvenienti della concorrenza tra istituti, informati alla concezione privatistica dell’assicurazione infortuni e male adattantisi al carattere di tale previdenza di importanza sociale, si sono sostituiti l’esperienza e il controllo degli interessati diretti, del capitale e del lavoro, nell’armonia corporativa sotto l’egida dello Stato rappresentante gli interessi generali, la vita del paese che non può essere prospera se non ne è tutelato il patrimonio fondamentale: la santa, preziosa, virtù di lavoro del popolo italiano». V. D.d.l.: *Delegazione al Governo di riformare le disposizioni legislative sull’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni degli operai sul lavoro*, Relazione dell’Ufficio centrale del Senato, seduta dell’11 gennaio 1934, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1934, n. 1-2, p. 16.

²⁶⁰ Questa posizione di esclusività – sosteneva Peretti-Griva – era resa inevitabile dal sistema assicurativo introdotto dalla nuova legge, non potendo, evidentemente, pensare ad un regime contrattuale di libera concorrenza di fronte all’assicurazione automatica, di rigoroso diritto pubblico, determinante i sostanziali doveri dell’Istituto assicuratore per il solo fatto dell’esistenza del rapporto di lavoro rientrante nel campo di protezione della legge assicurativa. V. D.R. PERETTI-GRIVA, *Linee generali della nuova legislazione sugli infortuni del lavoro e sulle malattie professionali*, in “Responsabilità civile e previdenza sociale”, 1937, n. 2, pp. 50-51.

sarebbe rivelata urgente e il Governo dovette provvedervi in virtù della delega avuta con la l. 29 gennaio 1934, n. 333.

La nuova disciplina, realizzata con il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, cui seguirono le norme integrative approvate con il r.d. 15 dicembre 1936, n. 2276 e le norme di attuazione e regolamentari approvate con il r.d. 25 gennaio 1937, n. 200, entrerà in vigore il 1° aprile 1937, comportando anche l'unificazione delle due specie di assicurazione, quella contro gli infortuni e quella contro le tecnopatie.

Sempre nel preciso intento di attribuire tutta la gestione dell'assicurazione contro il rischio professionale ad un Ente unico, in base agli artt. 61-65 del r.d. n. 1765/1935 ed agli artt. 78-86 del r.d. n. 200/1937, si provvedeva ad istituire presso l'I.N.F.A.I.L. una gestione speciale, denominata "Servizio per l'assistenza dei grandi invalidi del lavoro", di cui ci occuperemo più avanti.

L'unificazione presso l'I.N.F.A.I.L. anche dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro nel settore agricolo sarà effettuata, invece, un decennio più tardi. Detta assicurazione, istituita con d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450, era stata inizialmente affidata alle Casse mutue, e quando il menzionato r.d.l. n. 264/1933 aveva disposto l'unificazione degli istituti assicuratori per la tutela del lavoro nel settore industriale, esso aveva stabilito, all'art. 5, che fosse trasferita alle Casse mutue previste dal r.d.l. 15 ottobre 1925, n. 2050, la gestione dell'assicurazione agricola nelle province nelle quali la stessa era effettuata dalla Cassa nazionale infortuni.

È stato solo con il r.d.l. 25 marzo 1943, n. 315, convertito nella l. 5 maggio 1949, n. 178, che si è disposto che l'esercizio dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura fosse trasferito, a far data dal 1° aprile 1943, "dalle Casse mutue di cui all'art. 1 del r.d.l. 8 febbraio 1934, n. 319, convertito nella l. 21 giugno 1934, n. 1255, all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro", dando vita in questo modo ad una sostanziale modifica del regime fissato con l'art. 4 del d.lgs.lgt. n. 1450/1917. L'I.N.F.A.I.L., unitamente alla funzione assicurativa, ereditava dalla F.E.M.A.I.A. anche le funzioni e le competenze in materia di prevenzione agricola di cui all'art. 4 dello statuto della Federazione.

Quanto all'assicurazione contro le malattie professionali del settore agricolo, essa sarebbe stata introdotta soltanto molti anni dopo, con il d.P.R. 28 aprile 1959, n. 471, venendo, comunque, sempre affidata all'I.N.A.I.L.

3.4. L'I.N.F.A.I.L. come istituto unico in regime di esclusività

L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è stato definito dall'art. 1 del suo Statuto, approvato con r.d. 28 settembre 1933, n. 1280, "ente di diritto pubblico con personalità giuridica e gestione autonoma". Scopo dell'Ente era, pertanto, gestire l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

A dare all'Ente un'immediata essenziale organizzazione hanno provveduto l'ordinamento dell'Istituto, approvato con r.d. 6 luglio 1933, n. 1033, e lo Statuto approvato, come appena detto, con il r.d. n. 1280/1933, subito seguiti dai rr.dd. 24 ottobre 1935, n. 2250, 14 maggio 1936, n. 926 e 16 dicembre 1937, n. 2279, che hanno apportato alcune modifiche all'ordinamento, dopo di che è intervenuto il d.l.C.p.S. 13 maggio 1947, n. 438, che ha dettato nuove disposizioni in specie per quanto concerne la composizione e la competenza degli organi amministrativi.

Nel determinare il proprio ordinamento, nello stabilire la propria amministrazione, e per organizzarsi ed operare, l'Istituto si è avvalso, come si avvale, ovviamente, dei propri organi di rappresentanza e di amministrazione, del proprio personale, delle strutture appositamente poste in essere, e provvede ad amministrare i propri beni e capitali, a formulare i propri bilanci, ad applicare le procedure prestabilite, a emanare le proprie disposizioni interne.

Sia l'ordinamento (art. 13 del r.d. n. 1033/1933) che lo Statuto (art. 1 del r.d. n. 1280/1933) stabilivano che l'Istituto era posto sotto la vigilanza del Ministero delle corporazioni. Proprio perché era sorto, già nella forma primigenia di Cassa nazionale infortuni e quindi attraverso il processo di unificazione, per iniziativa dello Stato, e perseguiva fini sociali per i quali lo Stato aveva diretto interesse, lo Stato, nell'affidare la gestione della particolare forma assicurativa all'Ente, ha dovuto sottoporre quest'ultimo alla sua diretta permanente vigilanza.

L'ordinamento elencava all'art. 1 del r.d. n. 1033/1933, sostituito in seguito con l'art. 1 del d.l.C.p.S. 13 maggio 1947, n. 438, i seguenti organi aventi la funzione deliberante, rappresentativa e di controllo: - il Presidente; - il Consiglio di amministrazione; - il Comitato esecutivo; - i Comitati tecnici; - il Collegio dei sindaci. Si tratta di organi sostanzialmente rimasti costanti anche se nel corso del tempo, per contingenze eccezionali e particolari, vi sono stati periodi nei quali è stato nominato un "Commissario straordinario", che ne ha riassunto i poteri sulla base di quanto sancito all'art. 13 del r.d. n. 1033/1933²⁶¹.

Ognuno degli organi menzionati possedeva, ovviamente, una propria competenza e svolgeva una propria attività: e infatti, organo eminentemente deliberante era il Consiglio di amministrazione e organo di controllo era il Collegio dei sindaci; il che non escludeva tuttavia che qualche organo concentrasse in sé più di una funzione: tipico il caso del Presidente che a determinate funzioni deliberanti e di controllo aggiungeva anche in esclusiva, la rappresentanza dell'Ente.

Gli organi esecutivi, eminentemente operativi, potevano a loro volta distinguersi in centrali e periferici. Al vertice di essi stava il Direttore generale, (art. 8 del r.d. n. 1033/1933, sostituito dall'art. 1 del decreto del 1947, e art. 14 dello Statuto) la cui posizione, del tutto particolare, poteva essere considerata

²⁶¹ Così è avvenuto infatti nel periodo immediatamente successivo all'unificazione dell'Istituto nel 1933; e così ancora durante e subito dopo l'ultimo conflitto mondiale, nel 1942, e poi nel 1944 e nel 1948.

“intermedia” tra organi deliberanti e organi esecutivi e quindi tra amministratori dell’Ente e dipendenti del medesimo²⁶².

L’art. 2 dello Statuto stabiliva che “l’Istituto aveva per scopo di esercitare l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e contro le malattie professionali” su tutto il territorio nazionale, comprendente all’epoca anche colonie e possedimenti. La stessa norma prevedeva poi che dall’Istituto potessero essere esercitate altre attività, ovviamente connesse per materia e natura a quella fondamentale, e cioè “la riassicurazione di altri Enti autorizzati dall’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro”; e la assunzione di “particolari funzioni e servizi per conto di essi”.

Ancora la stessa norma autorizzava l’Istituto “a provvedere a cure medico-chirurgiche, fisioterapiche, ed ortopediche, ed alla rieducazione funzionale e professionale, anche mediante propri istituti, ospedali, ambulatori e posti di pronto soccorso sia nei riguardi dei propri assicurati, sia nei riguardi di operai assicurati presso altri Istituti o in genere di invalidi sul lavoro”: una previsione, questa, dettata dalla necessità di porre in essere una forma di assicurazione sociale che, al verificarsi di tanti gravi eventi, non si limitasse ad un compito meramente indennitario sul piano economico, ma si adoperasse altresì per restaurare la capacità lavorativa e restituire all’operaio colpito le maggiori possibilità sul piano funzionale e professionale.

Compito istituzionale e, comunque, fondamentale dell’I.N.F.A.I.L. era dunque l’esercizio dell’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e contro le malattie professionali per i settori dell’industria ed equiparati, dell’agricoltura e di altri settori speciali, esclusi quelli demandati dalla legge espressamente ad altri organismi. In questo compito erano compresi sia la corresponsione del risarcimento, mediante prestazioni di carattere economico, sia la restaurazione della capacità lavorativa, mediante prestazioni curative, terapeutiche e protesiche²⁶³, e della rieducazione funzionale e professionale.

Inoltre, all’Istituto era affidata la gestione dell’assicurazione per specifici settori, quali quello degli alunni delle scuole statali che attendevano ad esperienze ed esercitazioni pratiche e che svolgevano esercitazioni di lavoro o partecipavano a turni di lavoro regolari e diretti dalle autorità scolastiche; quello dei medici contro le malattie e le lesioni da raggi X e sostanze radioattive; quello degli addetti alla bonifica dei campi minati; quello dell’assistenza ai lavoratori colpiti da infortuni o da malattie professionali in Germania.

²⁶² E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, II, *Gli elementi del rapporto*, Roma, Jandi Sapi Editori, 1962, p. 39.

²⁶³ Riguardo l’obbligatorietà della fornitura degli apparecchi di protesi da parte dell’Istituto assicuratore, il Tribunale di Cuneo ha affermato il seguente criterio di diritto: «che non è esatto ritenere che per la fornitura degli apparecchi di protesi da parte dell’Istituto occorre che nell’operaio si sia determinato, per effetto del sinistro, una diminuzione di capacità lavorativa giuridicamente rilevante, in quanto che tale obbligo riguarda invece tutte le aggiunzioni che, anche non agendo specificatamente sul grado della capacità lavorativa, rappresentano delle applicazioni necessarie per restituire ad un organo la sua naturale saldezza e funzionalità, e contribuiscono così mediamente anche alla conservazione della capacità lavorativa». Trib. Cuneo, 29 novembre 1939.

Di grande rilievo era l'attività sanitaria, cui l'I.N.F.A.I.L. provvedeva ricorrendo oltre che ai propri organi, anche ai medici locali, preferibilmente medici condotti, ai quali corrispondeva compenso preventivamente concordati; si avvaleva, inoltre, se presenti sul territorio, degli ambulatori e degli ospedali²⁶⁴, ai sensi dell'art. 33 del r.d. n. 1765/1935, e, in conformità ad un parere del Consiglio di Stato, riferito nella nota del 1° marzo 1942 dell'allora Ministero delle corporazioni, poteva attenersi, per i ricoveri a proprio carico, alle tariffe minime vigenti per i ricoverati a carico dei Comuni. L'I.N.F.A.I.L., infatti, non era compreso tra gli Enti mutualistici ed assicurativi di cui all'art. 82 del r.d. 30 settembre 1938, n. 1631, tenuti al pagamento di un compenso suppletivo ai medici ospedalieri²⁶⁵.

L'Istituto svolgeva, in aggiunta, assistenza a favore degli orfani dei lavoratori, soprattutto prestando il proprio contributo economico all'Ente preposto a questa particolare attività, l'E.N.A.O.L.I., sorto per interessamento dell'Istituto assicurativo, dopo la grave esplosione avvenuta nel 1940 a Piacenza²⁶⁶.

Come Ente gestore dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'I.N.F.A.I.L. aveva un interesse diretto a che venissero posti in essere tutti gli accorgimenti possibili atti ad impedire gli infortuni stessi. La sua attività si svolgeva su due principali direttive: la prima, rivolta ai datori di lavoro allo scopo di stimolarli ad applicare su più vasta scala e con i maggiori perfezionamenti gli opportuni mezzi protettivi alle macchine e agli impianti, a migliorare le condizioni igieniche degli ambienti di lavoro e ad organizzare il ciclo produttivo secondo le norme di

²⁶⁴ Questa assistenza sanitaria si esplicava attraverso una vasta organizzazione costituita da numerosi ambulatori di vario tipo, da luoghi di cura in degenza di proprietà dell'Istituto (tra cui l'"Arnaldo Mussolini" di Bologna), da due grandi istituti ortopedici (di Milano e Roma) destinati prevalentemente ai grandi invalidi, da reparti ospedalieri e infine da centinaia di ospedali convenzionati. Nel marzo del 1942, l'Istituto possedeva – parallelamente all'organizzazione formata da sedi per ogni capoluogo di provincia e da uffici di corrispondenza per lo svolgimento delle pratiche amministrative dell'assicurazione – una cospicua organizzazione sanitaria, costituita da 240 ambulatori e 13 ospedali e reparti ospedalieri a gestione diretta, con circa 700 sanitari ed oltre 400 infermieri. L'I.N.F.A.I.L. si avvaleva inoltre dell'organizzazione ospedaliera civile per i ricoveri degli infortunati nelle località distanti dalle proprie istituzioni ospedaliere e, con la quasi totalità dei medici condotti assicurava il primo soccorso e le cure successive anche nella più lontana periferia. V. B. VECCHIONI, *Assicurazione infortuni e malattie professionali*, in "Politica sociale", 1941-1942, n. 5, p. 100.

²⁶⁵ E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, II, cit., p. 64.

²⁶⁶ Con la l. 27 giugno 1941, n. 987, è stato istituito un ente per l'assistenza agli orfani degli operai morti sul lavoro e per cause di lavoro, che, nel 1948 (l. 23 marzo 1948, n. 327) ha subito un'importante trasformazione non tanto nel nome, perché aggiunse l'aggettivo "nazionale" alla sua denominazione, divenendo così Ente Nazionale Assistenza Orfani dei lavoratori italiani (E.N.A.O.L.I.), quanto nel settore delle assistenze che furono estese a tutti gli orfani dei lavoratori obbligatoriamente assicurati anche solamente contro l'invalidità, vecchiaia e malattie, purché uno dei genitori avesse versato un minimo di contributi. Tra i compiti dell'E.N.A.O.L.I. c'era anche quello di provvedere al mantenimento e all'educazione morale, civile e professionale degli orfani dei lavoratori, prevalentemente mediante l'istituzione e la gestione di collegi-convitti propri o convenzionati, oltre a prestare l'assistenza morale e materiale agli orfani e alle loro famiglie, mediante borse di studio, concorso nelle spese scolastiche, premi dotali, sussidi, premi di avviamento al mestiere, cure climatiche e termali, il tutto nei limiti e con le modalità stabilite dal Consiglio di amministrazione. Cfr. F. M., *L'Ente per l'assistenza degli orfani dei lavoratori colpiti da infortunio mortale*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1941, n. 11, p. 283.

sicurezza²⁶⁷; la seconda, rivolta ai lavoratori allo scopo di formare in loro una coscienza antinfortunistica contro l'incuria, la disattenzione, l'assuefazione e soprattutto lo sprezzo del pericolo, oltre l'insofferenza al rispetto delle norme di un ordinato processo lavorativo.

L'I.N.A.I.L. si avvaleva a questo scopo di consigli e suggerimenti rivolti ai datori di lavoro ed ai tecnici preposti alla direzione degli stabilimenti e delle aziende agricole, sulla base delle osservazioni che i funzionari amministrativi e i sanitari avevano modo di effettuare durante i sopralluoghi per gli infortuni e le visite per i controlli richiesti dalla normale attività assicurativa; riduceva i premi di assicurazione, nell'ambito del 20%, consentito dall'art. 2 delle norme per l'applicazione delle tariffe, a quei datori di lavoro che avessero utilizzato efficaci mezzi di protezione; concedeva premi di incoraggiamento ai più meritevoli per l'attività prevenzionale; contribuiva alle spese da loro sostenute per l'istituzione e il funzionamento di infermerie di fabbrica, soprattutto se predisposte in località distanti dai centri abitati; effettuava conferenze per i tecnici su problemi sia generici che specifici di tecnica prevenzionale.

Per la formazione di una coscienza infortunistica, l'Istituto operava con una propaganda diretta tra gli stessi lavoratori, e con una propaganda indiretta, rivolta a coloro che, come ad esempio gli alunni delle scuole, sarebbero diventati i prestatori d'opera, i tecnici, i dirigenti d'azienda del domani, effettuando allo scopo appositi corsi di lezioni, distribuendo materiale sia propagandistico (opuscoli, manifesti, ecc.) sia protettivo (cappelli, occhiali, ecc.), oltre alla proiezione di documentari, film, ecc., e apprestando appositi programmi d'insegnamento della materia prevenzionale. È sempre per iniziativa dell'Ente che con il d.m. 9 febbraio 1945 è stato incluso nei programmi ufficiali delle scuole elementari l'insegnamento delle norme di sicurezza sul lavoro.

Nel campo della prevenzione tecnico-sanitaria – a parte le iniziative effettuate su incarico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale²⁶⁸, come ad esempio la distribuzione delle cassette di pronto soccorso nei cantieri –, vanno ricordate l'organizzazione ed il finanziamento di Centro-Studi per le malattie professionali in stretta collaborazione con Istituti universitari per i quali la convenzione prevedeva, all'art. 2, anche numerosi e specifici compiti prevenzionali, l'organizzazione e il finanziamento di posti di salvataggio presso le zolfare siciliane, la pubblicazione di studi e risultati delle indagini, oltre alla realizzazione di documentari cinematografici.

Con il d.lgt. 30 novembre 1945, n. 877, l'I.N.A.I.L. avrebbe assorbito – sempre in attuazione del programma di accentramento presso un unico ente di tutte le attività collegate alla tutela antinfortunistica – il Casellario centrale infortuni, istituito con r.d. 23 marzo 1922, n. 387, allo scopo di raccogliere e catalogare tutte

²⁶⁷ Tale opera veniva esplicata mediante visite nei cantieri, nelle officine, negli stabilimenti e nelle aziende agricole e forestali, effettuate da funzionari dell'Istituto, mediante conferenze ai tecnici aziendali, ecc.

²⁶⁸ V. Circolari ministeriali del 28 gennaio 1953 e del 23 gennaio 1956.

le schede individuali degli infortuni con inabilità permanente, in modo da costituire per ciascun infortunato una sorta di “cartella biografica” atta, oltre che all’identificazione dell’operaio, alla determinazione delle cause e delle conseguenze di tutte le lesioni da lui subite durante il periodo della sua attività produttiva, nei lavori soggetti all’obbligo dell’assicurazione contro i rischi d’infortunio, e a seguire l’assicurato in ogni suo mutamento di lavoro e nelle successive variazioni di dipendenza dalle diverse ditte imprenditrici. Il funzionamento del Casellario avveniva, dunque, grazie all’utilizzo di schede compilate e trasmesse dagli Istituti assicuratori; schede, che, raccolte, classificate e catalogate sarebbero servite alla redazione della relativa “schedina” che avrebbe formato la chiave di tutto il sistema di ricerca, sul quale poggiava il servizio di segnalazione che, effettuato dietro richiesta degli Istituti assicuratori o anche direttamente, ogni qualvolta risultava che l’Istituto assicuratore, non essendosi avvalso del servizio informazioni del casellario, aveva liquidato un’indennità per un infortunio precedentemente in tutto o solo in parte indennizzato da un altro Ente assicuratore. Nel caso in cui gli accertamenti avessero dato esito positivo sarebbe stata cura del Casellario segnalare immediatamente agli Enti assicuratori tutte le notizie e i dati contenuti nella scheda o nelle varie schede intestate allo stesso soggetto.

Con il r.d. 23 giugno 1927, n. 1340, seguito dalla Circolare 12 agosto 1927 della Direzione generale del lavoro a tutti gli istituti assicuratori contro gli infortuni sul lavoro, veniva modificato l’art. 4 del r.d. n. 387/1922 al fine di rendere obbligatorie per questi istituti le richieste di informazioni per ogni infortunio con inabilità permanente, che prima erano facoltative.

3.5. *Settori di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro non gestiti dall’I.N.F.A.I.L.*

Le eccezioni al principio di esclusività dell’esercizio dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nelle industrie da parte dell’I.N.F.A.I.L. erano contemplate nell’art. 48 del r.d. n. 1765/1935. Ai sensi di detto articolo rimanevano fuori della competenza dell’Istituto: l’assicurazione degli addetti alla navigazione marittima e alla pesca marittima²⁶⁹, che sarebbe stata gestita dalle Casse marittime previste dal r.d.l. 23 marzo 1933, n. 264²⁷⁰; l’assicurazione dei

²⁶⁹ Competeva invece all’I.N.A.I.L. l’assicurazione degli addetti alla “navigazione interna”, ossia lacuale, lagunare, fluviale. Nei casi di “navigazione mista” (interna e marittima) il Ministero competente ha ritenuto che, qualora il carattere promiscuo sia normale e permanente, l’assicurazione spetti alle Casse, data la normale immanenza del rischio da essi assicurato; mentre spetti all’I.N.A.I.L. l’assicurazione degli addetti a navigazione interna, anche se eccezionalmente le navi cui sono adibiti siano soggette ad uscire in mare. Cfr. E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, II, cit., p. 70.

²⁷⁰ Il r.d.l. 23 marzo 1933, n. 264, convertito nella l. 29 giugno 1933, n. 860, nel disporre l’unificazione degli istituti assicuratori, all’art. 4, aveva infatti stabilito che “l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro degli addetti ai trasporti marittimi e alla pesca marittima è esercitata dai Sindacati obbligatori costituiti a norma degli artt. 26, 27 e 28 del T.U. 31 gennaio 1904, n. 51, e che tali Sindacati avrebbero assunto la forma e la denominazione di Casse mutue”.

dipendenti delle Ferrovie dello Stato e delle Poste e Telecomunicazioni, in quanto dette amministrazioni statali provvedevano direttamente alle garanzie assicurative dei loro dipendenti²⁷¹; l'assicurazione dei detenuti addetti ai lavori condotti direttamente dallo Stato, alla quale provvedeva direttamente l'Amministrazione governativa.

4. *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali: il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765*

Proseguendo e portando sostanzialmente a termine l'opera di "perfezionamento dell'assicurazione infortuni" proclamata dalla Carta del lavoro e già avviata, in pratica, con il r.d.l. 23 marzo 1933, n. 264, convertito nella l. 29 maggio 1933, n. 860, che ha disposto l'unificazione degli istituti autorizzati alla gestione della stessa assicurazione e di cui ci siamo già occupati, il legislatore fascista emanava il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765 che, avrebbe disciplinato *ex integro*, salvo le norme complementari e le disposizioni regolamentari, sia la materia degli infortuni sul lavoro propriamente detti, che quella delle malattie professionali²⁷². Il suddetto r.d. non costituiva una riforma radicale della normativa sugli infortuni, in quanto non poteva essere considerato se non un'opera "di rifinitura e di assestamento" del T.U. n. 51/1904²⁷³. Appare evidente, infatti, come la fisionomia e la struttura essenziale dell'assicurazione sugli infortuni ed in specie il suo fondamento giuridico non risultino affatto mutati, pur contenendo la nuova legge

Successivamente le Casse mutue marittime cambiarono ancora denominazione, assumendo quella di "Casse marittime per l'assicurazione degli infortuni sul lavoro e le malattie della gente di mare" (art. 4 del r.d.l. 23 settembre 1937, n. 1918). Tali Casse furono: la Cassa marittima meridionale, con sede a Napoli; la Cassa marittima tirrena, con sede a Genova; la Cassa marittima adriatica, con sede dapprima a Trieste e successivamente a Venezia. I relativi statuti furono approvati, come già visto, con i rr.dd. 13 maggio 1940, rispettivamente n. 818, n. 819, n. 820; mentre il regolamento unico per le tre Casse è stato approvato con d.m. 12 marzo 1953.

²⁷¹ Per il personale delle Poste e dei telegrafi, v. r.d. 16 giugno 1938, n. 1275; per il personale dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, v. r.d. 16 giugno 1938, n. 1274; per il personale delle Ferrovie dello Stato, v. r.d. 10 marzo 1938, n. 1054; per i salariati dipendenti dalle Amministrazioni statali, v. d.m. 19 gennaio 1939.

²⁷² Unificazione importantissima e imposta – sostiene Nervi – «da ragioni di affinità, se non di identità, causali, di circostanze e di conseguenze evidenti, e essenzialmente dall'identità del fondamento giuridico del diritto dell'operaio (rischio professionale)». V. G. NERVI, *La nuova legge infortuni*, in "L'assistenza sociale agricola", 1937, n. 1-2, p. 29; così anche E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni*, I, cit., p. 32.

²⁷³ Fra i contributi più significativi riguardo il testo del r.d. n. 1765/1935, v. C. DI MAJO, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali. Le nuove disposizioni legislative*, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1937; D.R. PERETTI-GRIVA, *Infortuni del lavoro e malattie professionali nella nuova legislazione: R.D.L. 17 agosto 1935, n. 1765, 15 dicembre 1936, n. 2276, 25 gennaio 1937, n. 200: manuale teorico-pratico*, Torino, Utet, 1937; G. BENETTINI, *La nuova legge sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali. Breve commento sistematico e qualche considerazione critica*, Milano, G. Pirola, 1937; G.G. TRAVERSO, *Le nuove disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, in "Il diritto del lavoro", 1935, p. 435 ss., e p. 509 ss.; L. RIVA SANSEVERINO, *L'aggiornamento sociale dell'assicurazione infortuni*, in "Il Diritto del lavoro", 1939, I, p. 255 ss.

modificazioni di molte disposizioni della precedente e innovazioni in alcuni punti principali²⁷⁴.

Il r.d. n. 1765/1935 si differenziava sia dalla l. n. 80/1898 che dal T.U. n. 51/1904 per due ordini di motivi: per l'inclusione di un gruppo di malattie professionali, di cui il momento patogenetico non era più legato ad una causa violenta in occasione di lavoro, ma ad una causa lenta, ad azione subdola, graduale, saldamente legata ad un determinato materiale di lavoro, e per l'obbligo delle cure tanto a carico dell'istituto assicuratore, quanto dell'operaio colpito da infortunio.

Mentre con la prima si apriva la via al riconoscimento giuridico dell'assicurazione delle malattie professionali, con la seconda si determinava una profonda trasformazione delle finalità dell'assicurazione. A prevalere, come vedremo tra poco, non sarà più il risarcimento economico, inteso come semplice mezzo di parziale riparazione del danno risentito dall'operaio infortunato per la temporanea e transitoria inabilità al lavoro e per una minorata capacità di grado più o meno grave, ma la restaurazione della forza-lavoro, se non completa, perlomeno al massimo grado, tramite la cura²⁷⁵. Scelta, questa, che ha privilegiato i valori umani e la possibilità di restituire al lavoratore infortunato la sua originaria capacità di essere produttore di reddito e di sostentarsi, piuttosto che il profilo secondario, meramente risarcitorio e modulato sul danno sofferto²⁷⁶.

Il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, sugli infortuni del lavoro, manteneva fermi, in linea generale, e salvo lievi modificazioni di contenuto o formali di espressione, i principi basilari dell'abrogato T.U. n. 51/1904, alcuni dei quali rispondevano del resto ai criteri generali adottati dalla legislazione anche di altri Stati in materia di assicurazione per gli infortuni: il principio del rischio professionale; quello dell'esclusivo e totale carico dell'onere assicurativo sul datore di lavoro; esonero di quest'ultimo, in forza dell'assicurazione ed entro determinati limiti, della

²⁷⁴ Accanto ad alcune di discutibile opportunità – rilevava il Borsi – il r.d. n. 1765/1935 ha apportato molte innovazioni utili, ma non tante quante se ne attendevano avendo riguardo agli studi preparatori ed anche al progetto primitivo: i suoi pregi principali erano quello di coordinare ed unificare varie leggi in un sistema chiaro, se pur logicamente non impeccabile, quello di garantire il beneficio dell'assicurazione ai lavoratori aventi diritto e quello di stroncare la speculazione infortunistica. V. U. BORSI, *Elementi di legislazione sociale del lavoro*, Bologna, Nicola Zanichelli Editore, 1938, p. 259.

²⁷⁵ Il principio rispondeva appieno alle correnti dottrinali del periodo e principalmente alla concezione fascista della previdenza sociale volta, prima di tutto e soprattutto, a conservare nella migliore efficienza possibile il patrimonio più sacro della Nazione, vale a dire il lavoro, egualmente necessario all'incremento della produzione e dell'economia e alla difesa dei molteplici interessi del Paese. V. *Il nuovo regime dell'assicurazione obbligatoria*, cit., p. 7; B. VECCHIONI, *Assicurazione infortuni*, cit., p. 99. Mentre con la normativa precedente era il liquidatore che studiava e valutava il danno lasciato dalla lesione e ne fissava l'indennizzo per alleggerire il danno economico, con il r.d. n. 1765/1935 è il medico curante che protegge la persona lesa, assistendola con tutti i mezzi che la scienza medica mette a sua disposizione; mentre il liquidatore del danno compiva una funzione di assistenza individuale, il medico compie una funzione a vantaggio dell'individuo e della società. Cfr. A. MORI, *Della evoluzione della legislazione di assicurazione*, cit., p. 481.

²⁷⁶ Cfr. L. MONTUSCHI, *La tutela contro gli infortuni dal 1898 ad oggi*, cit., p. 710.

responsabilità civile nei confronti delle persone assicurate²⁷⁷; la commisurazione dell'indennità al salario; la prescrizione breve (annuale) dell'azione dell'infortunato e suoi aventi diritto; la nullità dei patti relativi alle indennità d'infortunio; la revisione della liquidazione. Venivano, altresì, mantenuti il concetto di infortunio²⁷⁸; di datore di lavoro e di prestatore d'opera beneficiario dell'assicurazione²⁷⁹; di inabilità permanente; il criterio dell'elencazione delle industrie e dei lavori che davano luogo all'assicurazione; il criterio della separazione della gestione e della disciplina degli infortuni industriali dagli infortuni agricoli; l'obbligatorietà dell'adozione delle misure prescritte per prevenire l'infortunio e proteggere la vita e l'integrità personale dei lavoratori²⁸⁰.

Ed era proprio riguardo alla prevenzione infortunistica che il Governo di Mussolini, in esecuzione dell'art. 73 del r.d. n. 1765/1935, che gli demandava l'emanazione delle nuove norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, si apprestava oltre che ad una formulazione completa e tecnicamente aggiornata di un Regolamento preventivo generale, a tradurre in esso la concezione,

²⁷⁷ Tale principio e il sistema riguardante l'onere della responsabilità civile del datore di lavoro nei confronti dei lavoratori assicurati (già sancito agli artt. 32 e 34 del T.U. n. 51/1904) vennero mantenuti intatti dalla nuova legge con l'art. 4. E con l'art. 5 la legge mantenne pure le norme precedenti (art. 33 del T.U. n. 51/1904) circa l'obbligo dell'istituto assicuratore, salvo il diritto di rivalsa, di pagare l'indennità all'infortunato anche nei casi previsti di responsabilità civile del datore di lavoro, affermata con condanna penale. Cfr. G. NERVI, *La nuova legge infortuni*, in "L'assistenza sociale agricola", 1935, n. 9-10, p. 320; G. BALELLA, G. NERVI, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da U. BORSI, F. PERGOLESI, vol. III, *Le assicurazioni sociali*, Padova, Cedam, 1938, p. 71.

²⁷⁸ La legge non dava una vera definizione di infortunio sul lavoro, ma ne precisava gli estremi, quando nell'art. 2 del r.d. n. 1765/1935 (già art. 7 del T.U. n. 51/1904), determinava che l'assicurazione comprendeva tutti i casi d'infortunio, avvenuto per causa violenta, in occasione di lavoro, da cui fosse derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta, che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni. Dunque, estremi dell'evento che possa ritenersi infortunio sono: la causa violenta; l'occasione di lavoro; la determinazione di una perturbazione nella personalità fisio-psichica dell'operaio, tale che ne segua la morte, o una lesione personale le cui conseguenze abbiano una durata maggiore di tre giorni. Cfr. G. BENASSI, *Sul concetto di "infortunio" e di "causa violenta"*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1935, n. 5, pp. 11-33; D.R. PERETTI-GRIVA, *Linee generali della nuova legislazione*, cit., p. 50. Sia per il T.U. del 1904 sia per il r.d. del 1935, l'indennizzabilità dell'infortunio è ammessa soltanto quando il lavoro sia il fatto generatore dell'evento dannoso, ovvero, quando il lavoro abbia deciso il comportamento dell'operaio, in modo che egli, se non fosse stato determinato dal lavoro, non si sarebbe esposto a quel rischio. Pertanto non è indennizzabile l'infortunio occorso ad un cameriere d'albergo mentre si recava dalla propria camera alla latrina prima ancora che avesse iniziato il proprio servizio nell'albergo. Cass. civ., Sez. II, 27 marzo 1940, in "Rassegna della previdenza sociale", 1940, n. 9, p. 237; Cass. civ., Sez. II, 12 marzo 1941, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 4, p. 50.

²⁷⁹ Il r.d. n. 1765/1935 sia nel titolo che nelle sue disposizioni non parlava di "operai" ma di "persone assicurate"; sostanzialmente però nell'art. 18 sono state riprodotte con la numerazione 1, 2, 3, le analoghe disposizioni dell'art. 2 del T.U. del 1904.

²⁸⁰ Il principio dell'obbligatorietà dell'adozione da parte dei datori di lavoro delle misure prescritte dalla legge e dai regolamenti per prevenire gli infortuni e proteggere la vita e l'integrità personale dei lavoratori, stabilito, con relativa sanzione, dall'art. 3 del T.U. del 1904, è stato riaffermato dalla nuova legge infortuni nell'ultimo comma dell'art. 73, con il quale si prevedeva l'emanazione di un complesso organico di nuove norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, in sostituzione di quelle stabilite dal Regolamento generale 18 giugno 1899, n. 230 e da altri regolamenti preventivi speciali emanati per determinate categorie d'industrie, di imprese e di lavorazioni. Cfr. G. NERVI, *La nuova legge infortuni*, cit., 1935, n. 9-10, p. 321.

ormai connaturata nella mente del legislatore fascista, del principio in base al quale ad ogni diritto del lavoratore deve corrispondere per lui un dovere; per questo il lavoratore ha non solo il diritto di essere curato, ma anche il dovere di sottoporsi alle cure in caso di infortunio, così nel campo della prevenzione non solo ha il diritto di essere tutelato per opera e cura del datore di lavoro dai pericoli inerenti il lavoro stesso, ma ha anche l'obbligo di guardarsi da essi, osservando le norme prescritte allo scopo ed in particolare quelle specifiche al ruolo da lui svolto. Ma non si trattava di una semplice affermazione di principio, anzi tutt'altro, dal momento che si decideva di rendere obbligatorio l'inserimento nei contratti collettivi dell'obbligo di osservare le norme del regolamento e di ritenere passibili di sanzioni i lavoratori che contravvenivano agli obblighi specifici relativamente all'osservanza delle prescrizioni contenute sia nel regolamento sia nei contratti collettivi circa la prevenzione degli infortuni²⁸¹.

Nel delineare ciò che la legge infortuni avrebbe impropriamente definito "campo di applicazione", il legislatore ha operato una scelta, se così si può definire, in base al criterio della pericolosità; ha effettuato una distinzione ideale tra attività lavorative di pericolosità quantomeno non rilevante e attività lavorative da considerarsi invece pericolose, ed ha elencato queste ultime, comprendendole nel sistema, ed escludendo implicitamente tutte le altre²⁸². Naturalmente, la lista – oltre ad escludere rischi che per certi versi avrebbero potuto ritenersi compresi in altri già inseriti nell'elenco, dei quali rappresentavano dunque piuttosto delle esemplificazioni e delle sottospecie – comportava indubbiamente l'attribuzione di una pericolosità di diritto che non poteva coincidere esattamente con quella che era, o poteva essere, la pericolosità di fatto delle diverse attività svolte dal lavoratore. Ed infatti, risultavano protette, per il solo e semplice motivo di essere complementari e accessorie di altre, attività che di per sé stesse non avrebbero potuto essere definite pericolose, mentre attività di indubbia pericolosità non comparivano affatto nell'elenco²⁸³.

Con il r.d. n. 1765/1935 veniva definitivamente abbandonato il principio della contrattualità del rapporto assicurativo, caposaldo della l. n. 80/1898, attraverso l'introduzione, in via generale, dopo l'avvenuta adozione nel settore agricolo con il d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450²⁸⁴, del principio della costituzione

²⁸¹ Tra i vari CCNL si segnalano: per il settore metalmeccanico, gli artt. 30 e 34, lett. i) del contratto 30 luglio 1936; per il settore del legno, l'art. 25, lett. m) del contratto 9 ottobre 1936; per il settore tessile, l'art. 27, lett. f) del contratto 30 settembre 1936; per il settore della lavorazione pesce, l'art. 13, lett. g) del contratto 15 aprile 1936; per il settore dell'industria mineraria, l'art. 40, lett. i) del contratto 9 maggio 1937; per il settore dell'industria dolciaria, l'art. 38, lett. h) del contratto 26 novembre 1938; per il settore del turismo, l'art. 23, lett. f) del contratto 25 luglio 1939; per il settore della lavorazione delle spugne, l'art. 36, lett. e) del contratto 20 giugno 1940. Tutti in <https://olympus.uniurb.it/>.

²⁸² Cfr. E. CATALDI, *Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nella giurisprudenza e nella dottrina*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, 1949, n. 5, p. 446 ss.

²⁸³ Cfr. M. MORELLO, *Diritto, lavoro*, cit., pp. 182-183.

²⁸⁴ Sull'assicurazione obbligatoria nel settore agricolo, v. M. MORELLO, *Per la storia della sicurezza del lavoro: le prime forme di tutela assicurativa per gli infortuni in agricoltura*, in "I Working papers di Olympus", n. 38/2014, pp. 1-41, e in specie p. 13.

ex lege del rapporto previdenziale e della correlata piena automaticità delle prestazioni²⁸⁵. Eliminati i singoli contratti di assicurazione, il rapporto assicurativo prendeva vita automaticamente in virtù della legge e da questa derivavano ai relativi soggetti (datore di lavoro, istituto assicuratore, lavoratore) i diritti e i doveri che attuavano i fini d'interesse pubblico inerenti all'assicurazione contro gli infortuni.

La tutela assicurativa si realizzava *ipso iure*, ovvero il rapporto assicurativo avrebbe avuto vita per la semplice esistenza degli elementi obiettivi giustificatori dell'assicurazione, indipendentemente da qualsiasi modalità di carattere formale. In sostanza, venivano superati i vecchi principi privatistici e si stabiliva la piena automaticità dell'assicurazione, tanto nei riguardi dei soggetti all'obbligo assicurativo (i datori di lavoro), quanto nei riguardi dei beneficiari (i lavoratori). In altri termini, saranno considerati come indipendenti tra loro il diritto del lavoratore infortunato alle prestazioni ed i doveri del datore di lavoro verso l'istituto assicuratore; il che permetterà di eliminare di colpo le numerose ragioni di contrasto circa la validità o l'interpretazione dei patti di polizza, rendendo non più incerto ma sempre sicuro, da parte dell'infortunato, il conseguimento della tutela che gli era dovuta: tutela non più *ex contractu*, ma *ex lege*, quindi vera tutela di diritto²⁸⁶. Si è voluto, in sostanza dare al lavoratore la sicurezza assoluta del soddisfacimento dei suoi diritti indipendentemente dall'operato del datore di lavoro e rendere il risarcimento più semplice e, allo stesso tempo, più rapido, eliminando controversie e remore oltre la possibilità di un continuo rimbalzare dell'obbligo assicurativo di risarcimento tra ente assicuratore e datore di lavoro²⁸⁷.

Non ci sono dubbi che il r.d. n. 1765/1935 abbia perfezionato il precedente sistema assicurativo, in tema di infortuni industriali, con l'estensione del campo della tutela assicurativa a categorie di prestatori d'opera esclusi dal T.U. del 1904; la sostituzione del principio della corresponsione dell'indennità in rendita anziché in capitale, nei riguardi sia dei lavoratori rimasti invalidi in modo permanente, sia dei loro superstiti; l'obbligatorietà delle cure mediche e chirurgiche e della fornitura degli apparecchi di protesi a carico dell'istituto assicuratore²⁸⁸; la modificazione del

²⁸⁵ S. GIUBBONI, voce *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 385.

²⁸⁶ Il principio della costituzione automatica del rapporto assicurativo e della piena automaticità del diritto alle prestazioni – ormai stabilmente acquisito nel sistema infortunistico – può essere pienamente valutato nel suo significato rivoluzionario qualora si tenga conto della normativa vigente prima del r.d. n. 1765/1935. Va ricordato che – a norma del T.U. n. 51/1904 – il diritto del lavoratore infortunato al conseguimento delle prestazioni era condizionato, innanzitutto, alla regolare costituzione ed al regolare svolgimento del rapporto assicurativo, alla circostanza, cioè, che l'imprenditore avesse non solo provveduto a stipulare un contratto di assicurazione, ma anche adempiuto puntualmente agli obblighi che da questo gli derivavano. V. G. MIRALDI, *Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Padova, Cedam, 1960, p. 20. Cfr. inoltre, M. UNGARO, *Del rapporto assicurativo ex lege per la tutela previdenziale contro gli infortuni sul lavoro*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1968, n. 3-4, p. 1027 ss.; G. NERVI, *La nuova legge infortuni*, cit., 1937, n. 1-2, p. 15.

²⁸⁷ G. NERVI, *Infortuni e malattie professionali*, cit., pp. 13-14.

²⁸⁸ A questo proposito così si esprimeva la Relazione del Ministero delle corporazioni al progetto di legge: «La protezione dei lavoratori nei riguardi degli infortuni non deve limitarsi al pagamento di un'indennità, [...], quale riparazione della diminuita o annullata capacità produttiva,

sistema di devoluzione dell'indennità agli aventi diritto dell'infortunato, e dei titolari di essa; la modificazione del sistema della determinazione della misura dell'indennità in relazione alla tariffazione delle inabilità e al calcolo del salario²⁸⁹; l'adozione della franchigia assoluta; l'elevazione del minimo indennizzabile; la modificazione del principio dell'intangibilità dell'indennità; l'istituzione del privilegio sostanziale dei crediti dell'assicurazione a favore dell'istituto assicuratore verso il datore di lavoro; la modificazione della natura, della misura e del sistema delle sanzioni per i datori di lavoro inadempienti agli obblighi assicurativi; la determinazione della competenza dell'Istituto nazionale per la gestione dell'assicurazione di determinate categorie; la disciplina dell'intermediazione tra istituto e infortunato; l'attribuzione esplicita dell'opera di tutela e di assistenza dell'infortunato alle organizzazioni professionali dei lavoratori; l'emanazione di nuove norme per reprimere la speculazione infortunistica e l'autolesionismo²⁹⁰; la modificazione del procedimento amministrativo e contenzioso; la modificazione del sistema di assistenza ai grandi invalidi del lavoro²⁹¹.

Il r.d. n. 1765/1935 ha subito purtuttavia nel corso degli anni successivi numerose modifiche e rilevanti adeguamenti (i primi risalgono già al 1939²⁹²), nella maggior parte dovuti ad un'evoluzione naturale del sistema protettivo, sia in

ma deve soprattutto mirare a dare alla vittima del lavoro tutti i presidi e tutti i mezzi indispensabili per ridurre materialmente e moralmente al minimo le conseguenze dell'infortunio. Il risarcimento economico del danno ha una funzione riparatrice indiscutibile [...]: ma assai più deve prevalere l'azione terapeutica ed assistenziale, sia nei riguardi dell'interesse del singolo che della collettività». V. *“La riforma delle leggi d'assicurazione obbligatoria”*, cit., p. 18; D.R. PERETTI-GRIVA, *Infortuni del lavoro e malattie professionali nella nuova legislazione*, cit., p. 40.

²⁸⁹ Il salario effettivo, che, ai sensi dell'art. 42 della legge del 1935, l'Istituto assicuratore deve prendere a base dell'indennità da corrispondere all'infortunato, non è il salario di fatto, che realmente veniva corrisposto all'operaio al momento dell'infortunio, ma il salario di diritto, che allo stesso si sarebbe dovuto corrispondere. Pertanto quando il salario spettante al lavoratore a norma del contratto collettivo sia superiore a quello da esso effettivamente percepito, il primo e non il secondo deve essere tenuto presente per la liquidazione delle rendite di inabilità permanente e delle rendite ai superstiti. Cass. civ., Sez. II, 5 agosto 1940, n. 2823, in *“Il Foro italiano”*, 1941, c. 96. Qualora il contratto collettivo preveda, a seconda delle lavorazioni, più minimi di categoria e la lavorazione praticata si svolga, per esigenze della produzione, esclusivamente col sistema del cottimo, il salario più basso, da prendersi a base per la liquidazione della rendita agli apprendisti, o ai loro superstiti, e da segnarsi nel libro paga, a norma degli artt. 41 del r.d. 17 agosto 1935, e 12 del Regolamento relativo, è costituito dal minimo di cottimo e non dal minimo di paga oraria ad economia: deve tener conto, cioè, anche del guadagno minimo stabilito per il cottimo (maggiorazione). Cass. civ., Sez. II, 4 febbraio 1941, in *“Il Foro italiano”*, 1941, I, c. 1278. La Cassazione ha deciso che, nella determinazione delle indennità da infortunio sul lavoro industriale, non può tenersi conto dei salari percepiti in dipendenza di attività non comprese nella tutela assicurativa, ma solo di quelli relativi a lavorazioni tutelate. Cass. civ., Sez. II, 29 aprile 1943 (R. c. I.N.F.A.I.L.), in *“Massimario di giurisprudenza corporativa”*, 1943, p. 110. Nello stesso senso, Cass. civ., Sez. I, 23 ottobre 1944, in *“Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”*, 1945, II, p. 88.

²⁹⁰ Circa la gravità del fenomeno v. O. ZEZZA, *Le simulazioni negli infortuni sul lavoro (appunti per la repressione dell'autolesionismo)*, in *“Rassegna della previdenza sociale”*, 1935, n. 2, pp. 9-32; G. BENASSI, *Per la repressione dell'autolesionismo*, in *“Rassegna della previdenza sociale”*, 1935, n. 10, pp. 10-19.

²⁹¹ A. CARNEVALE, A. IOANNONI, A. COLAGRECO, *Analisi storico-critica della nascita e dello sviluppo*, cit., p. 984; P. MASCIOCCHI, *Sicurezza sul lavoro*, cit., p. 10.

²⁹² Le modifiche riguardavano la qualifica di datore di lavoro, le rendite di inabilità, la coesistenza dei superstiti, il computo dei salari.

conseguenza delle modificate tecniche di lavoro sia in rispondenza alle progredite istanze sociali, e in alcuni casi dipesi da motivi contingenti conseguiti alle modificate condizioni generali e di ordine economico-finanziario, dopo il conflitto mondiale²⁹³.

4.1. I datori di lavoro come soggetti passivi del rapporto assicurativo

Sulla base della distinzione in “passivi” ed “attivi” dei soggetti del rapporto assicurativo, a seconda che del rapporto sopportino gli oneri o godano i benefici, si rivela opportuno cominciare con l'esaminare il soggetto assicurante, ovvero colui che è tenuto a sopportarne gli oneri, soprattutto di carattere economico.

L'art. 6 del r.d. n. 1765/1935, nell'effettuare l'elencazione dei soggetti assicuranti, non enumerava le categorie dei datori di lavoro, bensì di coloro che essa stessa esplicitamente affermava di considerare tali, sia che si trattasse di persone fisiche o persone giuridiche: giacché assicurante non era il datore di lavoro perché tale, né chi stipulava un contratto di assicurazione, piuttosto colui, e soltanto colui, al quale la legge accollava l'onere patrimoniale del danno lavorativo riportato da coloro i quali prestavano la loro opera nel complesso produttivo.

L'individuazione del datore di lavoro assicurante era, dunque, fatta dalla legge, e a norma dell'art. 6 del r.d. n. 1765/1935, modificato dall'art. 1 della l. 1° giugno 1939, n. 1012, e dall'art. 5 del r.d. n. 200/1937 erano considerati tali: a) gli imprenditori veri e propri; b) gli appaltatori e concessionari di lavori; c) lo Stato, le Province, i Comuni e gli altri Enti pubblici; d) le società cooperative e le compagnie portuali; e) i privati e gli enti che effettuano lavori «direttamente e per proprio conto»; f) gli «esercenti di macchine»; g) gli armatori di navi.

In primo luogo, erano quindi considerati datori di lavoro, e dunque soggetti assicuranti, «gli imprenditori che, nell'esercizio delle attività previste dall'art. 1, occupavano le persone indicate nel Titolo III»; perciò, agli effetti della legge, la nozione di datore di lavoro risultava dalla concomitanza di due elementi, vale a dire l'attività lavorativa esercitata, rientrante nel campo dell'assicurazione, e la qualità del prestatore d'opera incluso nelle categorie contemplate dalla norma stessa. Per di più, va sottolineato come la legge abbia voluto distinguere nettamente tra la figura dell'imprenditore, ovvero colui in nome e per conto del quale le imprese o industrie sono condotte e che persegue un fine di lucro, dalla figura di chi, al di là

²⁹³ Sin dalla fine del 1945, l'allora Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro aveva riunito una commissione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali e di esperti per esaminare le richieste presentate dalla Confederazione generale italiana del lavoro in ordine all'aggiornamento delle provvidenze in materia di infortuni sul lavoro. Un decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri il 20 dicembre 1946, con il quale saranno apportate notevoli modificazioni ed integrazioni al r.d. n. 1765/1935, sarà firmato dal Capo provvisorio dello Stato il 25 gennaio 1947 (dlgs. 25 gennaio 1947, n. 14). Cfr. P. POZZILLI, *Modifiche e perfezionamento della legge infortuni*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1946, n. 3-4, pp. 355-376.

di ogni carattere d'impresa, occupa «direttamente e per proprio conto» i lavoratori protetti nelle attività contemplate e nelle condizioni stabilite dalla legge stessa.

Erano ugualmente considerati datori di lavoro gli appaltatori ed i concessionari dei lavori, anche nel caso in cui questi ultimi fossero effettuati per conto dello Stato, delle Province, dei Comuni e di altri Enti pubblici. È evidente come la disposizione di legge equipari espressamente i concessionari e gli appaltatori ai datori di lavoro, nel senso che per essi presume ricorrenti i requisiti dell'imprenditore, senza eccezione, né limitazione alcuna. Ne derivava, quindi, che essendo sempre, in ogni caso, considerati imprenditori, sia gli appaltatori che i concessionari non avrebbero potuto invocare a loro favore l'eccezione preveduta per coloro i quali non avevano la qualità di imprenditori, e cioè la condizione del numero minimo di lavoratori richiesta per i privati che intendevano effettuare lavori direttamente e per proprio conto.

Anche per l'appaltatore avrebbero dovuto pertanto ricorrere le condizioni caratterizzanti la figura dell'imprenditore, vale a dire l'indipendenza, l'autonomia e l'assunzione del rischio del lavoro²⁹⁴.

Venivano considerati datori di lavoro lo Stato, le Province, i Comuni e gli altri Enti pubblici, quando esercitavano direttamente le attività previste dall'assicurazione mediante l'impiego di prestatori d'opera dipendenti, aventi i requisiti di cui all'art. 18 del r.d. n. 1765/1935. Questa particolare categoria non era però menzionata nell'elencazione dei datori di lavoro, contenuta nell'art. 6 del suddetto r.d., ma a precisare l'obbligo assicurativo per i dipendenti di questi Enti, è intervenuta la modificazione di cui all'art. 1, n. 2, della l. 1° giugno 1939, n. 1012: disposizione che, con il carattere interpretativo che le è stato riconosciuto²⁹⁵, ha provveduto a dirimere le incertezze, sussistenti sin dal T.U. del 1904, circa la possibilità o meno, ai fini assicurativi, di considerare l'Ente pubblico datore di lavoro²⁹⁶.

²⁹⁴ Cass. civ., Sez. II, 15 aprile 1940 (A. c. R.), in "Rassegna della previdenza sociale", 1940, n. 7-8, p. 191.

²⁹⁵ «Il valore interpretativo della norma contenuta nell'art. 1 della legge n. 1012 del 1939 – afferma la Cassazione – si desume coi criteri dell'interpretazione letterale e logica e soprattutto con quelli dell'interpretazione sistematica, avuto riguardo a ciò che la legge del 1935 ha radicalmente innovato su quella del 1904 per la medesima materia, assumendo l'infortunio sul lavoro quale rischio del lavoro e non più dell'impresa e dando per fondamento al diritto dell'operaio il titolo della legge anziché quello del contratto stipulato dall'imprenditore». V. Cass. civ., Sez. III, 21 dicembre 1942, n. 2731, in "Infortuni e malattie professionali", 1943, n. 1-2, p. 51. Inoltre, Cass. civ., Sez. II, 29 luglio 1942, n. 2244, in "Infortuni e malattie professionali", 1942, n. 11-12, p. 25.

²⁹⁶ La Suprema Corte ha reiteratamente ammesso che l'Ente pubblico potesse essere considerato datore di lavoro anche nei confronti dei suoi dipendenti di ruolo, e che questi, qualora attendano a lavori oggettivamente tutelati, siano da ritenersi veri e propri lavoratori manuali dipendenti; e nello specifico ha ritenuto che «i salariati dipendenti da Province e Comuni, in primo luogo i cantonieri stradali, anche se in pianta stabile e pertanto iscritti all'apposita Cassa nazionale di previdenza di cui al r.d. 15 aprile 1926, n. 679, debbono beneficiare dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in base al r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, assicurazione che si distingue nettamente dalla forma di previdenza suindicata». V. Cass. civ., Sez. II, 27 giugno 1941, n. 1939, in "Infortuni e malattie professionali", 1942, n. 1, p. 41; Cass. civ., Sez. II, n. 2244/1942, cit.; Cass. civ., Sez. III, n. 2731/1942, cit., p. 51. Cfr. L. RIVA SANSEVERINO, *L'aggiornamento sociale*, cit., pp. 256-257; F.A.

Per espressa disposizione dell'art. 5 del r.d. 25 gennaio 1937, n. 200, erano considerate datori di lavoro le società cooperative e le società di fatto²⁹⁷, purché assimilabili in ogni caso, per scopi e struttura, alle cooperative di produzione e di lavoro, costituite nella totalità o in parte prevalente da prestatori d'opera per l'esecuzione di lavori previsti dalle norme in esame; e ciò anche nei riguardi dei propri soci addetti agli stessi lavori. Pertanto, erano soggette agli obblighi assicurativi sia le cooperative costituite in tutto o in parte da prestatori di lavoro (cooperative di produzione e di lavoro), sia le società di fatto che, pur senza avere la veste formale di cooperative, ne avevano tuttavia l'essenza, la struttura e anche la finalità²⁹⁸.

La società avrebbe dovuto sottostare all'obbligo assicurativo anche nel caso in cui si trattasse di "un rapporto di brevissima durata ed in relazione ad un solo affare".

Sempre ai sensi dell'art. 6 del r.d. n. 1765/1935, venivano considerati datori di lavoro anche le persone, ovvero semplici cittadini, e gli enti (indicati poi più precisamente all'art. 6 del r.d. n. 200/1937), che "direttamente e per proprio conto", e cioè senza alcuno scopo di lucro, occupavano persone adibite a lavori contemplati dalla legge di tutela. Tra gli enti in questione erano compresi, in base al citato art. 6 del r.d. n. 200/1937, «gli ospizi, ospedali o altri istituti pubblici di assistenza o di cura e gli istituti o stabilimenti di prevenzione e di pena nei quali, per il servizio interno degli istituti stessi o per i lavori che eseguono i ricoverati», si esercitino le attività contemplate dalla legge. Si trattava, come si suol dire, dei c.d. "lavori in economia" effettuati da privati, e che in quanto tali, nella maggior parte dei casi, si rivelavano di modesta portata e comportavano rischi trascurabili, a meno che la pericolosità non fosse insita nel tipo stesso di lavorazione, o questa assumesse un aspetto di particolare rilievo. Di conseguenza i privati e gli enti in esame erano considerati datori di lavoro, e per essi sussisteva l'obbligo dell'assicurazione "qualunque fosse il numero delle persone occupate", nel caso in cui fossero impiegate nei modi previsti dai nn. 1 e 2 dell'art. 1 del r.d. n. 1765/1935, ossia in opifici e presso macchine, oppure si trattasse di "lavori di costruzioni edilizie eseguite con uso di impalcature o di ponti fissi o mobili, di scavo di fondazioni, pozzi e simili, con o senza uso di mine"; solo se "le persone occupate siano più di cinque", se si tratti di "alcuno dei lavori previsti dalla restante parte dell'art. 1" del r.d., e cioè di tutte le altre attività lavorative tutelate.

Tra gli obblighi che incombevano ai datori di lavoro, ai sensi dell'art. 8 del r.d. n. 1765/1935, assumeva un'importanza preminente quello della denuncia

PORTA, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti da Enti pubblici*, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 9, pp. 5-20.

²⁹⁷ Sull'argomento, v. E. CIACCIO, *Le società di fatto nella legislazione infortunistica*, in "L'Assistenza sociale", 1941, n. 1, p. 12; E. CABIBBO, *Sull'obbligo dell'assicurazione infortuni per le cooperative e le società di fatto tra i lavoratori*, in "L'Assistenza sociale", 1943, II, p. 17; E. CATALDI, *La tutela infortunistica dei soci delle cooperative e delle società di fatto*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1951, I, p. 773.

²⁹⁸ V. E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, II, cit., p. 102.

dell'attività lavorativa, alla quale la legge apprestava la tutela assicurativa, vale a dire la denuncia preventiva dei lavori da iniziare con la specificazione di tutti gli elementi utili alla determinazione del rischio professionale e del premio di assicurazione²⁹⁹.

I datori di lavoro avrebbero dovuto altresì denunciare tutte le successive modificazioni di estensione e di natura del rischio già coperto dall'assicurazione e l'eventuale cessazione del lavoro assicurato. La denuncia relativa alla natura dei lavori doveva essere fatta almeno cinque giorni prima dell'inizio dei lavori. Quando, per la natura dei lavori o per la necessità del loro inizio non fosse stato possibile fare detta denuncia preventiva, alla stessa avrebbe dovuto provvedere il datore di lavoro entro i cinque giorni successivi all'inizio dei lavori stessi³⁰⁰. La denuncia delle modificazioni del rischio doveva essere fatta non oltre l'ottavo giorno da quello in cui le modificazioni o variazioni si sono verificate³⁰¹; da tale obbligo erano dispensate le imprese di trasporto per le variazioni seguite durante il viaggio indipendentemente dalla volontà del datore di lavoro e fuori da ogni normale prevedibilità³⁰².

Queste stesse disposizioni contenute anche nell'art. 7 del r.d. n. 200/1937, come è evidente, non avevano carattere di provvedimento di prevenzione, bensì lo scopo di informare l'Istituto dell'esecuzione di lavorazioni, di metterlo in grado di valutare il rischio di una data industria, onde calcolare ed imporre il premio di assicurazione; fine esclusivamente economico, quindi, a tutela non della salute dei lavoratori, ma dell'Istituto.

I datori di lavoro erano anche obbligati: 1° ad adottare le misure prescritte dalle leggi e dai regolamenti per prevenire gli infortuni e proteggere la vita e l'integrità personale degli operai; 2° a sopportare totalmente l'onere dell'assicurazione (art. 7 del r.d. n. 1765/1935); 3° a presentare i libri di matricola

²⁹⁹ E. CATALDI, *La denuncia di esercizio quale obbligo del datore di lavoro, a norma del R.D. 17 agosto 1935, n. 1765*, in "Rivista italiana della previdenza sociale", 1953, p. 234; T. FONTANA, *Gli obblighi di denuncia del datore di lavoro ai fini dell'assicurazione per gli infortuni*, in "Diritto del lavoro", 1950, II, p. 355; C. DI MAJO, *Sull'art. 9 della legge infortuni*, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 11, p. 5; G. NERVI, *L'obbligo della denuncia dei lavori agli effetti dell'assicurazione infortuni ed il suo presupposto*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1938, n. 11, pp. 21-25. La Corte di cassazione penale in una sua sentenza ha affermato che la denuncia all'I.N.F.A.I.L., dell'inizio della lavorazione, prescritta dal primo comma dell'art. 8 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, riguarda esclusivamente quei datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze prestatori d'opera soggetti all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e contro le malattie professionali, a norma del decreto medesimo, ed è diretta a porre l'Istituto assicuratore in grado di valutare il rischio assicurativo, e di determinare il premio, per cui la punibilità dell'omissione di tale denuncia ai sensi del primo comma dell'art. 13 del citato decreto, presuppone l'accertamento che il lavoro abbia carattere, o si svolga in condizioni tali da rientrare in qualcuna delle categorie elencate nell'art. 1, che delimita il campo di applicazione dell'assicurazione obbligatoria. V. Cass. pen., Sez. III, 10 marzo 1938, n. 234.

³⁰⁰ In proposito di tale denuncia bisogna sottolineare che sono dispensati da essa i datori di lavoro che abbiano già in corso con l'Istituto assicuratore regolare contratto di assicurazione, salvo la denuncia delle intervenute modificazioni del rischio.

³⁰¹ Qualora l'inadempienza a tale precetto avesse causato la liquidazione di un premio minore di quello effettivamente dovuto, il datore di lavoro era tenuto a versare all'Istituto assicuratore, oltre la differenza supplementare tra premio liquidato e quello dovuto, una somma pari a detta differenza, e ciò con effetto dalla data di inizio. V. A. GRECHI, V. BARILE, *Istituzioni di legislazione sociale*, cit., p. 152.

³⁰² G. LA LOGGIA, *La nuova legislazione infortunistica*, Milano, Fratelli Bocca Editori, 1939, p. 45.

e paga nel luogo dove si eseguiva il lavoro, ad ogni richiesta degli incaricati dell'istituto assicuratore (art. 17 del r.d. n. 200/1937); 4° a dare all'Istituto assicuratore tutte le notizie richieste allo scopo di conoscere in qualsiasi momento quali siano i lavoratori compresi nelle assicurazioni e quali le rispettive retribuzioni e le giornate di lavoro da essi fatte (art. 20 del r.d. n. 200/1937); 5° a denunciare entro due giorni ogni infortunio³⁰³ sul lavoro all'Istituto assicuratore e all'autorità di P.S. locale (art. 11 del r.d. n. 1765/1935). Nel caso di infortunio mortale, o prognosticato tale, la denuncia all'Istituto avrebbe dovuto essere trasmessa per telegrafo entro 24 ore³⁰⁴; 6° a fornire all'Istituto assicuratore o ai suoi incaricati le notizie relative alle mercedi che dovevano servire di base per la liquidazione dei premi di assicurazione, e a consentire agli incaricati suddetti l'accertamento nella propria azienda, anche nelle ore di lavoro, delle circostanze in cui era avvenuto l'infortunio e di tutte quelle altre eventualmente occorrenti per la valutazione del rischio (art. 12 del r.d. n. 1765/1935); 7° a provvedere al trasporto dell'infortunato, sostenendone le spese, nonché ai soccorsi di urgenza ai sensi dell'art. 54 del r.d. n. 200/1937; 8° a tenere in luogo visibile, nello stabilimento, un cartello indicante i medici e gli stabilimenti di cura, designati dall'Istituto assicuratore; 9° a corrispondere anticipazioni sull'indennità giornaliera per inabilità temporanea (art. 23 del r.d. n. 1765/1935 e art. 39 del r.d. n. 200/1937) ed a retribuire per intero la giornata in cui è avvenuto l'infortunio (art. 35 del r.d. n. 200/1937).

4.2. I soggetti attivi del rapporto assicurativo: i lavoratori

Beneficiario del rapporto assicurativo è, nel senso immediato e diretto, il lavoratore, vale a dire chi effettivamente lavora, tanto da trovarsi, affrontando il

³⁰³ La denuncia doveva essere corredata da un certificato medico e doveva indicare oltre alle generalità dell'operaio, il giorno e l'ora in cui è avvenuto l'infortunio, le sue cause e le circostanze, la natura e la precisa sede anatomica della lesione, il rapporto con le cause denunciate, le eventuali alterazioni preesistenti.

³⁰⁴ Sull'argomento, in dottrina, v. T. FONTANA, *La denuncia dell'infortunio nel R.D. 17 agosto 1935, n. 1765 (Alcuni rilievi in occasione dell'esame di un caso pratico)*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1945, n. 1, pp. 111-119; G. NERVI, *L'omessa denuncia dell'infortunio e la responsabilità del datore di lavoro*, in "Massimario di Giurisprudenza del lavoro", 1974, p. 174. In giurisprudenza, il Tribunale di Ravenna ritenne che a norma dell'art. 11 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, il datore di lavoro è tenuto a denunciare all'Istituto assicuratore qualsiasi accidente lesivo occorso al proprio dipendente, in connessione con il lavoro, e per il quale sia, anche remotamente prospettabile la possibilità di configurarlo come infortunio in senso legale. V. Trib. Ravenna, 23 novembre 1954, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1955, II, p. 85. La Cassazione ha deciso che la legge garantisce all'operaio le prestazioni dell'Istituto assicuratore anche nel caso in cui il datore di lavoro non abbia denunciato l'infortunio, a norma dell'art. 11 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, lasciando l'iniziativa di conseguirle (tramite l'espletamento delle pratiche necessarie, fra cui la denuncia), allo stesso infortunato, che ne è destinatario *ex lege*. Tuttavia l'omissione della denuncia di infortunio, posta a carico del datore di lavoro, è punita penalmente con ammenda, e non può costituire fonte di responsabilità civile a sé stante, se l'azione per conseguire la prestazione da parte dell'Istituto assicuratore sia prescritta, per avere l'infortunato fatto decorrere inutilmente il termine all'uopo stabilito dalla legge. V. Cass., 8 giugno 1954, in "Rivista italiana della previdenza sociale", 1955, II, p. 402.

rischio lavorativo, nell'eventualità di riportare il danno, posto a condizione del risarcimento, dell'assistenza, ovvero della concessione delle provvidenze previste dalla legge. Pertanto, la tutela ricorre non per tutti i lavoratori, ma soltanto per coloro che sono indicati dalla legge come soggetti attivi e dunque beneficiari della particolare forma previdenziale, ossia i soggetti che sottostanno alle condizioni della subordinazione e della manualità. Dunque, in linea di massima, gli individui protetti saranno lavoratori manuali subordinati. Ma anche in questo caso non tutti, in quanto la legge, per permetterne l'individuazione, fissa i requisiti soggettivi e oggettivi che i lavoratori debbono possedere, e la cui esistenza è condizione per la ricorrenza della tutela³⁰⁵.

L'art. 1 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, disponeva l'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro delle persone che nelle «condizioni previste» dal decreto, fossero addette³⁰⁶ alle lavorazioni elencate dall'articolo stesso. L'art. 18 fissava le «condizioni previste» che costituivano la delimitazione, sul piano soggettivo, delle persone da proteggere in riferimento a tutti i lavoratori che astrattamente avrebbero potuto essere protetti. Si trattava di cinque ordini di limitazioni, previste tassativamente dalla legge, ai quali sarebbero state aggiunte cinque eccezioni, alcune delle quali a loro volta delimitazioni delle limitazioni di ordine generale, allo scopo di inserire nella tutela persone che, altrimenti, non sarebbero state incluse.

Tali limitazioni concernevano la subordinazione; la manualità; la professionalità; la retribuzione; l'ubicazione. Inoltre, per l'art. 18, erano compresi nell'assicurazione: i sovrintendenti, anche nel caso in cui non prestassero opera manuale; gli apprendisti, anche se non retribuiti; i parenti del datore di lavoro alle sue dipendenze; i soci delle cooperative; le persone componenti l'equipaggio.

Il requisito primo ed essenziale, che l'art. 18 del r.d. n. 1765/1935 poneva, era, dunque, che il lavoratore prestasse la sua opera «alle dipendenze e sotto la direzione altrui». Era al lavoratore subordinato, ovvero alla persona impegnata in un lavoro soggetto al controllo e alla vigilanza tecnica del datore d'opera, o di chi lo rappresenti, disciplinato nell'orario, nella mercede e nelle varie modalità di esplicazione, e non al lavoratore autonomo che si applicava la tutela della legge.

Il lavoratore, per essere considerato persona assicurata, avrebbe dovuto svolgere opera manuale³⁰⁷, fatte soltanto le eccezioni, previste dalla legge stessa, dei

³⁰⁵ V. E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, II, cit., p. 120.

³⁰⁶ Il r.d. n. 1765/1935 ha sostituito al termine «operai» utilizzato nel T.U. del 1904 e che evidentemente, con l'estensione del campo di applicazione dell'assicurazione appariva inadeguato, l'espressione «persone addette ai lavori», che comprendeva tutti coloro che prestavano un'opera rientrante fra quelle previste dalla legge: non era tuttavia sufficiente il semplice esercizio di una delle attività elencate nell'art. 1, per poter ravvisare la figura giuridica dell'assicurato tutelato dalla legge sugli infortuni. Cfr. L. DE LITALA, voce *Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in «Novissimo digesto italiano», vol. I², Torino, Utet, 1968, p. 1252.

³⁰⁷ A differenza del T.U. n. 51/1904 che, al riguardo si limitava a far riferimento all'espressa qualifica di «operai», il r.d. n. 1765/1935, soppresso tale riferimento, forse anche per dirimere i dubbi sorti sulla portata ed i limiti della qualifica stessa, ha precisato in maniera esplicita che restavano esclusi dalla tutela tutti coloro la cui attività, pur rientrando nel campo del lavoro

sovrintendenti e dello stato maggiore degli equipaggi della marina mercantile. La prestazione manuale avrebbe dovuto risultare rilevante, preponderante, abituale, e non meramente accidentale, ovvero una manualità non semplicemente accessoria, subordinata all'opera intellettuale, nel senso di costituire il mezzo grazie al quale questa avrebbe potuto esprimersi.

L'elemento della professionalità era senza dubbio quello mediante il quale il legislatore fascista aveva voluto delimitare i confini dell'assicurazione obbligatoria. Sempre l'art. 18 poneva un'altra condizione, perché si avesse la persona assicurata, e cioè che questa prestasse la propria opera «in modo permanente o avventizio». Occorreva, cioè che si trattasse di persona occupata, addetta al lavoro, non in modo occasionale³⁰⁸, accidentale, ma con rapporto di natura professionale. Era richiesta, quindi, la prestazione di una concreta opera professionale, un vero e proprio rapporto di lavoro, sia pure – secondo Cataldi – un rapporto di fatto e senza la normale stipulazione³⁰⁹; sia pure un rapporto comportante una relazione provvisoria (lavoratori avventizi, lavoratori ausiliari, ecc.) tra la persona assunta ed il lavoro commesso e infine un rapporto riguardante un'attività non rientrante nell'oggetto principale perseguito dall'impresa, bensì attinente a prestazioni collaterali, purché oggettivamente contemplate dalla legge³¹⁰.

Altro elemento richiesto per configurare il rapporto di lavoro assicurabile era che l'opera prestata dal lavoratore fosse «retribuita, anche con partecipazione agli utili o al prodotto», oltre che con vero e proprio salario. La formulazione usata dal legislatore del 1935, nei confronti di quella del T.U. n. 51/1904 che includeva soltanto gli operai retribuiti con remunerazione fissa e a cottimo, appariva così molto più ampia, comprendendo ogni forma di retribuzione. Anche in questo caso, come abbiamo già visto prima a proposito della manualità della prestazione, il legislatore faceva una deroga, questa volta duplice, per gli apprendisti e per i parenti dei datori di lavoro, dei quali diremo tra poco.

subordinato, non fosse manuale. V. G. BALELLA, *Lezioni di legislazione sugli infortuni sul lavoro*, Roma, U.S.I.L.A., 1932, p. 17; V. E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, II, cit., p. 120. In giurisprudenza, Cass. civ., Sez. II, 2 maggio 1931, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1932, II, p. 259; Cass. civ., Sez. II, 8 aprile 1938, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1938, II, p. 208.

³⁰⁸ La Corte di cassazione ha deciso che l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro sussiste anche a favore degli operai avventizi, in quanto essi sono legati all'impresa da un rapporto di locazione di opere, sebbene precario. Non ricorre invece l'obbligo assicurativo rispetto ai lavoratori meramente occasionali, a coloro cioè che prestino un aiuto transitorio, determinato da esigenze del tutto momentanee: ciò in quanto la prestazione si svolge in tal caso all'infuori di qualsiasi vincolo giuridico, tra il soggetto che la compie e chi se ne giova. V. Cass. civ., Sez. II, 13 marzo 1942, n. 707, in “Il Foro italiano”, 1943, I, c. 81. Questa decisione è conforme ad altre precedenti della Suprema Corte, tra i quali, Cass. civ., Sez. II, 28 giugno 1940 (G. c. I.N.F.A.I.L. e C.), in “Rassegna della previdenza sociale”, 1940, n. 9, p. 244; Cass. civ., Sez. II, 31 luglio 1939 (Dit. L. c. C.), in “Rassegna della previdenza sociale”, 1939, n. 10, p. 276; Cass. civ., Sez. II, 22 febbraio 1937 (I. c. Fall. T.), in “Rassegna della previdenza sociale”, 1937, n. 1-2, p. 21.

³⁰⁹ E. CIACCIO, *Natura del rapporto di lavoro nell'assicurazione sugli infortuni industriali*, in “Infortuni e malattie professionali”, 1942, n. 11-12, pp. 5-12.

³¹⁰ E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, II, cit., pp. 154-155.

Lo stesso art. 18, in conformità all'art. 2 del T.U. n. 51/1904, che considerava operaio chi, tra l'altro, fosse «occupato nel lavoro fuori della propria abitazione», richiedeva che la persona assicurata prestasse la propria opera «fuori del proprio domicilio». Si è osservato, infatti, che, in realtà, chi lavorava nella propria abitazione manteneva la responsabilità esclusiva della sua opera, della quale era organizzatore autonomo, precludendo in questo modo ogni controllo da parte di estranei, ed in particolare eludendo la sorveglianza del datore di lavoro, relativamente alle modalità di lavoro ed ai mezzi di prevenzione, e, allo stesso tempo si è ritenuto logico che in siffatte condizioni di autonomia e di indipendenza, assumesse solo su di sé il rischio integrale del lavoro di cui era artefice oltre che responsabile³¹¹.

A questo principio, però, faceva eccezione l'art. 10 delle norme integrative approvate con r.d. 15 dicembre 1936, n. 2276, in base al quale l'assicurazione era estesa a coloro che, prestando la loro opera alle dipendenze e sotto la direzione altrui, avessero, per esigenze lavorative o per rapporti di parentela, abitazione nei locali in cui si svolgeva il lavoro.

Queste, dunque, le condizioni generali per la configurazione giuridica della persona assicurata. Abbiamo tuttavia già avuto modo di rilevare come l'art. 18 del r.d. n. 1765/1935 considerasse persone assicurate anche quelle appartenenti a categorie di lavoratori nelle quali qualcuno dei requisiti generali richiesti faceva difetto, vale a dire quelle categorie per le quali la legge speciale aveva rinunciato a qualche limitazione imposta per altre. Prescindendo, così, dal requisito della manualità dell'opera prestata erano compresi nell'assicurazione i sovrintendenti al lavoro altrui, anche nel caso in cui non partecipassero manualmente al lavoro, purché la loro retribuzione, ragguagliata a mese, non superasse le ottocento lire³¹². I sovrintendenti erano così assicurati per quei rischi che avrebbero potuto verificarsi a causa delle stesse attività lavorative, per le quali il rischio poteva essere corso dagli operai veri e propri, anche se a questi lavori non partecipavano manualmente. Ma come condizione essenziale e indispensabile era richiesto che vi

³¹¹ V. *ex multis*, G. MIRALDI, *Disciplina giuridica dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Roma, Edizioni italiane, 1942, p. 35; D.R. PERETTI-GRIVA, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali nella nuova legislazione*, cit., p. 72.

³¹² Con tale disposizione il legislatore ha, evidentemente, voluto includere nella tutela assicurativa anche prestatori di lavoro, le cui attribuzioni fossero di natura impiegatizia, quando costoro, per eseguire la loro prestazione fossero costretti a sottostare ai rischi degli operai, come ad es. lo scoppio di una caldaia, il crollo di un'impalcatura, ecc. Quindi l'espressione “anche senza partecipare materialmente al lavoro soprintendono al lavoro di altri”, adoperata dalla legge, deve interpretarsi come una estensione della assicurazione a chi, pur non essendo operaio, tuttavia viene considerato tale ai fini dell'eventuale sinistro a cui può andare incontro. Cfr. L. DE LITALA, voce *Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, cit., p. 1258. In giurisprudenza, v. Cass. civ., Sez. II, 15 aprile 1942, n. 978, in “Il Foro italiano”, 1943, I, c. 150; Cass. civ., 2 maggio 1931 (F. c. Dit. D. S.), in “Il diritto del lavoro”, 1931, II, p. 344. *Contra*, una sentenza del Tribunale di Genova, la quale decise che colui il quale svolge mansioni di impiegato, come il capo dei guardiani e dei portieri in uno stabilimento, non può equipararsi al sovrastante, che direttamente dirige e sorveglia i lavori manuali (se pur non vi partecipi materialmente) e non è perciò compreso nella tutela assicurativa *ex lege*. V. Trib. Genova, 3 settembre 1947, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1948, II, n. 1, p. 18. Questo limite di retribuzione, oltre il quale non era più obbligatoria l'assicurazione per i sovrastanti, è stato soppresso nel momento in cui l'intero art. 18 del r.d. n. 1765/1935, è stato sostituito in virtù dell'art. 1 del d.l. 25 gennaio 1947, n. 14.

sovraintendessero, nel momento in cui venivano effettuati dagli operai. Qualunque fosse il suo titolo professionale e la modalità della sua prestazione, il sovraintendente era tutelato per la sua specifica funzione di sovraintendere al lavoro altrui.

Come accennato, l'art. 18 del r.d. n. 1765/1935, contemplava inoltre tra le persone assicurate, gli apprendisti, anche quando nei loro confronti non si verificava la condizione relativa alla retribuzione³¹³, e subordinava il beneficio dell'assicurazione alla condizione che l'apprendista partecipasse all'esecuzione del lavoro.

Vi considerava anche i parenti del datore di lavoro che prestavano la propria opera alle dipendenze di quest'ultimo, per quanto non specificasse affatto il grado di parentela, non parlando né di coniuge, né di affini, né di figli naturali. Ma questa evidente lacuna sarebbe stata indirettamente colmata dall'art. 19 del regolamento approvato con r.d. n. 200/1937, nel quale si disponeva che, se ai lavori fossero addetti il coniuge, i figli, i parenti e gli affini fino al terzo grado, componenti la famiglia del datore di lavoro, questi avrebbe dovuto iscriverli nei libri di matricola e paga e denunciarli all'Istituto assicuratore nominativamente e con i rispettivi salari³¹⁴. Con la suddetta norma il legislatore non ha inteso certamente includere tra gli operai, i parenti del datore di lavoro, giacché il vincolo di parentela non avrebbe potuto rappresentare di per sé alcun ostacolo per un'eventuale costituzione di un valido rapporto di lavoro secondo il diritto comune e dunque per la ricorrenza dell'assicurazione; ma essa è servita soltanto a derogare, per questa categoria di persone, a due condizioni restrittive poste per i lavoratori in genere, vale a dire quella relativa all'ubicazione della prestazione di lavoro, nel senso che queste persone, parenti del datore di lavoro, possono anche abitare nei locali in cui si svolge il lavoro (art. 10 del r.d. n. 2276/1936), e quella relativa alla retribuzione, nel senso che quest'ultima può anche mancare. Erano sufficienti, quindi, per la tutela, i soli requisiti dell'effettiva prestazione di lavoro manuale o di sovraintendenza al lavoro altrui e di subordinazione all'imprenditore, non valendo una semplice collaborazione familiare³¹⁵.

L'art. 18 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, considerava ancora espressamente, tra le persone protette, i soci delle cooperative, nonché – per il combinato disposto dell'art. 5 del r.d. n. 200/1937 – delle società anche di fatto, costituite in tutto o in parte da prestatori d'opera per l'esecuzione di lavori soggetti all'obbligo assicurativo. La tutela assicurativa era riservata peraltro ai soli soci lavoratori che, nella loro qualità di prestatori d'opera, avessero apportato nell'organismo sociale

³¹³ Questa norma può dirsi dettata da evidenti esigenze di giustizia e di ordine sociale, volendosi con essa comprendere nella tutela categorie di lavoratori che, pur essendo tra le più bisognose di protezione per essere le più esposte e le più deboli economicamente, sarebbero altrimenti rimaste fuori del sistema. Cfr. E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, II, cit., p. 167.

³¹⁴ G. LA LOGGIA, *La nuova legislazione*, cit., p. 58.

³¹⁵ App. Trento, 13 febbraio 1953, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, II, p. 43. Trib. Siena, 9 aprile 1953, in "Il Diritto del lavoro", 1954, II, p. 56.

esclusivamente capacità ed attività lavorativa, e non andava estesa a coloro che avessero apportato in società un capitale, anche se esercitanti un'attività sussidiaria di lavoratori³¹⁶.

In relazione al diritto di assicurazione, ai beneficiari incombevano i seguenti obblighi: 1° osservare le norme prescritte a tutela della loro incolumità personale.

Per conseguire i fini sociali della legge non bastava, infatti, che gli imprenditori e gli industriali fossero obbligati ad adottare mezzi efficaci di prevenzione degli infortuni, se gli operai, a loro volta non si fossero prestati all'utilizzo dei mezzi a loro disposizione; 2° denunciare immediatamente al capo o esercente dell'impresa, industria o costruzione, o alla persona che ha la direzione o la sorveglianza dello stabilimento, ogni infortunio da cui siano colpiti, anche se di lieve entità, ed anche se non li obblighi ad abbandonare il lavoro (art. 20)³¹⁷; 3° sottostare alle visite di controllo che l'Istituto assicuratore creda necessarie. Inoltre, il lavoratore non avrebbe potuto, senza giustificato motivo, rifiutare, dietro richiesta e a spese dello stesso Istituto assicuratore, di sottoporsi alle cure mediche e chirurgiche, compresi gli atti operatori che l'Istituto assicuratore riteneva necessari³¹⁸. Il rifiuto ingiustificato a prestarsi alle cure o la non esecuzione delle cure prescritte avrebbe comportato la perdita del diritto alle indennità.

Per il riconoscimento del diritto alle varie prestazioni era necessario l'accertamento di un rapporto patogenetico fra l'infortunio – la causalità accidentale – da cui l'operaio era stato, o si diceva essere stato colpito, e la lesione da lui riportata, o accusata come riportata, come era necessario l'accertamento del grado di minorazione della capacità lavorativa dipendente dalla lesione³¹⁹: accertamenti che, dato il loro carattere strettamente tecnico potevano essere fatti esclusivamente dal medico. Il sanitario, infatti, visitato l'operaio infortunato avrebbe dovuto rilasciare il primo certificato, da cui doveva essere corredata la denuncia all'istituto assicuratore, alla quale era tenuto il datore di lavoro per quegli infortuni «da cui siano colpiti i dipendenti prestatori d'opera e che siano prognosticati non guaribili entro tre giorni» (art. 11 del r.d. n. 1765/1935)³²⁰.

³¹⁶ Cass. civ., Sez. II, 9 giugno 1941, n. 1688, in "Il Foro italiano", 1942, I, c. 16.

³¹⁷ Non ottemperando a questo obbligo, al lavoratore infortunato non viene corrisposta l'indennità per i giorni antecedenti a quello in cui il datore di lavoro ha avuto notizia dell'infortunio. V. T. FONTANA, *La denuncia dell'infortunio*, cit., p. 112.

³¹⁸ Dal disposto della legge ne appare chiara la finalità, quella, cioè di tendere al recupero della capacità lavorativa mediante le cure ritenute necessarie ed utili, ed altresì emerge con altrettanta chiarezza, come nessun intervento, diretto a quella finalità, sia dalla legge escluso a priori. Ma mentre questa sanciva l'obbligo delle cure (nell'interesse superiore dello Stato) concedeva all'individuo (a tutela della singola personalità) il diritto di rifiutarvisi qualora vi fossero giustificati motivi. V. I. GRASSO-BIONDI, *Problemi medico-legali del cosiddetto "diritto di curare"*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1945, I, p. 455.

³¹⁹ "L'esito delle cure mediche e chirurgiche eseguite in dipendenza di un infortunio si ricollega a questo con nesso di causalità". Cass. civ., Sez. II, 2 giugno 1941 (M.-C. c. I.N.F.A.I.L.), in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 12, p. 22.

³²⁰ Circa le funzioni che il medico era chiamato a svolgere, cfr. A. MORI, *Dei certificati medici richiesti per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro (Note per il medico pratico)*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1937, n. 4, pp. 14-53 e n. 5-6, pp. 29-74.

4.3. *L'elencazione delle lavorazioni protette nel settore industriale e suo carattere tassativo*

Ai sensi dell'art. 1 del r.d. n. 1765/1935, era obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle persone che, «nelle condizioni previste» dall'art. 18 dello stesso decreto, erano addette alle lavorazioni elencate, nei suoi diciannove numeri, dall'art. 1.

La ben precisa elencazione delle attività effettuata dalla norma in esame ci permette di conoscere con certezza quali fossero le imprese e le aziende inquadrare nell'onere assicurativo, anche se, diversamente dal T.U. del 1904, per il r.d. n. 1765/1935, il concetto fondamentale era quello dei lavori e non delle imprese protette, per cui il presupposto dell'obbligo dell'assicurazione era costituito appunto dai lavori in sé e per sé considerati.

L'art. 1 specificava tassativamente³²¹ le attività soggette all'assicurazione e gli operai assicurati sono stati divisi in due grandi gruppi: nel primo dei quali (comprendente i numeri 1 e 2)³²² non si faceva distinzione di alcun genere di lavorazione, essendo condizione sufficiente per l'obbligo dell'assicurazione il fatto che un operaio fosse addetto ad opifici³²³, qualunque fosse il genere di lavoro eseguito, in cui si faceva uso di macchine non direttamente mosse dalla persona che le usava, oppure, a prestare servizio presso macchine mosse da agenti inanimati o apparecchi a pressione destinati a scopo industriale, commerciale³²⁴ o agricolo;

³²¹ La Cassazione ha affermato che «l'enumerazione delle categorie lavorative e industriali soggette ad assicurazione, contenuta nell'art. 1 del r.d. n. 1765/1935 ha carattere tassativo e non meramente esemplificativo, e che, di conseguenza, se è consentita, rispetto ad essa, un'interpretazione restrittiva od estensiva, ogni qual volta le parole del legislatore discordano dal suo pensiero, è tuttavia da bandirsi in ogni caso l'interpretazione analogica, ossia la estensione della norma, per analogia, a casi simili o materie analoghe». V. Cass. civ., Sez. II, 1° giugno 1942 (M. c. I.N.F.A.I.L.), in "Infortuni e malattie professionali", 1943, n.1-2, p. 37.

³²² È obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro delle persone le quali, nelle condizioni previste dal presente decreto, siano addette: 1) ad opifici nei quali si fa uso di macchine mosse non direttamente dalla persona che ne usa; 2) a prestare servizio presso macchine mosse da agente inanimato o presso apparecchi a pressione soggetti a sorveglianza o controllo ai sensi del r.d.l. 9 luglio 1926, n. 1331, convertito nella l. 16 giugno 1927, n. 1132, per il controllo della combustione, destinati a scopo industriale, commerciale o agricolo, escluso il caso che le macchine o gli apparecchi siano destinati soltanto ad uso domestico.

³²³ La Cassazione ha deciso che per opificio deve intendersi qualsiasi organizzazione sistematica umana, intesa ad ogni sorta di produzione, indipendentemente dalla sua importanza e dal numero delle persone che vi sono addette. Cfr. Cass. civ., Sez. II., 9 aprile 1941 (R. c. I.N.F.A.I.L.), in "Foro italiano", 1941, I, c. 1214. Il Tribunale di Roma ha ritenuto che opificio è un ambiente nel quale si svolge un'attività organizzata a fine industriale, diretta cioè a trasformare materia prima o anche prodotti finiti o non finiti: che, quindi, è risarcibile l'infortunio occorso a un lavoratore in un laboratorio di pelliccerie, ove erano in funzione macchine da cucire azionate da un motorino elettrico. Cfr. Trib. Roma, 22 marzo 1943, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1945, II, n. 2, p. 8.

³²⁴ L'estensione dell'assicurazione, oltre agli addetti alle macchine per uso industriale ed agricolo, come nella vecchia legge, anche alle persone adibite a macchine per uso o scopo commerciale, eliminava molte contestazioni, sorte in passato per stabilire la natura industriale o commerciale di un'azienda. Permaneva, però, l'esclusione degli addetti alle macchine per uso domestico, essendo i lavori domestici esclusi totalmente dal sistema assicurativo. Gli autisti privati, pertanto, ed i domestici addetti a macchine per uso familiare erano esclusi dall'assicurazione. Non erano considerati domestici, invece, tutti i lavoratori delle aziende alberghiere, considerate industrie,

nell'altro gruppo (numeri 3-19)³²⁵ erano elencate le lavorazioni i cui addetti erano sottoposti all'obbligo, indipendentemente dal numero e anche quando le lavorazioni si svolgevano fuori dall'opificio e senza uso di macchinari.

In virtù dell'art. 2 del r.d. n. 200/1937, l'assicurazione si estendeva anche alle persone occupate in lavori complementari e sussidiari di quelli elencati.

i quali perciò dovevano essere assicurati quando ricorrevano le condizioni di cui i nn. 1 e 2 dell'art. 1 del r.d. Altrettanto dicasi per gli addetti alle macchine nei caffè, bar, ristoranti. Tutti i conducenti di autoveicoli, anche se non appartenenti ad imprese di trasporto o a servizi pubblici, dovevano essere assicurati quando disimpegnavano servizi alle dipendenze e per conto di aziende industriali, commerciali ed agricole; fra queste aziende venivano fatte rientrare gli istituti di cura, case di salute e simili. V. S. DIEZ, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'industria e nell'agricoltura e contro le malattie professionali*, Bologna, Licinio Cappelli Editore, 1940, p. 31.

³²⁵ L'assicurazione è inoltre obbligatoria, anche quando non ricorrano i casi di cui ai precedenti nn. 1 e 2, per le persone suindicate le quali siano addette ai lavori: 3) di costruzione, manutenzione o demolizione edilizia, comprese le strade e le opere pubbliche, il bonificamento idraulico, le opere murarie e i drenaggi in galleria ricorrenti nelle sistemazioni delle frane o dei bacini montani, nonché di produzione del cemento, della calce, del gesso e dei laterizi; 4) di costruzione, manutenzione e riparazione di ferrovie, tramvie, filovie, teleferiche e funivie, e al loro esercizio; 5) di produzione, trasformazione e di distribuzione di gas, acqua ed elettricità comprese le aziende telefoniche e radiotelegrafiche; di collocamento, riparazione e rimozione di parafulmini; 6) di trasporto per via terrestre quando si faccia uso di mezzi meccanici o animali; 7) della navigazione marittima, lagunare, lacuale, fluviale e aerea eccettuato il personale di cui all'art. 34 del r.d.l. 20 agosto 1923, n. 2207, concernente norme per la navigazione aerea, convertito nella l. 31 gennaio 1926, n. 753; 8) di produzione, per il trattamento e l'applicazione di materie esplodenti, infiammabili, corrosive e caustiche; 9) di carico e scarico; 10) della pesca esercitata con navi munite di carte di bordo o con galleggianti azionati da macchine di potenza superiore a dodici cavalli, nonché della pesca, comunque esercitata, delle spugne, dei coralli, delle perle e del tonno e della vallicoltura e miticultura; 11) di taglio o riduzione di piante e trasporto di esse, esclusi quei lavori di taglio o riduzione di piante, che, rientrando in quelli inerenti alla normale coltivazione del fondo, sono compresi nell'assicurazione disciplinata dal d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450 concernente la assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, convertito nella l. 17 aprile 1925, n. 473; 12) degli alti forni, delle fonderie e degli stabilimenti meccanici, metallurgici e siderurgici, in genere, e di costruzioni navali comprese le demolizioni e riparazioni di navi o natanti, nonché le operazioni di recupero di questi e del loro carico; 13) delle concerie; 14) delle vetrerie e delle fabbriche di ceramica; 15) delle miniere, cave, torbiere e saline, compreso il trattamento e la lavorazione delle materie estratte; 16) dei pubblici macelli; 17) per la estinzione di incendi (eccettuato il personale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco); 18) per il servizio di salvataggio; 19) per il servizio di vigilanza privata, esclusi i dipendenti da aziende agricole e forestali i quali sono soggetti al precitato d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450. Con la l. 29 dicembre 1941, n. 1569, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è stata estesa al personale tecnico addetto agli istituti e laboratori del Consiglio nazionale delle ricerche, e sono comprese nell'assicurazione stessa le persone: 1° fornite di laurea e di titolo di studio superiori, alle quali sono affidate mansioni, lavori e ricerche di ordine scientifico-tecnico, anche a carattere industriale (direttori degli istituti, aiuti, assistenti, ricercatori e altri impiegati tecnici); 2° alle quali sono affidati lavori esecutivi o manuali presso macchine o apparecchi (meccanici, periti chimici e falegnami); 3° alle quali sono affidati lavori di inservienza e di fatica (apprendisti, inservienti, operai e aiutanti). L'aggiunta fatta al n. 17 del r.d. n. 1765/1935 (eccettuato il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco), con le modificazioni introdotte all'art. 1 della l. 1° giugno 1939, n. 1012, con cui si esclude dall'assicurazione il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, eliminava molte controversie, variamente risolte in passato dalla giurisprudenza, circa l'obbligo di assicurare i pompieri alle dipendenze dei Comuni, che alcuni ritenevano ne dovessero essere esclusi quali impiegati addetti ad un pubblico servizio. È da notare che questa modificazione è stata resa necessaria dopo la promulgazione della legge che istituiva il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, con caratteristiche militari, alquanto diverse da quelle che i corpi dei pompieri alla dipendenza dei Comuni avevano in passato. S. DIEZ, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'industria e nell'agricoltura*, cit., p. 32. In giurisprudenza, v. Cass. civ., 25 giugno 1941, in "Giurisprudenza del lavoro", 1941, p. 276.

L'art. 6 del r.d. n. 1765/1935 disponeva che i lavori di cui all'art. 1 erano compresi nella tutela anche quando venivano effettuati «direttamente o per proprio conto» da privati. Si trattava, cioè, dei c.d. «lavori in economia», per i quali, in relazione alla loro pericolosità, e quindi al rischio, veniva operata, tuttavia, una distinzione, disponendo che l'assicurazione era obbligatoria solo nel caso in cui gli operai addetti ai lavori fossero in numero superiore a cinque, ad eccezione del caso in cui si trattasse di costruzioni edilizie, eseguite con uso di impalcature e di ponti fissi o mobili³²⁶, di scavo di fondazioni, pozzi e simili, con o senza uso di mine, nel qual caso l'assicurazione era obbligatoria, qualunque fosse il numero delle persone occupate³²⁷, dato il particolare rischio delle suddette lavorazioni³²⁸.

Circa la modalità del computo del numero dei lavoratori occupati³²⁹, la legge non richiedeva la presenza contemporanea di cinque dipendenti, ma solo che vi fosse quel principio di organizzazione sostitutiva dell'impresa che si presumeva aversi quando il numero dei dipendenti raggiungeva le cinque unità. Pertanto, erano da considerarsi nel numero non soltanto i partecipanti ad ogni singolo turno, ma tutti coloro che avrebbero effettuato, pur con la ripartizione in turni, il servizio.

³²⁶ Il r.d. n. 1765/1935, a differenza del T.U. n. 51/1904, non pone come condizione che impalcature o ponti fissi o mobili siano usati all'esterno degli edifici; è sufficiente il loro impiego ovunque, anche all'interno.

³²⁷ Nel caso si tratti di appalto di impresa o costruzione, l'obbligo dell'assicurazione incombe, ai sensi del 1° cpv. dell'art. 7 della legge, all'appaltatore, il quale è il vero capo od esercente dell'impresa. Allo stesso modo, qualora l'appaltatore abbia ceduto ad altri l'esecuzione di lavori in parziale subappalto, l'obbligo di assicurare gli operai addetti ai lavori per i quali fu fatta la concessione del subappalto incombe al subappaltatore, in quanto bisogna considerare l'esecuzione dei lavori come eseguita da due distinte imprese. Anche qui ben differente sarebbe il caso in cui non si versasse in un vero e proprio subappalto, perché, in tale ipotesi, il subappaltatore sarebbe un assistente dell'appaltatore e non un capo o esercente di impresa autonoma. Cfr. L. DE LITALIA, voce *Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, cit., p. 1266.

³²⁸ «Nel caso di lavori fatti eseguire direttamente per proprio conto da privati, si rende applicabile l'art. 6 e non l'art. 1 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765. Il campo di applicazione di quest'ultimo articolo concerne, infatti, solo il caso di persone addette a lavori eseguiti per conto di altri da un'impresa sistematicamente organizzata. A differenza che per i lavori di costruzione, per i lavori di demolizione edilizia la ricorrenza dell'obbligo assicurativo è in ogni caso subordinata al fatto che ai lavori stessi siano addetti più di cinque operai. Ai sensi dell'art. 6 del r.d. del 1935 citato, per i lavori di costruzione edilizia eseguiti in economia e non con più di cinque lavoratori, la tutela assicurativa ricorre solo ove si faccia uso di impalcature o di ponti fissi o mobili, uso che deve essere effettivo, non essendo sufficiente la semplice opportunità od anche l'astratta necessità dell'uso di tali mezzi». V. Cass. civ., Sez. II, 3 agosto 1942, in "Infortuni e malattie professionali", 1943, n. 3-4, p. 148, con nota di T. FONTANA, *I lavori di costruzione, manutenzione e demolizione condotti direttamente da privati, nella vigente legislazione infortuni*, pp. 148-152; Cass. civ., 26 febbraio 1940, in "Il Diritto del lavoro", 1940, II, p. 369; Cass. civ., 26 marzo 1940, in "Il Diritto del lavoro", 1940, II, p. 481, con nota di G. SPINELLI, *Impalcature, ponti fissi o mobili e scale nella nuova e nella vecchia legge sugli infortuni sul lavoro*; App. Genova, 29 ottobre 1943, in "Infortuni e malattie professionali", 1943, n. 9-12, p. 410; Trib. Matera, 1° maggio 1943, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1945, II, n. 1, p. 11. Cfr. inoltre, E. CATALDI, *Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, cit.

³²⁹ Sui criteri per la determinazione del numero degli operai dipendenti da un'impresa, ai fini dell'obbligatorietà dell'assicurazione, cfr. Cass. civ., Sez. II, 7 agosto 1935, in "Rassegna della previdenza sociale", 1936, n. 12, p. 237; Cass. civ., Sez. II, 28 giugno 1937, in "Rassegna della previdenza sociale", 1937, n. 10, p. 195; Cass. civ., Sez. II, 10 maggio 1937, in "Rassegna della previdenza sociale", n. 1937, n. 10, p. 193; Cass. civ., Sez. II, 23 giugno 1938, in "Rassegna della previdenza sociale", 1938, n. 7-8, p. 183; Cass. civ., Sez. II, 28 gennaio 1941, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 1-2, p. 72; Cass. civ., Sez. II, 25 febbraio 1943, (G. c. C.), in "Infortuni e malattie professionali", 1943, n. 5-6, p. 235.

Nel computo, cioè, bisognava tener conto non solo degli operai che nel giorno dell'infortunio erano adibiti al lavoro che aveva cagionato l'evento, ma anche gli altri, dislocati in diversi luoghi e in tempi differenti per eseguire i lavori stessi.

Inoltre, nel caso in cui il datore di lavoro partecipasse direttamente e manualmente al lavoro, questi avrebbe dovuto essere contato tra gli operai³³⁰.

5. *Le prestazioni assicurative*

Le prestazioni, fornite in minima parte dal datore di lavoro (assistenza immediata dell'infortunato e soccorsi d'urgenza) ed in massima parte dall'istituto assicuratore, miravano alla riparazione del danno fisico conseguente l'infortunio e all'assistenza del prestatore d'opera per il mancato rendimento del lavoro, e venivano corrisposte sotto forma di indennizzi proporzionali alla natura e al grado delle accertate conseguenze del sinistro, al solo scopo di ripristinare la capacità lavorativa dell'operaio³³¹, perciò il danno estetico, considerato a sé stante ed inteso solo come disarmonia somatica, non era contemplato dalla legislazione infortunistica e non comportava risarcimento³³².

Dato lo spirito e la natura spiccatamente sociale della legge infortuni, la protezione dell'infortunato non si limitava al pagamento di un'indennità quale riparazione della diminuita o annullata capacità lavorativa³³³, ma intendeva dare al lavoratore tutti i mezzi indispensabili per ridurre al minimo sia materialmente che moralmente le conseguenze dell'infortunio: parallelamente e contemporaneamente al risarcimento economico del danno si esplicava, quindi, un'azione terapeutica ed assistenziale dell'infortunato, nell'interesse non solo del singolo individuo, ma della collettività³³⁴.

Le prestazioni contemplate nel r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, e successive modifiche, venivano corrisposte a decorrere dal quarto giorno³³⁵ successivo a quello dell'avvenuto infortunio, e consistevano in un'indennità giornaliera per

³³⁰ Cass. civ., 30 luglio 1937, in "Il diritto del lavoro", 1938, II, p. 67.

³³¹ Oggetto dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro non è l'integrità fisica dell'operaio assicurato, ma la sua capacità di lavoro considerata come entità patrimoniale, e cioè come cespite di rendimento economico. Cass. civ., Sez. II, 13 agosto 1941, n. 2797, in "Il Foro italiano", 1941, I, c. 1315.

³³² Trib. Cremona, 11 agosto 1944, in "Il diritto del lavoro", 1946, II, p. 113.

³³³ Per stabilire il grado di diminuzione della capacità lavorativa subita dall'operaio, deve partirsi, così per l'invalidità parziale, come per l'invalidità totale, dal calcolo dell'effettiva capacità lavorativa dell'operaio quale era prima del sinistro, tenendosi conto del fatto che il danno subito, nell'ipotesi di concorso di un'invalidità preesistente, anche se del tutto indipendente da causa di lavoro, è realmente superiore a quello che sarebbe stato per un organismo interamente valido. V. Cass. civ., Sez. II, 9 giugno 1941 (V. c. I.N.F.A.I.L.), in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 10, p. 23.

³³⁴ L. DE LITALA, voce *Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, cit., p. 1271; inoltre, T. CASICIA, *La legge sugli infortuni e la sua influenza sul carattere e sul valore morale dei lavoratori*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1932, n. 11, pp. 3-8.

³³⁵ Per le malattie professionali, invece, l'indennità decorre dal decimo giorno successivo a quello nel quale, a causa della malattia, ha avuto inizio l'invalidità assoluta al lavoro.

l'inabilità temporanea; una rendita per l'inabilità permanente; una rendita e un assegno *una tantum* ai superstiti in caso di morte del lavoratore; cure mediche e chirurgiche; fornitura di apparecchi di protesi. Quindi oltre alle prestazioni in denaro costituite dalle indennità, l'infortunato avrebbe avuto diritto alle prestazioni in natura, vale a dire alle cure e al trattamento sanitario.

Con riferimento all'indennità va precisato che essa avrebbe dovuto essere corrispondente alla menomata capacità lavorativa dell'infortunato, e come criterio pratico per la sua determinazione, ai fini del suo computo, si considerava la retribuzione. La determinazione, però, pur tenendo conto dell'elemento "retribuzione" che costituiva presunzione della capacità lavorativa dell'infortunato, veniva realizzata dalla legge in modo aprioristico, per approssimazione³³⁶.

Quanto alla forma del pagamento dell'indennità, questa di norma veniva corrisposta in rendita, oppure sotto forma di assegno, *una tantum*, ai superstiti, in caso di morte.

Una tabella di valutazione del grado percentuale di invalidità permanente era allegata al r.d. n. 200/1937. Una volta accertata una mutilazione, riportata nella tabella con una determinata riduzione percentuale, l'Istituto non avrebbe potuto liquidare un'indennità provvisoria inferiore a quella spettante a tenore della tabella stessa. Nel caso in cui l'attenuazione delle conseguenze dell'infortunio determinasse la riduzione della rendita (art. 75 del r.d. n. 1765/1935), questa si sarebbe potuta applicare solo dopo la revisione. L'accertamento della sussistenza di una delle mutilazioni previste dalla legge comportava la corresponsione immediata dell'indennizzo in base alla presunzione legale³³⁷.

Qualora il titolare di una rendita fosse colpito da un nuovo infortunio indennizzabile con una rendita di inabilità, si procedeva alla costituzione di un'unica rendita, in base al grado di riduzione complessiva dell'attitudine al lavoro causata dalle lesioni determinate dal precedente o dai precedenti infortuni e dal nuovo, valutata secondo le disposizioni dell'art. 43, e in base al salario che era servito per la determinazione della precedente rendita.

Con l'art. 11 del r.d. 15 dicembre 1936, n. 2276, e con l'art. 52 del r.d. n. 200/1937 il legislatore ha inteso risolvere il caso di "concorso di invalidità" appunto per evitare, data l'adozione della rendita, duplicazioni d'indennizzo, stabilendo che nei casi di infortunio indennizzabili con una rendita di inabilità permanente determinata dalla preesistenza di una lesione invalidante che avesse dato luogo alla liquidazione di un'indennità per inabilità permanente a norma del T.U. del 1904, la rendita sarebbe stata liquidata in base all'inabilità complessiva secondo le norme di cui all'art. 51 del r.d. n. 200/1937³³⁸.

³³⁶ Riguardo al sistema di calcolo dell'indennità adottato dal legislatore fascista, v. G.G. TRAVERSO, *Le nuove disposizioni per l'assicurazione obbligatoria*, cit., p. 441 ss.; S. DIEZ, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'industria e nell'agricoltura*, cit., pp. 386-393.

³³⁷ L. DE LITALA, voce *Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, cit., p. 1273.

³³⁸ Cfr. G. NERVI, "Concorso" e "coesistenza" di invalidità secondo l'art. 11 del R.D. 15 dicembre 1936, n. 2276, in "Rassegna della previdenza sociale", 1939, n. 5, pp. 14-22. Nel caso in cui il precedente

Ma una riparazione degli infortuni mirante soprattutto alla restaurazione delle capacità produttive sarebbe servita a ben poco se non avesse compreso anche la fornitura di protesi ai mutilati, e la nota Relazione evidenziava a riguardo che sarebbe stato necessario provvedere alla fornitura degli apparecchi di protesi limitatamente, però, a quelli normali per la funzionalità e l'utilizzo dell'arto o dell'organo colpito, escludendo quindi gli apparecchi più costosi costruiti a scopo

infortunio abbia dato luogo ad inabilità permanente non inferiore al 50%, l'importo della rendita sarà diminuito di quello della rendita vitalizia, anche se non effettivamente liquidata, calcolata sulla base di quanto stabilito all'art. 15 del T.U. n. 51/1904 e corrispondente all'indennità liquidata per il precedente infortunio. V. ID., *La nuova legge infortuni*, cit., 1937, n. 1-2, p. 21. In giurisprudenza, v. App. Napoli, 6 luglio 1938, in "Rassegna della previdenza sociale", 1939, II, n. 1-2, p. 26, in cui si affermava che: «Per avverarsi le ipotesi di cui all'art. 11 del decreto del 1936, e quindi, la possibilità di applicazione delle norme dettate dall'art. 52 del regolamento del 1937, necessita che si verifichi l'estremo voluto dal ridetto art. 11 del decreto del 1936, ossia la condizione del "concorso" di inabilità determinata dalla preesistenza di una lesione invalidante che abbia dato luogo alla liquidazione di una indennità per inabilità permanente derivata da infortunio sul lavoro a norma del T.U. del 1904. È chiaro che si può avere "concorso" di inabilità solo nel caso in cui la inabilità determinata dal nuovo infortunio si connetta e si aggiunga a quella determinata dalla preesistenza di una lesione invalidante, determinandosi una maggiore e più grave inabilità; il che avviene allorché lo stesso organo e la stessa funzione siano rimasti danneggiati in occasione di più infortuni subiti». Inoltre, Cass. civ., Sez. II, 7 marzo 1941, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 4, p. 32; Cass. civ., Sez. II, 29 maggio 1939, in "Rassegna della previdenza sociale", 1939, II, n. 5, pp. 160-163 che ha confermato l'esattezza dell'interpretazione dell'art. 11 del r.d. n. 2276/1936; Trib. Roma, 15 settembre 1938, in "Rassegna della previdenza sociale", 1939, II, n. 1-2, pp. 27-28; Trib. Milano, 13 dicembre 1938, "Rassegna della previdenza sociale", 1939, II, n. 1-2, pp. 29-32. Il fatto nuovo sopravvenuto all'infortunio, il quale determini ulteriori conseguenze dannose, può essere tenuto in considerazione per la liquidazione dell'indennizzo solo se sia conseguenza diretta od indiretta dell'infortunio stesso. V. Cass. civ., Sez. II, 27 luglio 1931, in "Rassegna della previdenza sociale", 1931, II, n. 12, p. 246. Condizione necessaria per l'applicabilità dell'art. 11 del r.d. 15 dicembre 1936, n. 2276, è che le preesistenti invalidità siano derivate, anch'esse, da infortunio sul lavoro. Tale norma non è pertanto applicabile quando – pur sussistendo un "concorso di inabilità" in senso tecnico le inabilità preesistenti siano dovute a cause extralavorative. Nel caso di preesistenti invalidità extralavorative e di nuova invalidità dipendente da infortunio che pongano in essere un «concorso di inabilità» (interessino cioè tutte lo stesso organo od uno stesso sistema organo-funzionale), l'indennità per invalidità permanente deve essere liquidata seguendo il criterio cosiddetto proporzionalistico, cioè tenendo conto del grado percentuale di invalidità direttamente determinata dall'infortunio rapportata alla capacità lavorativa preesistente all'infortunio stesso (formula Gabrielli). V. Trib. Venezia, 27 giugno 1945, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1946, II, p. 15; Trib. Arezzo, 4 febbraio 1946, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1946, p. 45; Trib. Bologna, 4 febbraio 1941, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 7, p. 49; Trib. Modena, 5 giugno 1940, in "Infortuni e malattie professionali", 1940, n. 10, p. 298. *Contra*, Cass. civ., 7 giugno 1943, in "L'Assistenza sociale", 1943, n. 2, p. 89. Esaminate minuziosamente alcune decisioni della Suprema Corte che, in relazione all'art. 11 del decreto del 1936, aveva ritenuto ammissibile la rivalutazione del danno di seguito a nuovo infortunio solo quando la nuova lesione veniva a colpire lo stesso organo prima leso od organi diversi ma collegati funzionalmente durante il lavoro, il Leprotti ha dissentito da tale insegnamento in quanto, a suo avviso, il legislatore con la disposizione dell'art. 11 ha voluto attuare una norma di speciale favore per i vecchi operai infortunati, i quali avendo percepito vigente il T.U. del 1904 le indennità in capitale, il più delle volte avevano finito per consumarlo nelle cure e per necessità della famiglia durante il periodo della malattia, e pertanto ha voluto attribuire ad essi nel concorso di inabilità prodotto da infortuni a cavallo tra la vecchia e la nuova legge un'unica rendita computata sul salario ridotto ed entro il limite del 50% di inabilità; e si auspicava pertanto che la Suprema Corte riveda le sue decisioni in senso più aderente alle finalità della legge. Cfr. F. LEPROTTI, *Concorso di inabilità e minimo indennizzabile*, in "L'Assistenza sociale", 1941, n. 6, p. 592 ss.

estetico³³⁹.

Anche l'assistenza sanitaria nella legislazione infortuni era stata, inoltre, oggetto di esame al Consiglio nazionale delle corporazioni e in sede delle singole corporazioni, e la corporazione dell'industria si era pronunciata favorevolmente all'estensione delle prestazioni sanitarie curative e protesiche, e sull'indispensabilità di stabilire, anche se con opportune cautele, l'obbligo dell'infortunato di sottoporsi alle cure e agli interventi chirurgici ritenuti necessari dalla scienza medica per l'eliminazione o la diminuzione della invalidità, sotto pena di adeguate sanzioni o decadenze³⁴⁰.

5.1. *Le cure negli infortuni delle industrie*

Attenuare i postumi di una lesione, cercare di ridurre sia le invalidità permanenti che il loro grado, avrebbe significato non solo risparmiare l'unico patrimonio posseduto dal lavoratore, vale a dire la sua capacità lavorativa, l'indice del suo valore personale, ma anche conservare alla società le forze efficienti dell'attività produttiva e, allo stesso tempo, diminuire il numero di coloro che sarebbero stati costretti a gravare sul bilancio della beneficenza pubblica. Non occuparsi, né tantomeno preoccuparsi della conservazione dell'integrità della forza lavoro operaia avrebbe significato, infatti, favorire la creazione di un elevato numero di invalidi del lavoro che avrebbe gravato sul bilancio dello Stato in duplice modo: con la sottrazione di energie attive alla produzione nazionale, e con l'onere delle spese per il mantenimento di soggetti che avrebbero avuto necessità di assistenza.

³³⁹ «Qui – osservava la Relazione – sorge la questione se debba stabilirsi anche il rinnovamento della protesi, come sembra vincolare la Convenzione ginevrina, oppure limitarsi soltanto alla prima fornitura degli apparecchi, come indicava il ricordato disegno di legge del 1920, rilevando non essere opportuno che gli istituti assicuratori provvedano anche alla loro rinnovazione, in quanto che la necessità e la frequenza di tale rinnovazione dipende quasi esclusivamente dal buon uso che ne fa il lavoratore mutilato; onde se quest'ultimo obbligo fosse ammesso, si potrebbe incorrere, a parte anche altre difficoltà pratiche, nel pericolo di sciupio superfluo di apparecchi costosi, mentre addossando al mutilato l'onere della rinnovazione si cerca di sviluppare in lui un necessario senso di economia e di buona conservazione delle protesi stessi, di cui ha bisogno per completare la sua capacità lavorativa». V. *«La riforma delle leggi d'assicurazione obbligatoria»*, cit., p. 20. Si riteneva, inoltre, assolutamente sconsigliabile la concessione di un aumento d'indennizzo proporzionale al costo dell'apparecchio, in quanto non si avrebbero sufficienti garanzie sull'impiego del denaro. Cfr. E. VENEZIAN, *A proposito di assistenza sanitaria agli infortunati sul lavoro (Osservazioni e considerazioni)*, in *«Rassegna della previdenza sociale»*, 1935, n. 4, p. 20.

³⁴⁰ Nello stesso senso si pronunciarono le altre corporazioni. La corporazione del commercio affermò, inoltre, la necessità di giungere all'unificazione dei servizi sanitari. Solo la corporazione dei trasporti marittimi e della navigazione aerea, accettando anch'essa il principio dell'assistenza sanitaria, rilevava che nell'applicarla, bisognava tener conto che essa rappresentava un nuovo onere per la produzione e che convenisse stabilire l'obbligatorietà delle cure secondo le norme prescritte dagli Istituti assicuratori, con le opportune cautele. V. F. MAGRI, *L'assistenza sanitaria nell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro per gli operai delle industrie in Italia*, in *«Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro»*, 1938, n. 3, p. 76.

La prima statuizione legislativa, in ordine all'obbligo degli infortunati a sottoporsi alle cure in determinati casi, si ebbe quando furono promulgate le norme per gli infortuni sul lavoro della Tripolitania e Cirenaica (r.d. 25 maggio 1913, art. 94), a cui fece seguito quella riguardante gli infortuni in agricoltura (d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450, art. 24). Il r.d. 13 maggio 1929, n. 928, riguardante l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali aveva adottato lo stesso principio nell'art. 7: «L'operaio ha obbligo di sottostare alle cure che l'istituto assicuratore ritenga necessarie, e di entrare a tal fine, nei luoghi di cura indicati dall'istituto stesso. In caso di ingiustificato rifiuto l'operaio perde il diritto alla indennità».

Così, dopo l'introduzione, sia pure limitata, dell'obbligo degli infortunati di sottoporsi alle cure atte a scemare o far scomparire l'inabilità, nella legge sugli infortuni in agricoltura, e l'estensione delle prestazioni mediche e farmaceutiche nella legge d'assicurazione contro le malattie professionali, provvedimenti in merito alle cure non avrebbero potuto mancare di certo in occasione del nuovo progetto di legge per gli infortuni delle industrie.

Non solo, infatti, per effetto dell'influenza della dottrina medico-legale, unanime nel richiedere che fosse posto un limite alla libertà incondizionata del lavoratore infortunato di rifiutare qualsiasi intervento chirurgico, diretto se non alla guarigione completa perlomeno ad un sicuro miglioramento degli esiti dell'infortunio, la coscienza sociale poteva dirsi oramai matura per la riforma; ma lo stesso clima politico era favorevole più che mai a smontare il diritto della libertà di rimanere invalidi. Inoltre, la riforma appariva tanto più giustificata in quanto il legislatore fascista si proponeva con essa di addossare all'istituto assicuratore l'onere di tutte le cure e dell'eventuale fornitura degli apparecchi di protesi.

Dunque, nessun'altra occasione poteva apparire migliore, per la coscienza sociale, di quella in cui effettivamente venne riformata la legge.

Il diritto alle cure mediche sarebbe stata l'innovazione più caratteristica e allo stesso tempo più significativa della riforma, in quanto avrebbe rappresentato e allo stesso tempo messo in pratica la concezione fascista della previdenza, derivante dalla II dichiarazione della Carta del lavoro, non solo perché a favore dell'operaio aveva stabilito la realizzazione, oltre che dell'assistenza economica (risarcimento del danno), anche dell'assistenza sanitaria completa, dalle prime cure mediche e chirurgiche fino alla guarigione e anche dopo, per il recupero della capacità lavorativa, nonché le protesi, ma essenzialmente perché dopo aver stabilito l'obbligo da parte dell'istituto assicuratore, che rappresentava l'interesse nazionale, di prestare le cure necessarie e il diritto all'operaio infortunato di esigerle, aveva correlativamente stabilito l'obbligo da parte di questo di sottostare alle cure necessarie agli effetti del recupero totale o parziale della sua capacità lavorativa e il diritto dell'istituto di esigere il rispetto dell'obbligazione³⁴¹.

³⁴¹ G. NERVI, *Infortuni e malattie professionali*, cit., p. 15.

Dopo l'affermazione della citata dichiarazione della Carta del lavoro, elevato il lavoro a funzione di dovere sociale, nazionale, e in quanto tale tutelato implicitamente, ne derivava il corollario che le garanzie del lavoratore avrebbero dovuto essere considerate alla luce della difesa non dell'individuo in sé, ma in quanto entità rappresentante la ricchezza e l'energia della Nazione, pertanto si sarebbe rivelato necessario sostenere che l'obbligo delle cure totali da prestarsi all'operaio infortunato, imposto ai datori di lavoro o per essi all'Istituto assicuratore, non avrebbe avuto in pratica grande efficacia e non avrebbe sicuramente dato i frutti sperati, se non avesse trovato corrispondenza nell'obbligo correlativo dell'operaio di sottostare alle cure che gli sarebbero state prestate. E ragioni di equità e di giustizia, secondo la dottrina, volevano che un provvedimento non andasse disgiunto dall'altro³⁴².

Commentando la Carta del lavoro, il ministro Bottai, in un discorso tenuto a Firenze il 2 giugno 1930, affermava che il lavoratore non aveva soltanto il diritto di essere assistito e curato, ma aveva anche il dovere di farsi curare e restituire alla capacità lavorativa³⁴³; e in armonia con tali principi, preannunciava questa innovazione nella più volte citata Relazione che ha accompagnato il progetto di riforma che poi è divenuto il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765.

Con la nuova legge il problema dell'assistenza sanitaria agli operai colpiti da infortunio è stato risolto conformemente alle proposte fatte dagli organismi corporativi competenti e contenute nella Relazione ministeriale. Il semplice raffronto delle norme della vecchia legge con quelle della nuova mette in evidenza il valore sostanziale delle riforme introdotte in questo campo. Nella passata legislazione, dopo le prime cure, l'infortunato era abbandonato a sé stesso, e se non intervenivano istituzioni assistenziali – create allo scopo dagli stessi industriali, ma senza obbligo di farlo, l'infortunato avrebbe dovuto provvedere per suo conto alle cure necessarie ed i suoi rapporti con l'Istituto di assicurazione cessavano con la liquidazione dell'indennità. La legislazione passata era tutta informata ad una concezione individualistica ispirata alle dottrine correnti del tempo. Nei confronti del disinteresse assoluto, durato oltre un quarto di secolo, quella legislazione era già qualche cosa, in realtà era una concessione alle nuove correnti sociali che premevano intorno, anche se ormai rappresentava un anacronismo.

Essa considerava i soli rapporti economici ed il danno economico recato al lavoratore a causa dell'infortunio, ma non considerava l'infortunato nel suo aspetto sociale. Nella nuova legge l'assistenza sanitaria va oltre il rapporto di lavoro e la riparazione del danno, e si estende alla rivalorizzazione dell'operaio minorato, alla sua rieducazione professionale, alla più completa opera assistenziale; si tende, insomma, a reintegrare la capacità lavorativa dell'operaio colpito da infortunio o da malattia professionale.

³⁴² V. *ex multis*, S. DIEZ, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'industria e nell'agricoltura*, cit., p. 402.

³⁴³ G. NERVI, *La nuova legge infortuni*, cit., 1937, n. 1-2, p. 18.

L'estensione degli obblighi del datore di lavoro dal campo degli oneri patrimoniali a quello delle prestazioni assistenziali di carattere sanitario non solo rispondeva allo spirito umanitario e sociale della legge infortunistica, ma tornava a tutela, oltretutto dell'infortunato, dell'Istituto assicuratore, poiché una pronta e adatta cura della lesione avrebbe condotto spesso ad un suo consolidamento con un grado di invalidità inferiore a quello che si sarebbe verificato nel caso di cure tardive e insufficienti.

Sempre per garantire un'immediata ed efficiente assistenza all'infortunato, l'art. 57 del r.d. n. 200/1937 disponeva che «le amministrazioni ospedaliere fossero obbligate a ricevere negli ospedali i colpiti da infortuni sul lavoro, salvo il pagamento delle spese di ospedalità da parte dell'Istituto assicuratore nel caso si trattasse di infortuni indennizzabili ai termini del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, e il ricovero fosse stato disposto o approvato dall'Istituto assicuratore»³⁴⁴.

Agli effetti dell'accertamento dell'infortunio e delle sue conseguenze, all'Istituto assicuratore si attribuiva il diritto di far visitare da medici di propria fiducia gli infortunati degenti in ospedali: si disponeva l'obbligo dei sanitari degli ospedali di rilasciare i certificati medici concernenti l'infortunato e quello delle amministrazioni ospedaliere di dare visione all'Istituto assicuratore, ed eventualmente copia, dei documenti clinici o necroscopici relativi agli infortunati ricoverati (art. 57 del r.d. n. 200/1937)³⁴⁵.

Parimenti la legge obbligava gli ufficiali sanitari e i medici condotti, con il disposto dell'art. 58 del citato r.d. n. 200/1937, a prestare la loro opera quando fosse richiesta per accertare le conseguenze degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

5.2. *Il diritto alle cure mediche – L'obbligatorietà delle cure*

Mentre l'art. 103 del r.d. n. 141/1904 stabiliva unicamente l'obbligo del lavoratore di sottoporsi a visite mediche e di controllo e di entrare in ospedali o gabinetti medici indicati dall'Istituto, al solo scopo dell'accertamento delle conseguenze dell'infortunio, il r.d. n. 1765/1935 precisava: «L'infortunato non può, senza giustificato motivo, rifiutare di sottoporsi alle cure mediche e chirurgiche, compresi gli atti operativi, che l'Istituto assicuratore ritenga necessari»³⁴⁶.

³⁴⁴ Questa disposizione è dettata nell'interesse dell'assicuratore, poiché non sempre è agevole ravvisare nel sinistro occorso ad un lavoratore gli estremi giuridici richiesti per la sussistenza di un "infortunio sul lavoro", il cui riconoscimento sarebbe condizione per il rimborso delle spese all'amministrazione ospedaliera. Cfr. L. DE LITALA, voce *Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, cit., p. 1279.

³⁴⁵ V. F. MAGRI, *L'assistenza sanitaria nell'assicurazione*, cit., p. 76.

³⁴⁶ Vigendo la vecchia normativa, per un interesse prevalentemente privatistico, la giurisprudenza aveva dato, seppure non senza contrasti, una larga interpretazione all'art. 103 del r.d. 13 marzo 1904, n. 141 (regolamento del T.U. n. 51/1904), nel senso che l'Istituto assicuratore

L'accertamento dei motivi del rifiuto o della elusione delle cure prescritte era demandato, in caso di contestazione, al giudizio inoppugnabile di un Collegio arbitrale, composto di un medico designato dall'Istituto assicuratore, di un medico designato dall'associazione professionale che rappresentava giuridicamente l'infortunato, e di un terzo medico scelto da essi, in una lista redatta dal sindacato dei medici; nel caso in cui i medici delle parti non si accordassero sulla scelta del terzo arbitro, questo sarebbe stato designato dal segretario del sindacato stesso³⁴⁷.

Il giudizio era promosso dall'Istituto assicuratore o dall'infortunato nel termine di 15 giorni dalla dichiarazione o dalla constatazione del rifiuto. Se il giudizio emesso era sfavorevole e l'assicurato persisteva nel suo rifiuto, perdeva il diritto all'indennità.

L'imposizione all'infortunato dell'obbligo di sottoporsi alle cure mediche o chirurgiche³⁴⁸ reputate necessarie dall'Istituto assicuratore, in quanto, come stabilito nell'art. 31, occorrono a recuperare la capacità lavorativa, ha suscitato vive discussioni. Sostenevano i fautori dell'imposizione dell'obbligo che, nell'infortunato l'aspirazione al recupero funzionale era spesso contrastata e qualche volta assorbita dall'aspirazione al massimo indennizzo, e che se l'assicurato non vi era costretto da un'imposizione di legge, venuta meno la preoccupazione del pericolo e cioè dopo la prima fase terapeutica, spesso anche in buona fede e magari ignorando la possibilità di una riparazione funzionale e non prevedendo la gravità del danno a cui andava incontro, egli trascurava l'applicazione dei provvedimenti curativi atti a fargli raggiungere il massimo recupero funzionale.

Ma allo stesso tempo anche gravi ragioni di interesse sociale imponevano l'adozione dell'obbligatorietà delle cure. Si osservava che, nel rapporto di lavoro, il prestatore di lavoro apportava, come capitale, la propria integrità fisica e funzionale, che costituiva la sua ricchezza, ed era, al tempo stesso, elemento necessario del bene collettivo, in quanto antecedente necessario della sua capacità produttiva, coefficiente della ricchezza collettiva; quindi, al mantenimento e al recupero di questa integrità erano parimenti interessati l'infortunato e la collettività:

e l'imprenditore (quando, ad esso, se scoperto di assicurazione, incombeva l'onere di indennizzare, del proprio, l'operaio) avevano il diritto di obbligare l'operaio ad entrare in un istituto o gabinetto clinico per fare constatare l'entità del suo male o attenuarne le conseguenze, e in difetto, avevano il diritto di negargli il risarcimento. V. T. FONTANA, *La denuncia dell'infortunio*, cit., p. 114. In tal senso, in giurisprudenza, App. Milano, 3 febbraio 1934, in "Temi Lombarda", 1934, p. 267.

³⁴⁷ E. SCATAMACCHIA, *Sul "giustificato motivo" di rifiuto a sottoporsi ad atti operativi e alcune osservazioni sulla composizione del collegio arbitrale prevista dall'art. 32 della nuova Legge infortuni*, in "Zacchia", 1937, pp. 93-94. La legge non ha previsto però il caso di rifiuto dell'Istituto assicuratore ad apprestare all'infortunato le cure mediche e chirurgiche da quest'ultimo richieste, e per colmare tale lacuna, con l'art. 60 del r.d. n. 200/1937 ha disposto che «contro il rifiuto dell'assistenza sanitaria da parte dell'Istituto assicuratore e contro i provvedimenti dell'Istituto stesso circa la natura ed i limiti delle prestazioni di carattere sanitario a favore dell'infortunato, quando ai termini del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, non si debba costituire il collegio arbitrale previsto dall'art. 32 del decreto medesimo, è ammesso ricorso al Ministero delle corporazioni». V. D. COLOZZA, *La fornitura degli apparecchi di protesi agli infortunati*, in "L'Assistenza sociale", 1940, p. 72.

³⁴⁸ Sul carattere dell'obbligatorietà delle cure, cfr. C. GIANNINI, *Le cure nelle assicurazioni sociali*, in "L'Assistenza sociale", 1940, p. 384 ss.; ID., *La funzione preventiva delle cure nelle assicurazioni sociali*, in "Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale", 1938, n. 4, pp. 215-230.

che la legge, coll'imposizione di sottostare alle cure, tutelava la sanità pubblica e garantiva insieme il reddito economico dei membri della collettività, fattori entrambi influenti del benessere comune³⁴⁹. Tutto ciò che importava veramente era che il lavoratore riacquistasse la possibilità fisica di essere uomo attivo, lavorante e capace di giovare a sé, ai suoi e alla Nazione³⁵⁰. Occorre però precisare che l'Istituto assicuratore era tenuto a prestare le cure³⁵¹ anche dopo la guarigione chirurgica, in quanto necessarie a recuperare la capacità lavorativa. Da cui si deduce che l'assistenza curativa non doveva essere limitata al periodo della lesione primitiva, delle sue successioni morbose e delle sue complicità in atto, ma anche dopo che si era ottenuta la guarigione chirurgica. Il che significa che le cure chirurgiche dovevano essere estese anche al periodo dei postumi, quando, però, le cure chirurgiche occorrevano a recuperare la capacità lavorativa, poiché il legislatore intendeva, con l'istituzione obbligatoria delle cure, assicurare all'operaio il ripristino della piena efficienza delle energie lavorative, menomate in conseguenza delle lesioni dipendenti dall'infortunio sofferto, o almeno di riportarle al massimo dell'efficienza possibile.

Ma pur riconoscendo il valore della ragione politico-sociale che vuole, con la reintegrazione della capacità lavorativa dell'infortunato, nell'interesse più che dell'individuo del patrimonio nazionale delle energie produttive, ridonare alla società una forza attiva di produzione, pur considerando l'utilità di una cura adeguata e continuativa all'infortunato, pur ammettendo che il lavoratore non aveva soltanto il diritto di essere assistito e curato, ma pure il dovere di farsi curare onde riacquistare la capacità lavorativa, non possiamo negare l'esistenza dell'incontestabile diritto dell'infortunato di rifiutare tutti quegli interventi

³⁴⁹ Come riportava Giulio Calamini, direttore generale dell'I.N.F.A.I.L., in un suo studio pubblicato su *Politica sociale* nel novembre del 1935, «La concezione individualistica della previdenza operaia, nella moderna evoluzione della società e soprattutto alla luce dei postulati del fascismo, deve cedere il passo alla concezione unitaria del bene dello Stato. Più che ad apportare un beneficio, pur doveroso, al singolo colpito, si deve tendere – come a necessità superante – alla conservazione e alla reintegrazione nel massimo limite, delle energie di lavoro: inestimabile patrimonio nazionale per la produzione e per la difesa. [...] Di conseguenza, la nuova legge afferma il diritto dell'operaio all'assistenza sanitaria gratuita richiesta dal suo stato, nel più largo senso concepibile: terapeutica, protettiva e rieducativa (assistenza posta a totale carico dell'istituto assicuratore); ma nello stesso gli impone il dovere di sottostare alle cure ravvisate necessarie per il ripristino, in quanto possibile, nella sua efficienza lavorativa». Cfr. G.G. TRAVERSO, *Le nuove disposizioni per l'assicurazione obbligatoria*, cit., pp. 511-512; L. BRETAGNA, *Lo spirito ed i criteri informativi della nuova Legge Infortuni*, in «Il Monitore tecnico», 1938, n. 1, p. 6.

³⁵⁰ T. MARFORI, *Moralità della nuova legge infortuni*, in «Assistenza fascista», 1936, n. 1-2, p. 69.

³⁵¹ «È tenuto» non significa che il legislatore abbia voluto concedere all'istituto assicuratore una facoltà, un diritto di sottoporre l'operaio infortunato ad un atto operatorio; ma gli ha imposto un dovere, in quanto deve utilizzare tutti i mezzi che la scienza e l'arte medica consigliano, per attenuare – qualora non sia possibile eliminarle completamente – le conseguenze minorative anatomiche e funzionali, derivate dalle lesioni provocate dall'infortunio e che abbiano ridotto la sua capacità lavorativa. Il legislatore vuole che sia conservata l'integrità della forza lavorativa nell'interesse sociale ma anche del lavoratore, dal momento che, in questo caso, l'interesse della collettività e dell'individuo coincidono perfettamente. Così A. MORI, *I limiti della operabilità negli interventi chirurgici richiesti dagli operai infortunati*, in «Rassegna della previdenza sociale», 1940, n. 2-3, p. 23.

operatori³⁵² che avrebbero potuto mettere la sua vita in pericolo, in quanto il diritto di disporre della propria esistenza è inalienabile³⁵³.

A temperare l'imposizione disposta dall'art. 32 del r.d. n. 1765/1935, il successivo art. 33 determinava, al comma 2, che «qualora la cura importi un atto operativo, l'infortunato può chiedere che questo sia eseguito da un medico di sua fiducia». In tal caso, però, sarà a suo carico l'eventuale differenza fra la spesa effettivamente sostenuta e quella che avrebbe sostenuto l'Istituto assicuratore se avesse provveduto direttamente agli atti operativi³⁵⁴; oltretutto l'Istituto si attribuiva la facoltà di ordinare controlli, a mezzo dei propri medici.

L'art. 35 riaffermava il potere discrezionale dell'Istituto di disporre che, anche dopo la costituzione della rendita di inabilità, l'infortunato si sottoponesse a speciali cure mediche o chirurgiche, compresi gli atti operativi, nel caso in cui fossero ritenuti utili³⁵⁵ per la restaurazione della capacità lavorativa.

Correlativo all'obbligo dell'infortunato di sottostare alle cure mediche e chirurgiche ritenute necessarie dall'Istituto, al fine del riacquisto della capacità lavorativa, era l'obbligo dell'Istituto assicuratore di sopportare l'onere economico derivante dalle cure stesse, ad eccezione delle spese per la prima immediata assistenza, poste a carico del datore di lavoro.

La legge poneva pure a carico dell'Istituto assicuratore anche la prima fornitura delle protesi e la loro sostituzione, purché trascorso il termine stabilito dall'Istituto stesso, e ciò allo scopo di garantire la buona manutenzione degli apparecchi da parte dell'infortunato. Tra le protesi erano da escludersi quelle con fine puramente estetico, mentre erano compresi gli apparecchi atti a ridurre il grado di inabilità (art. 56 del r.d. n. 200/1937).

³⁵² Sulla questione se si possano costringere gli individui lesi a sottoporsi ad un intervento chirurgico, v. G. FABBRI, *Possano imporsi atti operativi agli infortunati sul lavoro?*, in "L'Assistenza sociale", 1936, p. 167 ss.; C. TOVO, *Oneri, limiti e finalità delle cure a vantaggio degli infortunati sul lavoro*, Spoleto, Arti Grafiche Panetto & Petrelli, 1925, p. 99 ss.

³⁵³ L'obbligo delle cure a vantaggio degli infortunati, e l'obbligo reciproco di questi a sottoporsi alle cure necessarie, sostenuto sempre con ampia motivazione e per uno scopo umano e sociale, prevalentemente dai medici, fu avversato, invece, dalle organizzazioni operaie, che, se convenivano in quanto all'obbligo dell'istituto assicuratore, si opponevano decisamente al dovere dell'operaio di prestarsi al trattamento curativo. Esse invocavano a sostegno della loro tesi: la libertà del cittadino di disporre della propria persona; l'insindacabilità di rifiutarsi ad un atto operativo, anche se proposto per prevenire e riparare danni organo-funzionali, dipendenti da una lesione; il diritto alla scelta del proprio medico, giustificando la loro opposizione anche con il fatto che le cure potevano essere utilizzate come arma di sfruttamento economico e di coercizione morale da parte dell'istituto assicuratore. V. A. MORI, *I limiti della operabilità negli interventi chirurgici*, cit., p. 9.

³⁵⁴ P. GIOLLA, *Cure: diritti e doveri reciproci dell'istituto assicuratore e dell'assicurato nelle diverse fasi amministrative (Note di commento alla nuova legge infortuni)*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1937, n. 1-2, p. 47.

³⁵⁵ L'utilità che si differenzia alquanto dalla necessità, in quanto quest'ultima è legata a procedimenti curativi non trascurabili e non procrastinabili, va considerata – secondo Tovo – nei riguardi della qualità di cure che si ritiene di prescrivere, e che in genere fuoriescono dal campo delle cure generiche comuni per rientrare in quello di cure speciali, cioè praticate con l'intento particolare di un ripristino della funzione, con opera di personale, ed uso di mezzi, offerti da istituti idoneamente attrezzati. V. C. TOVO, *Appunti sull'obbligatorietà delle cure*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1937, n. 3, p. 17.

Quanto ai soccorsi d'urgenza che sarà sempre necessario prestare agli infortunati, ma che non sempre l'Istituto potrebbe essere in grado di prestare, il r.d. n. 200/1937, art. 54, disponeva che a tali prestazioni d'urgenza era tenuto a provvedere, nel caso in cui, appunto, non vi potesse provvedere l'Istituto, il datore di lavoro, sostenendone le spese, del cui onere si sarebbe sempre tenuto conto nella determinazione del premio assicurativo. In ogni caso il datore di lavoro era sempre tenuto a provvedere, in caso di occorrenza, al trasporto dell'infortunato al luogo di cura o di ricovero, sostenendone le spese.

Le stesse disposizioni valevano per le cure da prestarsi ai colpiti da malattia professionale (art. 61 del r.d. n. 200/1937), disponendosi, altresì, in particolare, che nel caso di inabilità permanente in conseguenza di malattia professionale, se il grado d'inabilità poteva essere ridotto con l'abbandono definitivo o temporaneo della specie di lavorazione dannosa, qualora il prestatore d'opera non intendesse cessare dalla lavorazione stessa, la rendita sarebbe stata commisurata a quel minore grado di inabilità presumibile al quale il prestatore d'opera sarebbe ridotto con l'abbandono definitivo o temporaneo della predetta lavorazione (art. 64).

6. I Grandi invalidi del lavoro

Per i gravissimi casi di invalidità totale, ovvero quei casi in cui l'infortunato subiva un danno superiore alla perdita della retribuzione, e cioè quando l'infermità conseguenza dell'infortunio era così grave da rendere impossibile all'infortunato il compimento degli atti essenziali della vita, e da richiedere in modo indispensabile l'assistenza continua di un'altra persona o la degenza ospedaliera, il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, all'art. 24, disponeva che, oltre a una rendita nella misura annua dell'intera retribuzione, spettava al grande invalido, qualora indispensabile un'assistenza personale continuativa, un assegno mensile fisso, per tutta la durata di detta assistenza³⁵⁶. A tali prestazioni fissate dalla legge si affiancavano speciali prestazioni aggiuntive, riservate, di regola, ai superinvalidi, non costituenti, di massima un vero diritto dell'invalido, perché aventi l'impronta di concessioni non obbligatorie per l'Ente pubblico unico destinato alla loro erogazione.

In questo modo, l'Ente assorbiva l'Istituto di assistenza ai grandi invalidi del lavoro che, istituito con la l. 19 luglio 1929, n. 1416, e derivato dalla trasformazione dell'Ente nazionale per l'assistenza ai grandi invalidi del lavoro, con sede in Milano

³⁵⁶ Il tribunale di Torino decise che «per avere diritto all'assegno per assistenza personale continuativa prevista dall'art. 24 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765 (modificato dalla l. 11 gennaio 1952, n. 33) debbono concorrere i seguenti requisiti: che si tratti di inabilità permanente assoluta; che tale inabilità sia conseguente ad una o più tra le menomazioni tassativamente elencate nella tabella allegata alla legge; che per effetto di ciò sia indispensabile un'assistenza personale continuativa; che l'assistenza personale continuativa sia effettivamente prestata». V. Trib. Torino, 9 novembre 1953, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1954, II, p. 144. Nello stesso senso, v. App. Torino, 26 novembre 1954, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1955, p. 55.

ed istituito giuridicamente con r.d. 28 novembre 1926, n. 2154³⁵⁷ aveva carattere nazionale e perseguiva lo scopo di provvedere – come un *plus* dell'indennizzo normale allora corrisposto dalla Cassa nazionale infortuni – al ricovero ospedaliero, alla fornitura di apparecchi di protesi, alla rieducazione professionale ed in genere ad ogni altra forma di aiuto, anche morale, in favore di coloro che per infortunio o per malattia professionale avessero subito un'invalidità permanente non inferiore all'80% della totale, vale a dire i c.d. superinvalidi, a cui in seguito sarebbe stato concesso anche il distintivo di “mutilato o invalido del lavoro” (r.d. 17 marzo 1938, n. 255, modificato con d.C.p.S. 29 dicembre 1946, n. 757).

Il r.d. n. 1765/1935 ha soppresso detto istituto, istituendo, a norma dell'art. 61, presso l'I.N.F.A.I.L., una speciale gestione³⁵⁸, avente lo scopo di provvedere, nei limiti e con le forme stabilite nel Regolamento, al ricovero, alla cura, alla rieducazione professionale, e in generale all'assistenza materiale e morale dei grandi invalidi del lavoro.

L'attività della Sezione speciale dell'I.N.F.A.I.L. mirava – oltre a riparare il danno fisico e funzionale subito dall'infortunato e a ripristinare possibilmente la sua capacità lavorativa – a più larghi scopi umanitari e sociali, quasi una forma di intervento sociale in favore delle vittime più disgraziate degli infortuni sul lavoro. Va rilevato però che le prestazioni sanitarie e di assistenza erano per ovvie ragioni di indole economica, concesse ai grandi invalidi del lavoro con potere discrezionale da parte dell'Istituto, e che il soggetto della tutela non avrebbe potuto vantare un diritto in forza di una norma di legge alle suddette prestazioni.

Disponeva, infatti, l'ultimo comma dell'art. 79 del r.d. n. 200/1937 che «nella concessione della prestazione sarà tenuto conto, come titolo di preferenza, del grado di inabilità, della natura della lesione e in genere delle condizioni fisiche dell'invalido, nonché delle condizioni economiche e familiari di esso».

Erano ammessi a beneficiare delle prestazioni della speciale Sezione dell'Istituto coloro che, essendo assicurati in base al T.U. 31 gennaio 1904, n. 51 o al d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450, convertito nella l. 17 aprile 1925, n. 473, o alla legge infortuni del 1935 e successive, abbiano subito o subiscano un'inabilità permanente che riduca l'attitudine al lavoro di almeno quattro quinti.

Ma l'art. 1 (n. VIII) della l. 1° giugno 1939, n. 1012, disponeva: «All'art. 61 della legge del 1935 è aggiunto il seguente comma: Nei limiti delle disponibilità finanziarie, e, in genere, dei mezzi tecnici della speciale gestione, possono essere riammessi alla rieducazione professionale e anche alle cure chirurgiche e mediche, dirette al massimo possibile recupero della capacità lavorativa, in quanto ad esse non sia già tenuto l'Istituto assicuratore ai termini del presente decreto, anche invalidi con riduzione di attitudine al lavoro inferiore ai quattro quinti». Quindi venivano ammessi anche gli invalidi c.d. “minori”.

³⁵⁷ G. BENASSI, *I “grandi invalidi del lavoro” e la riforma della legge infortuni*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1934, n. 4, pp. 40-47.

³⁵⁸ Il patrimonio dell'Istituto nazionale per l'assistenza ai grandi invalidi del lavoro venne trasferito alla suddetta gestione speciale. G. NERVI, *La nuova legge infortuni*, cit., 1937, n. 1-2, p. 32.

Le prestazioni concesse ai grandi invalidi del lavoro potevano essere oltreché economiche, terapeutiche, medico-chirurgiche, ortopediche, balneo-termali, e consistevano nella rieducazione professionale e nell'assistenza sanitaria, profilattica, morale e materiale reputata necessaria. Scopo dell'apposita Sezione era anche quello di fornire, ai familiari degli invalidi, aiuti in denaro, sistematici o saltuari, ricoveri dei figli in collegi, distribuzione di indumenti e quant'altro. L'attività della Sezione speciale era quindi molto vasta e comprendeva praticamente qualsiasi forma di assistenza sociale.

III. La responsabilità del datore di lavoro: l'art. 2087 c.c. a confronto con le norme preesistenti e le sue prime applicazioni

SOMMARIO: 1. La responsabilità civile dell'imprenditore nella legislazione infortunistica. – 2. La responsabilità dell'imprenditore e dei preposti: la violazione dei regolamenti di prevenzione come fonte di responsabilità penale. – 3. La tutela dell'integrità fisica e della personalità morale del lavoratore: l'art. 2087 c.c. del 1942. – 3.1. I precedenti. – 3.2. Novità della disposizione contenuta nell'art. 2087. – 3.3. Diligenza del datore di lavoro nell'approntare le misure a protezione del lavoratore e obbligo di vigilanza e di controllo affinché costui le adotti. – 3.4. Obbligo del lavoratore di usare le misure protettive e concorso di responsabilità con l'imprenditore. – 4. L'art. 4 del r.d. n. 1765/1935 e l'art. 17 del d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450 in riferimento all'art. 2087 del Codice civile. – 5. L'art. 2087 c.c. ed il Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni (r.d. 18 giugno 1899, n. 230).

1. *La responsabilità civile dell'imprenditore nella legislazione infortunistica*

In tema di responsabilità civile dell'imprenditore per gli infortuni sul lavoro dei suoi dipendenti, il legislatore fascista ha dettato una norma che può essere considerata uno dei pilastri a fondamento della legislazione infortunistica: la norma di cui all'art. 4 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, nella quale, proprio in conseguenza dell'obbligatorietà dell'assicurazione contro il rischio professionale, ha disposto, al primo comma, che «l'assicurazione a norma del presente decreto esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro». Ma tale esonero è soggetto a delle eccezioni, espressamente previste dalla legge, che ne attenuano, e di molto, l'importanza nel caso in cui il datore di lavoro abbia riportato condanna penale per il fatto dal quale sia derivato l'infortunio (comma 2); nel caso in cui la sentenza penale stabilisca che l'infortunio sia avvenuto per fatto imputabile a coloro che il datore di lavoro ha incaricato della direzione o sorveglianza del lavoro³⁵⁹, se di tale fatto egli debba rispondere secondo il Codice civile, ovvero secondo l'art. 1153 del Codice del 1865 (comma 3); quando, pronunciata una sentenza di non doversi procedere per la morte dell'imputato, ovvero, per amnistia, il giudice civile, in seguito a domanda degli interessati, proposta entro un anno dalla sentenza, decida che sussista la responsabilità per il fatto che avrebbe costituito reato (comma 5)³⁶⁰. Tuttavia, le tre eccezioni appena indicate vengono a cadere nel

³⁵⁹ La direzione e la sorveglianza del lavoro, il cui incarico comporta la responsabilità civile del datore di lavoro ai sensi dell'art. 4, comma 3, del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, implicano la esistenza di soggetti o persone su cui la direzione o la sorveglianza vengano esercitate, e non possono riferirsi alla attività svolta dallo stesso incaricato che azioni personalmente una macchina o altro apparato. Così, App. Ancona, 27 febbraio 1957, in "Archivio della responsabilità civile", 1958, p. 621. Cfr. inoltre, Cass., 28 gennaio 1953, n. 229, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, n. 1; Cass., 10 marzo 1955, n. 724 in "Giustizia civile", 1955, I, p. 1327. Per l'opinione contraria, in dottrina, v. C. FLAMINI, *L'incaricato della direzione o sorveglianza del lavoro*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, II, pp. 1-4.

³⁶⁰ Sul punto v. Cass., 23 ottobre 1954, n. 4025, in "Giustizia civile", 1954, p. 2638. In dottrina, B. AMADUZZI, *Proponibilità e termine per l'esercizio dell'azione civile di responsabilità in caso di*

caso in cui «per la punibilità del fatto dal quale l'infortunio è derivato sia necessaria la querela della persona offesa» (comma 4)³⁶¹. Tutte queste regole si applicano anche alle malattie professionali.

Le origini ed il presupposto di tale esonero devono essere ricercati in quella che è stata la genesi della teoria del rischio professionale e che, come ben sappiamo, si è affermata come adeguamento fra due opposte tendenze: quella della piena responsabilità dell'imprenditore, sollecitata da alcuni, e quella della responsabilità derivante al datore di lavoro dal diritto comune e che per le difficoltà di essere provata, si era rivelata molto articolata ed altrettanto debole³⁶². Da un lato, si concedeva all'operaio il diritto al risarcimento del danno, esonerandolo dall'onere di provare la colpa dell'imprenditore e gli si accordava il diritto di conseguire le indennità d'infortunio, anche nei casi in cui questo era imputabile a sua colpa, ovvero a caso fortuito o forza maggiore; dall'altro, si fissava l'indennità d'infortunio in misura inferiore a quella che sarebbe spettata per il risarcimento integrale del danno e si esonerava il datore di lavoro dalla responsabilità civile, vale a dire dall'obbligo del risarcimento totale che, in caso di colpa di quest'ultimo, il lavoratore infortunato avrebbe avuto diritto di conseguire in conformità ai principi di diritto comune. L'esonero era limitato ai casi meno gravi di colpa, in altre parole era mantenuta ferma la responsabilità nei casi di colpa determinanti un reato perseguibile d'ufficio.

Tale esonero ha avuto dunque la sua origine – come è stato efficacemente sostenuto da Utili – «nell'accollo del costo dell'assicurazione degli infortuni sul lavoro, addossata all'imprenditore, poiché ne è stato il corrispettivo»³⁶³.

Tale principio, già sancito dall'art. 22 della l. 17 marzo 1898, n. 80, e dall'art. 15 della l. 29 giugno 1903, n. 243, trasfuso poi negli artt. 32 e 33 del T.U. 31 gennaio 1904, n. 51, è stato infine sostanzialmente riprodotto, salvo lievi varianti, negli artt. 4 e 5 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765³⁶⁴. Identico era il principio che si era affermato

infortunio sul lavoro quando l'azione penale sia dichiarata estinta per amnistia o morte dell'imputato, in "Rivista di diritto del lavoro", 1950, II, p. 9 ss.

³⁶¹ D. GAETA, *Sulla responsabilità civile dell'imprenditore nella legislazione infortunistica*, in "La Rivista italiana di previdenza sociale", 1953, n. 4, pp. 448-449. In giurisprudenza, Cass. civ., Sez. III, 14 dicembre 1956, n. 4425, in "Archivio della responsabilità civile", 1958, p. 614.

³⁶² L. GAETA, *Infortuni sul lavoro*, cit., p. 25 ss.; M. MORELLO, *Diritto, lavoro, sicurezza*, cit., p. 39 ss.

³⁶³ C. UTILI, *La responsabilità civile del datore di lavoro negli infortuni sul lavoro e nelle malattie professionali*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, n. 5, p. 900; A. BECCA, *La responsabilità civile dell'imprenditore verso i propri dipendenti nei casi di infortuni e malattie professionali*, in "L'Assistenza sociale", 1953, n. 6-7, pp. 20-23; C. VITERBO, *La responsabilità dell'imprenditore per gli infortuni sul lavoro (A proposito di una progettata riforma legislativa)*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1948, n. 5, pp. 569-573.

³⁶⁴ Per l'art. 4, l'esonero dalla responsabilità civile è espressamente dichiarato come conseguenza dell'assicurazione obbligatoria «a norma del presente decreto»; per l'art. 22 della legge del 1898 e per l'art. 32 del T.U. del 1904, l'esonero veniva presunto come conseguenza dell'assicurazione, limitandosi entrambi gli articoli a stabilire che «nonostante l'assicurazione effettuata con le norme di questa legge, rimane la responsabilità civile a carico di coloro che siano assoggettati a condanna penale pel fatto dal quale l'infortunio è derivato». Così, A. SALIS, *Osservazioni sui più recenti orientamenti della Cassazione nella interpretazione dell'art. 2087 c.c.*, in "Prevenzione degli

nell'art. 17 del d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450 per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, in virtù del quale beneficiavano della limitazione di responsabilità il proprietario, l'enfiteuta, l'usufruttuario e l'affittuario del terreno³⁶⁵.

La giurisprudenza si è orientata prevalentemente nel senso di ritenere che la limitazione di responsabilità, di cui ci stiamo occupando, giovi soltanto a chi rivesta la qualità di datore di lavoro e abbia ottemperato agli obblighi impostigli dalla legge per l'assicurazione degli operai dipendenti. Si trattava di un principio di ovvia applicazione nel sistema contrattuale codificato dal T.U. n. 51/1904 e più volte confermato dalla stessa Corte di cassazione in riferimento all'art. 32 di detto T.U., la quale rilevava che «in mancanza di assicurazione, essendo la speciale garanzia imposta dal legislatore per la protezione dell'operaio, cessano anche i limiti di responsabilità che da quella garanzia erano giustificati»³⁶⁶.

Tuttavia non è mancata qualche voce contrastante, sia pure isolata, per cui la disciplina della responsabilità civile, stabilita dagli artt. 4 e 5 del r.d. n. 1765/1935,

infortuni”, 1956, n. 1-2, p. 205. Il Nervi ha sostenuto che con il primo comma aggiunto nell'art. 4 si è espressamente voluto affermare il concetto dell'esonero dalla responsabilità civile del datore di lavoro, concetto che derivava implicitamente solo per deduzione logica dal testo precedente dell'art. 32 del T.U. del 1904, nell'intento di precisare che detto esonero operava unicamente nei riguardi di coloro che avessero provveduto all'assicurazione in modo tale da escludere da esso il terzo responsabile estraneo all'assicurazione. V. G. NERVI, *Sulla proposta abolizione dell'esonero dalla responsabilità civile dell'imprenditore sancito dalla legislazione infortuni*, in “La Rivista italiana di previdenza sociale”, 1948, n. 1, p. 433. Inoltre, C. CASTRONOVO, *Alle origini della fuga dal Codice. L'assicurazione contro gli infortuni tra diritto privato generale e diritti secondi*, in “*Jus* Rivista di scienze giuridiche”, 1985, p. 38 ss.

³⁶⁵ Cass., 13 ottobre 1956, n. 5309, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1957, II, p. 95.

³⁶⁶ Cass. civ., Sez. II, 9 agosto 1934, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1934, n. 11-12, pp. 212-214; Cass. civ., 28 maggio 1930 (T. c. D.A.), in “Responsabilità civile e previdenza”, 1930, n. 7-8, p. 218. Cfr. anche Cass. civ., Sez. II, 26 gennaio 1943, in “La giustizia del lavoro”, 1943, n. 3-4, p. 85; Cass., 29 luglio 1942, in “Il Foro italiano. Repertorio”, voce *Infortuni*, 1942, n. 322, c. 742; Cass. civ., Sez. II, 1° giugno 1935, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1936, n. 8, p. 137; Cass. civ., Sez. III, 26 aprile 1935, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1936, n. 11, p. 198; App. Milano, 17 ottobre 1939, in “Il Foro italiano. Repertorio”, voce *Infortuni*, 1939, n. 519, c. 939; Trib. Udine, 2 giugno 1942, in “Il Foro italiano. Repertorio”, voce *Infortuni*, 1942, nn. 323-324, c. 743; spec. Trib. Bologna 30 giugno 1953, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1953, n. 6, p. 250 ss., secondo cui: «La limitazione di responsabilità è un beneficio che il legislatore ha inteso accordare al datore di lavoro che abbia provveduto regolarmente agli adempimenti assicurativi impostigli dalla legge. Il fatto che con la nuova legge in ogni caso siano tutelati i diritti del prestatore d'opera, anche nella ipotesi che il datore di lavoro non abbia provveduto alla assicurazione obbligatoria, e ciò con innovazione a quanto disponeva la precedente legge 31 gennaio 1904, non può trarre con sé, come logica conseguenza, che in ogni caso il beneficio dell'esonero del datore di lavoro da responsabilità civile debba estendersi anche alla ipotesi di mancata assicurazione, perché la necessità di integrale tutela del lavoratore non porta con sé la estensione di un beneficio immeritato a favore del datore di lavoro. Se l'intento del legislatore fosse stato quello di escludere in ogni ipotesi la responsabilità del datore di lavoro, salvo l'accertamento di responsabilità penale, il legislatore non avrebbe mancato di sancirlo espressamente. Stabilendo invece che “l'assicurazione a norma del presente decreto esonera [...]”, il legislatore ha inteso riferirsi al tempestivo adempimento degli obblighi imposti al datore di lavoro con la legge del 1935. In difetto di che, vale il principio della responsabilità per colpa del datore di lavoro nei confronti del lavoratore infortunato». In dottrina, v. S. COLLORIDI, *In tema di esonero dalla responsabilità civile ex art. 4 R.D. 17 agosto 1935*, in “Il diritto del lavoro”, 1954, pp. 279-287.

vigeva nei riguardi del datore di lavoro, anche se inadempiente rispetto agli obblighi dell'assicurazione³⁶⁷.

La norma che esonera dalla responsabilità il datore di lavoro, derogando al principio generale in virtù del quale chi è responsabile del danno è tenuto al risarcimento, è norma di *ius singulare*, pertanto non suscettibile per sua natura di estensione analogica (art. 14 delle Preleggi). Essa è posta a favore del datore di lavoro e, perciò, non può beneficiarne colui che, estraneo al rapporto assicurativo, non rivesta la qualifica di datore di lavoro nei confronti dell'infortunato³⁶⁸, ai sensi dell'art. 6 del r.d. n. 1765/1935, né il dipendente del datore di lavoro, anche se abbia la qualifica di preposto, né tanto meno l'appaltante³⁶⁹.

³⁶⁷ App. Torino, 6 marzo 1951, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1952, II, p. 10, con nota di D.R. PERETTI-GRIVA, *In tema di tutela infortunistica del lavoratore avventizio*. Si trattava, nella fattispecie, di un lavoratore agricolo che era stato, in via precaria, adibito alla calata di un tubo di cemento in un pozzo. Per tale lavoro, obiettivamente considerato, sussisteva l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni industriali, ma il datore di lavoro non aveva ottemperato ai propri obblighi. I superstiti del lavoratore, deceduto in conseguenza di un infortunio determinato da presunta colpa del datore di lavoro, sostenevano invece che lo stesso era da considerare lavoratore "occasionale" e non "avventizio" e perciò non era da ritenere persona obbligatoriamente assicurata. La Corte torinese respinse in fatto quest'ultima tesi ed affermò che la «disciplina della responsabilità civile del datore di lavoro stabilita dagli artt. 4 e 5 della Legge infortuni vige anche nei riguardi del datore di lavoro inadempiente rispetto agli obblighi dell'assicurazione» e respinse perciò la richiesta di risarcimento danni.

³⁶⁸ F. SCOTTO, *Dolo, colpa e responsabilità civile negli infortuni sul lavoro*, in "L'assistenza sociale agricola", 1941, n. 9-10, p. 307 ss. La limitazione di responsabilità stabilita dall'art. 4 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, non è trasferibile ad un altro soggetto che sia estraneo al rapporto assicurativo, se non nei casi in cui vi sia tra i due datori di lavoro, uno soltanto dei quali abbia provveduto alla regolare assicurazione di un determinato prestatore d'opera dipendente, completa compenetrazione sia oggettiva che soggettiva. E cioè, non basta, come ha spesso stabilito il Supremo Collegio (v. tra le altre, in specie la sentenza n. 2425 del 1940, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1940, voce *Infortuni*, n. 122-124) che, tra le due imprese o tra due datori di lavoro vi sia una compenetrazione oggettiva, nel senso che, l'impresa, la quale abbia provveduto all'obbligo dell'assicurazione del suo dipendente, abbia lo scopo di raggiungere un risultato posto a servizio di altra impresa o azienda connessa o simile; ma occorre anche una compenetrazione soggettiva, nel senso che il datore di lavoro, il quale abbia provveduto all'obbligo dell'assicurazione, abbia agito anche in rappresentanza o come interposta persona di altro datore di lavoro, e che perciò il prestatore d'opera per un determinato lavoro, si venga a trovare contemporaneamente alle dipendenze di due diversi datori di lavoro. In tal caso, essendo unico il rischio che corre l'operaio, unica deve essere l'assicurazione che copre il rischio stesso. V. Cass. civ., Sez. II, 19 aprile 1945, n. 275, in "Il Foro italiano", 1944-1946, I, cc. 32-34. (Una delle prime sentenze ad aver applicato l'art. 2087 c.c.)

³⁶⁹ V. Cass., 5 febbraio 1937, n. 322, in "Responsabilità civile e previdenza", 1937, p. 125, in cui si trattava di infortunio occorso ad operai di una Ditta assuntrice di lavori delle Ferrovie dello Stato, mentre, per motivi di lavoro, percorrevano la linea ferroviaria su un carrello alla cui guida e vigilanza era preposto un agente delle Ferrovie, per colpa del quale si era verificato l'infortunio, in quanto aveva permesso l'utilizzo del carrello malgrado i freni non funzionassero. La Suprema Corte rilevò che le Ferrovie non erano associate in un'unica impresa, circostanza che le avrebbe altresì associate di fronte agli operai in un unico rapporto assicurativo, ma avevano concesso tali lavori in appalto; perciò il dipendente della Ditta appaltatrice che aveva subito l'infortunio per colpa dell'agente ferroviario, aveva diritto di pretendere il risarcimento dei danni dalle Ferrovie dello Stato. Inoltre, cfr. Cass., 29 luglio 1949, n. 2035, in "Responsabilità civile e previdenza", 1950, p. 132; Cass., 26 aprile 1935, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1935, voce *Infortuni*, n. 794; Cass. civ., Sez. II, 9 maggio 1932, in "Il Foro italiano", 1932, I, c. 1472; Cass. civ., Sez. II, 24 giugno 1930, in "Rassegna della previdenza sociale", 1930, n. 10, p. 235; Cass. civ., Sez. II, 6 novembre 1928, in "Rassegna della previdenza sociale", 1929, n. 12, p. 184. In dottrina, cfr. C. UTILI, *La responsabilità civile*, cit., p. 902; G. NERVI, *L'esonero della responsabilità civile concesso dalla legge infortuni e il concetto di*

Quando però si tratta di un servizio industriale cumulativo eseguito in comune da varie aziende, si ha un'unica impresa la quale comporta unicità di assicurazione, e quindi, in tal caso, delle limitazioni di responsabilità beneficiano tutte le varie aziende che vi partecipano³⁷⁰.

La responsabilità per fatto degli incaricati della direzione o sorveglianza dei lavori, cui accennavamo poco sopra, ha dato origine a frequenti controversie.

La Corte di cassazione, interpretando l'art. 32 del T.U. n. 51/1904 in cui si faceva riferimento ai "preposti alla direzione o sorveglianza del lavoro", dopo una serie di incertezze³⁷¹, aveva stabilito il principio che il concetto di preposto comprendeva «colui che ha il potere e l'autorità di impartire ordini o dare istruzioni alle persone che, sotto la sua diretta ed immediata dipendenza, eseguono un dato lavoro» e non «l'operaio, solo perché nell'esecuzione del lavoro, dovendo agire con discernimento ed esplicando la sua capacità tecnica, è libero ed autonomo»³⁷². Nello specifico si metteva in rilievo che la semplice autonomia nel lavoro, e l'affidamento di mansioni anche piuttosto delicate, se non congiunte a poteri di supremazia gerarchica su altri operai, con facoltà di dare ordini ed istruzioni, non sono sufficienti ad attribuire la qualifica di preposto³⁷³. Si è osservato, inoltre, che, sostituendo alla dizione «preposto alla direzione o sorveglianza del lavoro» usata nel citato art. 32, quella di «incaricato della direzione o sorveglianza del lavoro», non si è voluto innovare rispetto alla precedente normativa, ma si è inteso codificare l'interpretazione già data all'art. 32 del T.U. n. 51/1904, adottando una formulazione diversa, per cercare di eliminare le controversie sorte in passato.

Non era necessario, dunque, per la sussistenza della responsabilità del datore di lavoro, esigere una preposizione in senso tecnico; sarebbe bastato un semplice incarico, anche temporaneo, conferito ad un dipendente qualsiasi, purché consistente

terzo responsabile nel caso di attività collegate o comuniste, in "Massimario di Giurisprudenza del lavoro", 1934, p. 462.

³⁷⁰ V. E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni*, I, cit., p. 283; C. UTILI, *La responsabilità civile*, cit., pp. 901-902. In giurisprudenza, Cass. civ., Sez. II, 23 maggio 1934, in "Rassegna della previdenza sociale", 1934, n. 7-8, p. 130. *Contra*, G. NERVI, *L'esonero della responsabilità civile*, cit.

³⁷¹ Cfr. C. FORNARIO, *Limiti della responsabilità civile dell'imprenditore per fatto dei suoi dipendenti*, in "Infortuni e malattie professionali", 1943, p. 381 ss.

³⁷² Cass. civ., Sez. I, 31 luglio 1926 (FF.SS. c. B.), in "Il Foro italiano", 1927, I, c. 203; Cass. civ., Sez. II, 13 agosto 1941 (L. c. Soc. It. F.), in "La giustizia del lavoro", 1942, pp. 89-90. «Erroneo è ritenere che il concetto di preposto si concreti nella delicatezza e pericolosità sia pur grande di una mansione autonoma affidata ad un operaio; è necessario invece che si tratti di un lavoro complesso il quale richieda direzione e sorveglianza, così che colui che vi è preposto rappresenti l'impresa e dalla di lui responsabilità per colpa grave o dolo si risalga alla responsabilità indiretta dei capi ed esercenti di industria per ragione di rappresentanza». Cfr. S. DIEZ, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'industria e nell'agricoltura*, cit., p. 101; F. SCOTTO, *Dolo, colpa e responsabilità civile*, cit., p. 314.

³⁷³ Cass. civ., 29 aprile 1943 (C. c. Soc. M.), in "Giurisprudenza italiana", 1943, I, n. 3, p. 84; Cass. civ., Sez. II, 18 luglio 1942, in "La Giustizia del lavoro", 1942, pp. 219-220.

nella direzione o sorveglianza del lavoro altrui³⁷⁴.

2. La responsabilità dell'imprenditore e dei preposti: la violazione dei regolamenti di prevenzione come fonte di responsabilità penale

Fare un elenco di tutte le misure che potrebbero essere adottate per evitare un infortunio è praticamente impossibile, in quanto esse variano non solo a seconda della lavorazione, ma anche dello stabilimento e dell'operaio stesso. Come ben sappiamo, gli infortuni possono essere causati o concausati non solo dai macchinari insufficientemente protetti, ma anche dal semplice utilizzo di utensili ed attrezzi difettosi, dalla mancanza di mezzi individuali di protezione, dal ritmo eccessivamente veloce della lavorazione, dalla ristrettezza dell'ambiente di lavoro, dai rumori, dalle vibrazioni, dal disordine, da un'illuminazione inadatta e persino da un eccesso o difetto della temperatura. Ma vi sono anche operai che, se chiamati a svolgere determinati lavori, incorreranno inevitabilmente in infortuni o perché inesperti, o perché disattenti, o perché privi di qualsiasi cognizione che possa permettergli di evitare il rischio, o magari, perché colpiti da qualche malattia o menomazione che possa diminuire o annullare del tutto la loro capacità di difesa.

I fattori che determinano un infortunio, dunque, pur essendo molteplici e di varia natura, possono, tuttavia, essere efficacemente combattuti ed eliminati. Adottare ogni misura necessaria per tutelare l'integrità fisica dei propri dipendenti significa, per il datore di lavoro, impedire che essi incorrano in infortuni, ma anche coprire con un riparo le parti pericolose di una macchina, fornire loro i mezzi individuali di protezione (occhiali, cinture di sicurezza, guanti e quant'altro), sostituire gli attrezzi difettosi o obsoleti, eliminare il disordine, approntare ambienti di lavoro idonei ed, infine, evitare di impiegare manodopera inesperta, priva di sufficienti cognizioni del rischio attinente al tipo di lavorazione, o menomata fisicamente e psichicamente³⁷⁵.

Ma se il datore di lavoro fosse tenuto ad adottare, senza eccezione alcuna, tutte le misure ritenute utili ad evitare gli infortuni, l'obbligo risulterebbe di una portata tale da scoraggiare chiunque dall'intraprendere un'attività industriale e di conseguenza dall'assumere lavoratori dipendenti.

Nella maggior parte degli infortuni potrebbe ravvisarsi una colpa del datore di lavoro o un concorso di colpa, e poiché il concetto di colpa è unico sia nel diritto

³⁷⁴ Cfr. C. UTILI, *La responsabilità civile*, cit., pp. 903-904. Il Flamini osservava in proposito che la legge si riferiva alla direzione o sorveglianza del lavoro e che l'aggiunta "altrui" fatta alla parola lavoro poteva ritenersi arbitraria. V. C. FLAMINI, *L'incarico della direzione o sorveglianza*, cit., pp. 1-4. In giurisprudenza, Cass. civ., 5 agosto 1940 (G. c. Soc. s. p.), in "Massimario della Giurisprudenza italiana", 1940, p. 736.

³⁷⁵ Cfr. C. CAMINATI, *Il nuovo Codice penale e gli infortuni sul lavoro*, in "Bollettino mensile" Confederazione Nazionale Sindacati Fascisti Professionisti ed Artisti, 1931, IV, n. 2, pp. 27-28.

civile che in quello penale³⁷⁶, una sua responsabilità anche penale³⁷⁷.

In base all'art. 2087 c.c., come si vedrà a breve, l'imprenditore ha l'obbligo di organizzare tecnicamente il lavoro che si svolge sotto la sua responsabilità e sorveglianza, in modo da tutelare nel miglior modo possibile la vita e la salute dei lavoratori suoi dipendenti³⁷⁸.

La responsabilità penale del datore di lavoro per omissione delle misure di tutela trova il suo fondamento in atti omissivi o commissivi previsti come reati da espresse disposizioni di legge, contenute nel Codice penale o in leggi speciali (regolamenti di prevenzione). Ricorreranno gli estremi di reato colposo ai sensi dell'art. 43 c.p. quando al datore di lavoro e agli incaricati della direzione o sorveglianza del lavoro sia imputabile un'imprudenza, negligenza, imperizia, violazione di ordini, regolamenti, discipline; nello specifico se abbiano trascurato le norme tecniche ed i sistemi perfezionati di prevenzione propri della lavorazione cui il prestatore d'opera è addetto, entrati nella prassi industriale, qualora siano suggeriti dalla tecnica moderna come idonei a prevenire gli infortuni³⁷⁹, sempreché tali omissioni siano legate da un rapporto causale con il sinistro.

La responsabilità penale del datore di lavoro sussiste quando dal reato colposo sia derivato l'infortunio o la malattia professionale. Poiché la colpa penale, intesa come elemento costitutivo del reato, non si differenzia da quella civile, la colpa del datore di lavoro sarà sempre considerata rilevante sia che consista in violazione di leggi, regolamenti, ordini legalmente dati o norme disciplinari, sia che consista in atti di imperizia o inosservanza di norme di comune diligenza e prudenza³⁸⁰.

³⁷⁶ A riguardo la Suprema Corte ha ritenuto che: «Né può giovare infine la pretesa distinzione tra colpa civile e colpa penale e la maggiore intensità che sarebbe richiesta, appunto, in caso di reato, poiché tale differenziazione è ormai esclusa e ripudiata dalla dottrina ed anche dalla giurisprudenza di questa Suprema Corte in quanto contraria al concetto di unicità di giurisdizione e non ha alcuna base nei nuovi codici penali e di procedura penale». Cass., 29 luglio 1949, n. 2035, cit.; inoltre, Cass. civ., 23 dicembre 1949, n. 2630, in "Responsabilità civile e previdenza", 1950, p. 236.

³⁷⁷ Va ricordato che l'art. 4 del r.d. n. 1765/1935 esonera i datori di lavoro, che abbiano provveduto all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro dei loro dipendenti, dalla responsabilità civile ma non da quella penale.

³⁷⁸ C. LEGA, *La capacità lavorativa*, cit., p. 208 ss.

³⁷⁹ La Corte di cassazione ha sostenuto che: «Se non tutta la diligenza con la quale il sinistro avrebbe potuto presumibilmente evitarsi, è stata posta in essere dal datore di lavoro, ciò significa che al rischio connaturato al genere di lavoro, si è sovrapposta altra e diversa causa del danno e cioè la negligenza colposa del datore di lavoro. In tale caso, va quindi affermata la responsabilità del datore di lavoro, giacché, senza tale colpa specifica, il rischio astratto e generico sarebbe stato insufficiente a produrre il sinistro, onde questo o l'oggetto e la risultante non più del rischio, bensì della colpa per difetto di cautela e, pertanto, l'infortunato o i suoi eredi sono legittimati a demandare ad esso datore di lavoro, il ristoro di quei danni che dipendono dalla sua colpa aquiliana». V. Cass. civ., Sez. II, 26 luglio 1951, n. 2154, in "Rivista di diritto del lavoro", 1952, II, p. 58. Cfr. inoltre, Cass. civ., Sez. II, 7 giugno 1950, n. 1449, in "Rivista giuridica del lavoro", 1950, II, p. 370; Cass. civ., Sez. II, 19 aprile 1945, n. 275, cit., c. 32; Cass. civ., SS.UU., 12 luglio 1952, n. 2148, in "Rivista di diritto del lavoro", 1952, II, p. 494. In dottrina, L. ASCOLI, *Rischio professionale e responsabilità civile del datore di lavoro*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1956, n. 1, p. 259.

³⁸⁰ C. UTILI, *La responsabilità civile*, cit., p. 905. Circa la tutela penale della sicurezza sul lavoro, v. *ex multis*, C. SMURAGLIA, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, Giuffrè, 1962.

È con l'approvazione del nuovo Codice penale³⁸¹, però – il quale sostituiva il primo Codice penale dell'Italia unita, c.d. “Codice Zanardelli”, emanato nel 1889 e che prendeva il nome dall'allora Guardasigilli, Giuseppe Zanardelli – che vengono introdotte due distinte fattispecie di reato in materia, per la precisione, agli artt. 437 e 451³⁸².

L'art. 437 c.p. prevede il reato di “omissione dolosa” (contro l'incolumità pubblica) e punisce, sino a cinque anni di reclusione, chi dolosamente ometta di collocare, o rimuova, o danneggi impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire sinistri o infortuni sul lavoro; la pena è aggravata (da tre a dieci anni) se dal fatto derivi un disastro o un infortunio. L'art. 451 c.p., invece, sotto il titolo di “delitti colposi di comune pericolo”, prevede come reato l'“omissione colposa”, e punisce, con la reclusione sino ad un anno o con la multa sino a cinquemila lire, chi colposamente ometta di collocare o renda inutilizzabili apparecchi o altri mezzi destinati al soccorso contro gli infortuni sul lavoro. Ma tale norma, come parte della dottrina ha ritenuto, riguarda solo la riparazione e non la prevenzione degli infortuni e la sua rubricazione avrebbe solamente un mero valore interpretativo³⁸³.

Oltre questi due articoli, bisogna considerare anche l'art. 650 c.p. (Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità) che viene applicato in via integrativa, quando nessuna sanzione penale si trovi nelle leggi speciali. Ma tale articolo può applicarsi solo a seguito di espresso richiamo, in quanto non riferendosi a provvedimenti d'indole generale, occorre un ordine specifico. Come è risaputo, infatti, l'art. 3, comma 2, del r.d. n. 80/1898³⁸⁴, riprodotto nell'art. 3 del T.U. n. 51/1904, richiamava espressamente l'art. 434 del cessato Codice penale, al quale corrisponde il citato art. 650. Senonché, l'art. 3 del T.U. del 1904 non è mai stato abrogato per quella parte in cui fa riferimento all'art. 434 c.p. cessato (art. 650 c.p. del 1930) e, pertanto, quest'ultima norma penale si applicava se l'infrazione fosse stata commessa dai capi o esercenti le imprese e industrie elencate dall'art. 1 del suddetto T.U.

Con la nuova disciplina dell'assicurazione infortuni, o per meglio dire con il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765 e successive modifiche, la situazione rimane immutata. L'art. 73, ultimo comma, di tale decreto, come abbiamo già detto, preannunciava l'emanazione di nuove norme, aggiornate alla contemporanea organizzazione

³⁸¹ Con il r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398, viene approvato il nuovo Codice penale, meglio conosciuto come “Codice Rocco”, dal nome dell'allora Ministro della giustizia Alfredo Rocco. Cfr. I. GIUDICI, *Il nuovo Codice penale in rapporto all'infortunistica*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1930, n. 12, pp. 5-21.

³⁸² Gli artt. 437 e 451 del c.p. del 1930 rafforzavano l'apparato sanzionatorio in materia di infortuni e anticipavano l'obbligo generale di sicurezza, stabilito successivamente dall'art. 2087 c.c. Cfr. A. DELOGU, *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro. Prima, durante e dopo la pandemia: principi e limiti*, Quaderni di Olympus – 6, Fano, Aras Edizioni, 2021, p. 24.

³⁸³ V. tra gli altri M. TAMBURINI, *Sanzioni penali per la violazione delle norme dirette a prevenire gli infortuni sul lavoro*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1953, I, p. 555 ss.

³⁸⁴ Art. 3, comma 2, del r.d. n. 80/1898: «Quando disposizioni speciali non stabiliscano penalità ai contravventori, questi sono puniti a norma dell'articolo 434 del Codice penale, senza pregiudizio delle responsabilità civili e penali in caso d'infortunio».

industriale, per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, che avrebbero sostituito sia il regolamento generale che i vari regolamenti speciali³⁸⁵, e il successivo art. 76 disponeva che cessavano di avere vigore, per la materia regolata dal decreto stesso, le disposizioni del T.U. n. 51/1904. Di conseguenza, poiché l'abrogazione si riferiva esclusivamente alla materia regolata dalla nuova legge, vale a dire agli infortuni sul lavoro, ma non alla prevenzione, per quest'ultima materia rimaneva ancora in vigore il comma 2, dell'art. 3 del T.U. del 1904, ovvero rimaneva operante il rinvio all'art. 650 c.p. del 1930.

Grazie alla nuova legislazione infortunistica che ha esteso notevolmente il campo d'applicazione dell'assicurazione, aumentando fra l'altro anche il numero delle lavorazioni assicurate, è ben chiaro come altresì sia aumentato il numero degli imprenditori tenuti all'obbligo di assicurare i loro dipendenti. D'altra parte però, i capi ed esercenti imprese, industrie e costruzioni soggetti alle sanzioni dell'art. 650 c.p. erano ancora quelli elencati nell'art. 1 del T.U. del 1904, cioè in numero molto minore; pertanto, non avrebbe potuto verificarsi responsabilità penale *ex art.* 650 c.p. per quei datori di lavoro che, pur essendo soggetti all'obbligo assicurativo ai sensi del r.d. n. 1765/1935, non erano compresi nell'elenco dell'art. 1 del T.U. del 1904.

Infine, per quanto riguarda la responsabilità penale del datore di lavoro sancita da norme contenute nei regolamenti di prevenzione, appare evidente che essa sarà limitata all'ambito delle stesse norme e per quanto vi è in esse disposto. Tuttavia, se in un secondo momento, la prassi e la tecnica industriale avranno attuato nuove e più efficienti misure idonee a tutelare in maniera più adeguata l'integrità del lavoratore, rispetto a quelle espressamente previste nei suddetti regolamenti ed in essi penalmente sanzionate, potrà sorgere un'obbligazione complementare di sicurezza in base all'art. 2087 c.c., dalla cui eventuale inottemperanza però non potrà che sorgere la responsabilità civile secondo il diritto comune³⁸⁶.

La responsabilità penale del datore di lavoro, inoltre, oltre che nel caso di violazione di regolamenti preventivi, sussiste anche nel caso in cui l'imprenditore trascuri di osservare un'espressa prescrizione dell'Ispettorato del lavoro, emessa ai

³⁸⁵ L. RIVA SANSEVERINO, *Art. 2087*, in A. SCIALOJA (a cura di), *Commentario al Codice civile*, Libro V *Del lavoro*, Artt. 2060-2246, Bologna, Zanichelli, 1943, p. 155.

³⁸⁶ Così il Lega che non sembra condividere l'opinione di Utili, per il quale, se l'imprenditore ha osservato le norme contenute nei regolamenti di prevenzione, ma non ulteriori cautele imposte da norme regolamentari, egli è colpevole di negligenza o imperizia che rientra nella previsione dell'art. 43 c.p. Il Lega è del parere che, se sono state osservate le norme regolamentari, mancando un'espressa norma che preveda come reato l'inosservanza del dovere di tutela nel caso specifico, si cade entro l'ambito dell'art. 2087 oppure in quello dell'art. 43 c.p. a seconda della gravità delle conseguenze derivanti dall'evento e dalla imputabilità del datore di lavoro; ritiene pertanto arbitrario affermare sempre e in ogni caso la responsabilità penale dell'imprenditore. V. C. LEGA, *Rischio professionale e responsabilità civile*, cit., p. 305; C. UTILI, *La responsabilità civile*, cit., p. 905. In giurisprudenza, Cass. pen., 29 maggio 1939, n. 392, in "Giustizia penale", 1940, II, c. 152.

sensi degli artt. 5 e 5 *bis*³⁸⁷, del r.d.l. 28 dicembre 1931, n. 1684, modificato con la l. 16 giugno 1932, n. 886, dall'omissione della quale sia dipeso l'infortunio, anche come conseguenza mediata.

Un problema particolare si presenta, infine, quando la colpa dell'operaio abbia concorso a determinare l'infortunio: sarà sufficiente ad eliminare la responsabilità penale del datore di lavoro?

La risposta sarà sicuramente negativa, poiché – come avverte la giurisprudenza – il concorso di cause preesistenti o simultanee, seppure indipendenti dall'azione o omissione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità, anche se la causa preesistente o simultanea consiste nel fatto illecito altrui³⁸⁸.

Se, ad esempio, scavando una galleria non sono state osservate le norme di prevenzione che prescrivono puntellamenti e opportuni rivestimenti per evitare il pericolo di crolli e l'operaio, malgrado sia stato avvertito del pericolo frane, continui a lavorare nella galleria e venga travolto, la sua colpa non può assorbire ed interrompere il nesso di causalità tra la violazione delle norme preventive e l'evento, poiché questo non si sarebbe verificato se le norme di prevenzione fossero state osservate³⁸⁹.

3. *La tutela dell'integrità fisica e della personalità morale del lavoratore: l'art. 2087 c.c. del 1942*

3.1. *I precedenti*

Fra gli obblighi del datore di lavoro non orientati alla tutela degli interessi patrimoniali del prestatore d'opera, ma alle sole sue esigenze personali, assume una particolare importanza quello del diritto alla tutela fisica e morale del lavoratore.

³⁸⁷ Art. 5: «Le disposizioni impartite dagli ispettori a norma di legge nell'esercizio delle loro funzioni sono esecutive. Contro di esse è ammesso ricorso al Ministero delle corporazioni entro 15 giorni. Il ricorso non ha effetto sospensivo salvo i casi nei quali la sospensione sia espressamente stabilita da disposizioni legislative o regolamentari o il Ministro ritenga di disporla. Le inosservanze delle disposizioni legittimamente impartite dagli ispettori nell'esercizio delle loro funzioni sono punite con l'arresto fino a due mesi o con l'ammenda fino a L. 2000, qualora il fatto non costituisca reato più grave». Art. 5 *bis*: «Le disposizioni impartite dagli ispettori in materia di prevenzione infortuni sono esecutive. Sono parimenti esecutive, quando siano approvate dal capo dell'Ispettorato regionale competente, le disposizioni impartite dagli ispettori per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale. «Contro tali disposizioni è ammesso ricorso al Ministro per le corporazioni entro quindici giorni. Il ricorso non ha effetto sospensivo, salvo i casi nei quali la sospensione sia espressamente stabilita da disposizioni legislative o regolamentari, o il Ministro ritenga di disporla. «Le inosservanze delle disposizioni legittimamente impartite dagli ispettori nell'esercizio delle loro funzioni sono punite con l'ammenda fino a L. 2000 quando per tali inosservanze non siano previste sanzioni diverse da altre leggi».

³⁸⁸ Nel campo della responsabilità penale il principio è testualmente contenuto nell'art. 41 c.p., ma anche in tema di responsabilità civile, può dirsi generalmente ammesso. V. Cass., SS.UU., 16 aprile 1942, n. 986, in "Il Foro italiano", 1942, I, c. 475; Cass. civ., Sez. III, 18 aprile 1941, n. 1093, in "Il Foro italiano", 1941, I, c. 1268; App. Trieste, 30 gennaio 1946, in "Rivista infortuni e malattie professionali", 1946, II, n. 3, p. 35.

³⁸⁹ Cfr. Cass. pen., 20 novembre 1936, in "Giustizia penale", 1937, II, c. 981, n. 516.

Una parte della dottrina, sulla base di un ideale di continuità dei principi di diritto romano, *ex lege Aquilia de damno iniuria dato*, riteneva di natura extracontrattuale la responsabilità di chi avesse cagionato un infortunio in occasione di lavoro: il comportamento di un tale soggetto veniva ricompreso sotto la disposizione dell'art. 1151 dell'allora vigente Codice civile del 1865, in base al quale «qualunque fatto dell'uomo che arreca danno ad altri, obbliga quello per colpa del quale è avvenuto, a risarcire il danno»³⁹⁰. Pertanto, secondo una prima valutazione della giurisprudenza, nel caso in cui si verificasse un infortunio sul lavoro, le imprese erano «tenute a rispondere dei danni verso i loro dipendenti per sinistri incontrati nel disimpegno delle loro mansioni, solo in quanto ad esse imprese era imputabile una colpa qualsiasi, cagione diretta o indiretta del sinistro»³⁹¹. Il datore di lavoro, perciò, si trovava a rispondere sia per un proprio atto volontario che per un proprio comportamento colposo, o per meglio dire, sia per delitto che per quasi-delitto³⁹².

La conseguenza più rilevante che ne scaturiva, una volta accolta la tesi dell'extracontrattualità della colpa, consisteva nel fatto che l'applicazione di tale principio presentava fra l'altro la grossa difficoltà di provare la colpevolezza del datore di lavoro in relazione all'infortunio subito. Infatti, le regole civilistiche imponevano alla parte ricorrente davanti al giudice, nello specifico l'operaio infortunato o i suoi familiari nel caso non infrequente di infortunio mortale, di produrre tutti gli elementi necessari per reclamare la responsabilità del datore di lavoro in rapporto all'infortunio. Ma oltre questa difficoltà intrinseca, occorre considerare come il promuovere una causa per danni spesso implicava o poteva comportare il licenziamento dell'attore e degli operai, suoi colleghi, che avessero testimoniato contro l'imprenditore. Anche la previsione di una lunga attesa per arrivare alla sentenza definitiva, induceva, nella maggior parte dei casi, l'operaio infortunato a desistere.

Tale teoria, pertanto, avrebbe potuto risolvere solo in minima parte il problema degli infortuni sul lavoro, dato che solo un esiguo numero di incidenti poteva essere attribuito a cause direttamente o indirettamente imputabili al datore di lavoro³⁹³; questi sia pure con qualche difficoltà avrebbe potuto sottrarsi quasi sempre alle eventuali richieste di risarcimento.

Altri sostenevano che sarebbe stato possibile far derivare un generico obbligo

³⁹⁰ La nozione di colpa veniva fornita dall'articolo successivo, il 1152, in base al quale «ognuno è responsabile del danno che ha cagionato non solamente per un fatto proprio, ma anche per negligenza ed imprudenza». Per una ricostruzione storica del principio della colpa, cfr. G. ALPA, M. BESSONE, *La responsabilità civile*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2001, p. 123 ss.

³⁹¹ App. Milano, 16 novembre 1894, in "Giurisprudenza italiana", 1895, I, 2, p. 24.

³⁹² La Corte di cassazione fiorentina, autorevole propugnatrice della teoria extracontrattuale ribadiva che «nella locazione d'opera il conduttore [risponde] solo *ex delicto* o *ex quasi delicto*, dell'incolumità del lavoratore». Cass. Firenze, 26 marzo 1896, in "Il Foro italiano", 1896, I, c. 608, in L. GAETA, *Industrializzazione e diritto*, cit., p. 19.

³⁹³ G. BALELLA, G. NERVI, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, cit., p. 56.

di tutela del lavoratore dall'art. 1124³⁹⁴ del Codice civile del 1865 (corrispondente all'art. 1374 dell'attuale Codice) che consentiva di inserire automaticamente nel contratto la responsabilità anche per «tutte le conseguenze che secondo l'equità, l'uso e la legge ne derivavano», tra le quali si riteneva appunto compresa l'attenta vigilanza dell'attività lavorativa e la predisposizione di idonee misure preventive³⁹⁵. E un'integrazione secondo equità del contenuto del contratto avrebbe portato per l'appunto a ritenere che, nell'esecuzione di esso, il datore di lavoro non avrebbe potuto limitarsi a pretendere la prestazione e a corrispondere la retribuzione pattuita, ma avrebbe dovuto anche fare in modo che la prestazione avesse effettivamente luogo, senza causare alcun danno alla salute e all'integrità fisica del prestatore di lavoro, fornendogli strumenti di lavoro che non danneggiassero o mettessero in pericolo la sua incolumità³⁹⁶. Tale disposizione portava come conseguenza il diritto, per il lavoratore, al risarcimento dei danni eventualmente derivanti dall'inosservanza dell'obbligo, che il datore di lavoro aveva, di provvedere ad un conveniente ambiente e ad idonei mezzi di lavoro.

Altri ancora, invece, facevano riferimento all'art. 1224 dello stesso Codice abrogato, vale a dire, al criterio della diligenza del buon padre di famiglia nell'adempimento delle obbligazioni, o quanto meno al combinato disposto dei due articoli citati, dando così all'obbligazione del datore di lavoro una portata essenzialmente privatistica e contrattuale.

Oltre che sull'art. 1124, altri, infine, si basavano sul principio informatore che presiede la legislazione sociale e perciò configuravano un'obbligazione del datore di lavoro categorica, di natura pubblicistica e preesistente alla costituzione del rapporto³⁹⁷; tuttavia, anche questa soluzione si sarebbe rivelata di eccessiva genericità e di difficile attuazione pratica.

Al contrario nel diritto positivo si trovavano concrete manifestazioni speciali di questo principio generale; basti pensare all'art. 2, del r.d. 31 ottobre 1873, n. 1687³⁹⁸, contenente il regolamento sulla polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate; alla varia legislazione sulla prevenzione degli infortuni; all'art. 2 del Regolamento per l'igiene del lavoro approvato con r.d. 14 aprile 1927, n. 530, e alle altre disposizioni frammentarie, valesvoli di volta in volta per ogni singolo

³⁹⁴ Art. 1124, c.c. 1865: «I contratti debbono essere eseguiti di buona fede ed obbligano non solo a quanto è nei medesimi espresso, ma anche a tutte le conseguenze che secondo l'equità, l'uso e la legge ne derivano».

³⁹⁵ Per un definitivo assestamento dottrinale di tale tesi, cfr. L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, ristampa anastatica dell'edizione Milano 1901, a cura di M. NAPOLI, Milano, Vita & Pensiero, 2003, p. 548 ss.

³⁹⁶ App. Brescia, 28 ottobre 1896, in "Monitore dei Tribunali", 1896, p. 1005. Il Chironi ritiene che «nella diligenza cui è tenuto il conduttore di opere sia compreso l'obbligo di mantenere i locali in modo consono coll'igiene, di mantenere i meccanismi in modo da non arrecare danno, nonché l'obbligo di sorvegliare». V. G.P. CHIRONI, *La colpa nel diritto civile odierno*, vol. I, *Colpa extra-contrattuale*, Torino, Fratelli Bocca Casa Editrice 1903, pp. 128-130.

³⁹⁷ L. BARASSI, *Il diritto del lavoro*, vol. II, cit., p. 38.

³⁹⁸ Art. 2 del r.d. n. 1687/1873: «Nell'esercizio delle ferrovie si dovranno prendere tutte le misure ed usare tutte le cautele suggerite dalla scienza e dalla pratica per prevenire ed evitare qualunque sinistro».

settore di attività. Nel r.d.l. 13 novembre 1924, n. 1825, sull'impiego privato, all'art. 6, comma 11, si faceva cenno al diritto del lavoratore al risarcimento dei danni a seguito di malattia o infortunio dipendente da colpa del principale o di terzi. La stessa Carta del lavoro, in varie dichiarazioni (dich. 2; 26-30), anche se non in maniera esplicita, ha posto il principio della tutela, intesa in senso lato, della personalità del lavoratore.

Ma, nonostante tutto, il sistema legislativo rimaneva incompleto, in quanto, per ritenere l'esistenza dell'obbligo dell'imprenditore di stabilire le condizioni di lavoro più convenienti al lavoratore, occorreva, di norma, far ricorso ai suddetti principi di carattere generale. Si rivelava necessario, dunque, porre rimedio all'incompletezza del sistema legislativo, ed il legislatore vi avrebbe provveduto tenendo presente l'esigenza di un intervento preventivo al fine di tutelare la personalità del lavoratore, in vista dell'impossibilità di poter effettuare una reintegrazione totale *ex post*, e dell'insufficienza di ricorrere al risarcimento del danno³⁹⁹.

3.2. *Novità della disposizione contenuta nell'art. 2087*

Il Codice civile del 1942⁴⁰⁰ ha voluto fissare l'obbligo della tutela dell'integrità fisica e morale del lavoratore con un'apposita norma, vale a dire l'art. 2087, che

³⁹⁹ C. LEGA, *La capacità lavorativa e la sua tutela giuridica*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 214.

⁴⁰⁰ Pubblicato nella G.U. dell'11 luglio 1941, il libro «Del lavoro», il quinto del nuovo Codice civile, per l'originalità della sua impostazione e per la densità del suo contenuto era quello che con spiccata chiarezza delineava i lineamenti corporativi della riforma legislativa portata a compimento dal regime fascista. Nel Libro alla cui redazione hanno collaborato, in stretta armonia con un comitato di giuristi, i rappresentanti del Ministero dell'agricoltura, delle corporazioni e di tutte le Confederazioni sindacali, la nozione di lavoro è quella dettata dalla Carta del lavoro, che vi è premessa. Non il lavoro nel senso classico, dunque, ma come abbiamo già evidenziato, il lavoro considerato in tutte le sue manifestazioni organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali; il lavoro dell'imprenditore, così come il lavoro del prestatore d'opera. Trattando dell'impresa in generale, la Relazione del Guardasigilli per l'approvazione del Codice civile, al paragrafo 830, dichiarava che «due concetti essenziali vengono soprattutto fissati dal Codice: l'autorità dell'imprenditore come capo dell'impresa; la responsabilità dell'imprenditore verso lo Stato per l'osservanza della disciplina corporativa della produzione...», e passando all'imprenditore (par. 839): «In conformità alla dichiarazione VII della Carta del Lavoro, il Codice stabilisce il principio che nell'impresa l'imprenditore è capo, e che da lui dipendono gerarchicamente i suoi collaboratori (art. 2086)». L'ordine dell'economia postula infatti l'ordine nell'impresa e l'ordine nell'impresa non può riposare che sul principio gerarchico, di cui il fascismo è scuola. Qualunque sia il suo posto gerarchico, il lavoro, sia esso dell'imprenditore o dei dirigenti, sia degli impiegati od operai ha diritto a pari dignità. In questo senso il Codice pone l'accento sul carattere collaborativo dei rapporti tra l'imprenditore e i prestatori di lavoro nell'impresa e statuisce come dovere fondamentale quello di provvedere alla tutela, non solo dell'integrità fisica ma anche della personalità morale dei prestatori di lavoro. Nel concetto di lavoro rientra, quindi ed innanzitutto, l'impresa tutelata e disciplinata dallo Stato, non più come attività speculativa, ma come attività produttiva nascente dalla collaborazione tra imprenditori, dirigenti, impiegati ed operai, nel quadro degli interessi superiori dell'economia nazionale. L'ampiezza della bibliografia è ormai tale da non consentirci di effettuare citazioni esaustive. Per alcune riflessioni sull'argomento e senza pretesa di completezza, v. *ex multis*, RELAZIONE DEL MINISTRO GUARDASIGILLI GRANDI AL CODICE CIVILE DEL 1942, *Libro V-Del lavoro*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1943, p. 182 ss.; A. PUTZOLU, *Panorama del Codice civile*

così recita: «L'imprenditore⁴⁰¹ è tenuto ad adottare, nell'esercizio dell'impresa, le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro». L'articolo in questione, di cui molto si dirà nel corso degli anni a seguire, in specie e non solo, in correlazione ai nuovi principi costituzionali, sarà in questa sede analizzato esclusivamente nei suoi rapporti con le norme precedenti e nei suoi primissimi anni di applicazione.

Nell'art. 2087 sono, in sintesi, richiamati gli obblighi che, nell'esercizio dell'impresa e, in specie, nell'organizzazione del lavoro, l'imprenditore viene ad avere nei riguardi dei suoi dipendenti. E ciò perché, nell'ambito di ogni impresa, le condizioni di lavoro debbono essere organizzate e regolate nell'interesse del lavoro stesso e dei prestatori d'opera, in conformità delle particolari disposizioni legislative e regolamentari vigenti per ogni industria o attività produttiva o commerciale, e secondo tutti i suggerimenti dell'esperienza e delle norme di comune diligenza. E tale obbligo incombe, ai sensi dell'art. 2087 c.c., all'imprenditore, dal quale dipende una determinata categoria di lavoratori, in quanto solamente lui ha e deve avere la particolare competenza necessaria per organizzare tecnicamente il lavoro che si svolge sotto la sua responsabilità e sorveglianza, o sotto la responsabilità e sorveglianza dei suoi preposti⁴⁰².

L'attività del datore di lavoro viene quindi ricompresa, quasi fino a confondersi, in quella più vasta di gestione dell'impresa, da cui, secondo quanto sostiene Franco, «mutua la natura pubblicistica e la tensione verso l'obiettivo dell'incremento della produzione nazionale»⁴⁰³. Per questo motivo essa è configurata come «esercizio privato di funzioni sociali» e, in quanto tale, «sottratta al completo arbitrio» dell'imprenditore che «è tenuto a dare ogni possibile collaborazione, perché la prestazione del lavoro si attui, e si attui nella forma migliore e redditizia»⁴⁰⁴.

L'importanza ed il valore autonomo del precetto legislativo si possono desumere dal fatto che il legislatore non avrebbe potuto ignorare lo stato di fatto e la situazione preesistente del diritto positivo, in cui, come abbiamo evidenziato, sussistevano già da molto tempo altre norme di carattere sia generale che

fascista, in "Il Foro italiano", 1941, IV, c. 51 ss.; L. MOSSA, *Il diritto del lavoro nel Codice civile*, in "Archivio di studi corporativi", 1942, pp. 99-110; L. RIVA SANSEVERINO, *Il concetto di "lavoro"*, cit., pp. 159-169; *Il libro del lavoro nel nuovo Codice civile*, in "Il lavoro umano", 1941, pp. 366-368; G. PANDOLFELLI, G. SCARPELLO, M.S. RICHTER, G. DALLARI, *Codice civile*, Libro del lavoro, *sub. Art. 2086*, Milano, Giuffrè, 1942, p. 27; A. PUTZOLU, *Il libro del lavoro nel Codice civile fascista*, in "Archivio di studi corporativi", 1942, pp. 131-158; R. TETI, *Codice civile e regime fascista*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 222 ss.

⁴⁰¹ La figura dell'imprenditore a cui fa riferimento l'art. 2087 è quella delineata nell'art. 2082 c.c. Sulla definizione di imprenditore nel Codice civile, v. P. GRECO, *Profilo dell'impresa economica nel nuovo Codice civile*, in "Giornale degli Economisti e Annali di Economia", 1942, n. 5-6, pp. 225-226.

⁴⁰² Cass. civ., Sez. II, 19 aprile 1945, n. 275, cit., c. 34.

⁴⁰³ M. FRANCO, *L'obbligo di sicurezza del datore di lavoro nell'età corporativa e dopo*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1993, I, p. 93.

⁴⁰⁴ L. RIVA SANSEVERINO, *Art. 2087*, cit., p. 150; L. BARASSI, *Diritto del lavoro e diritto sindacale*, cit., p. 70 ss.

particolare, relative alla tutela dell'integrità fisica dei lavoratori (il r.d. n. 530/1927 sull'igiene del lavoro, il T.U. delle leggi sanitarie, le leggi sull'orario di lavoro, sul lavoro delle donne e dei fanciulli, le leggi sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), per cui non vi sarebbe stato bisogno della disposizione al solo scopo di attuare altre norme precedenti non ancora abrogate⁴⁰⁵. Per tutto ciò che fa riferimento alle precedenti fonti legislative già emanate a tutela dei lavoratori delle varie categorie, infatti, va detto che esse non sono soppresse, ma integrate dalla nuova norma nel momento in cui, o per sopravvenute modificazioni delle lavorazioni, o magari per il succedersi di nuovi ritrovati scientifici, le misure di protezione previste in precedenza risultino inadeguate o arretrate di fronte ad altre sicuramente più efficienti reperite in un momento successivo.

L'art. 2087 ha una portata, oltre che giuridica, etica, e considerato il clima storico nel quale è stato emanato, anche politica. Ma non solo. È espressione dei principi generali di diritto che, considerando la persona umana come soggetto giuridico la pongono a fondamento di ogni ordinamento, concetto questo, che la nostra Carta costituzionale repubblicana avrebbe confermato (artt. 1-3) di lì ad un lustro, ma può essere anche considerato come un'espressione più particolare dei principi informatori della legislazione sociale preesistente⁴⁰⁶.

L'art. 2087 fa ricadere sul datore di lavoro l'obbligo di tutelare la personalità dei lavoratori posti alle sue dipendenze, e di assolvere a tale obbligo con l'adozione «nell'esercizio dell'impresa di tutte le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro». In poche parole, una protezione integrale della persona del prestatore d'opera, nei vari aspetti in cui quest'ultima si scompone (psico-fisico e morale) in occasione della sua attività lavorativa⁴⁰⁷. Ed è per questo che la Suprema Corte ha ritenuto che, nei procedimenti relativi al risarcimento di danni, in dipendenza di infortuni industriali, gli accertamenti tecnici sono, a

⁴⁰⁵ Così, L. DE LITALA, *La tutela dell'integrità fisica*, cit., p. 334.

⁴⁰⁶ Va sottolineato che sempre nel Codice civile del 1942 vi è un'altra disposizione di portata ancora più ampia, della quale l'art. 2087 non è altro che una diretta conseguenza. Intendo riferirmi all'art. 2060 in cui, nella sua formulazione originale si stabiliva che: «Il lavoro è tutelato in tutte le sue forme organizzative, esecutive, intellettuali, tecniche e manuali, secondo i principi della Carta del lavoro». La locuzione utilizzata dal legislatore ripete, sia pure parzialmente il contenuto della II dichiarazione, comma 1, della suddetta Carta. Eppure, soppressa l'ultima parte dell'articolo, vale a dire il richiamo alla Carta del lavoro, in base all'art. 3 del d.lg.lgt. 14 settembre 1944, n. 287, l'art. 2060 c.c. è rimasto ancora allo stato di dichiarazione di principio, anche se non più vincolato alla concezione dello Stato fascista. Sul punto, *amplius* C. LEGA, *La capacità lavorativa*, cit., pp. 216-217; inoltre, A. DELOGU, *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza*, cit., p. 24. Secondo quanto sostiene il Ferri, però, l'inserzione nell'art. 2060 del Codice civile non ha avuto l'effetto di modificare la sostanza. La tutela del lavoro organizzativo era pur sempre tutela della proprietà dell'impresa e tutela dell'iniziativa dell'imprenditore, e con ciò era sempre nettamente distinta e antitetica alla tutela del lavoratore subordinato. La pretesa eliminazione del conflitto tra imprenditore e lavoratore, che avrebbe dovuto costituire l'essenza dell'idea corporativa, non era raggiunta; anzi attraverso la formula dell'art. 2060 c.c. si ponevano espressamente le basi per perpetuare il conflitto tra capitale e lavoro. Così, G. FERRI, *Del Codice civile, della codificazione e di altre cose meno commendevoli*, in "Il Foro italiano", 1944-1946, IV, c. 40.

⁴⁰⁷ C. LEGA, *L'art. 4 della legge infortunistica è superato dall'art. 2087 cod. civ.*, in "La Rivista italiana di previdenza sociale", 1951, p. 412.

complemento delle altre prove raccolte, in materia di responsabilità civile dell'imprenditore, sempre opportuni, in quanto la negligenza e l'imprudenza dell'imprenditore sussistono non solo nel caso di inosservanza di norme di legge o della comune diligenza, ma anche di violazione di norme suggerite dalla tecnica per la tutela delle condizioni di lavoro⁴⁰⁸.

Considerando a fondo tale norma come espressione del principio generale che riveste un ruolo preminente nella difesa dell'integrità fisica e morale dei cittadini, ci si accorge che la sua causa occasionale non è altro, se non la circostanza materiale ed esteriore della prestazione, del lavoro nell'impresa, indipendentemente dall'esistenza di un formale vincolo giuridico che stabilisca e determini i rapporti fra datore di lavoro e prestatore d'opera. La condizione da cui nasce l'obbligo di tutela si verifica nel momento in cui il lavoratore, entrato in ogni modo alle dipendenze del datore di lavoro, esplica di fatto la sua attività lavorativa.

L'art. 2087 si riferisce a qualunque genere di lavorazioni e di imprese. La norma amplia, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, le obbligazioni del datore di lavoro, facendole procedere di pari passo con il progredire della tecnica industriale e dell'esperienza acquisibile nelle lavorazioni, anziché tenerle salde e vincolate a schemi di tutela previsti in una fonte legislativa, superabile dal continuo e incessante progresso scientifico che, in brevissimo tempo potrebbe anche andare oltre i più dettagliati obblighi di sicurezza. La sua è un'elasticità relativa che ne rappresenta la garanzia di durevolezza nel tempo e di adattamento ad un numero più elevato di fattispecie; è tale in quanto gli obblighi di tutela sono ancorati al criterio della necessità che, a sua volta, ruota sui tre elementi obiettivi espressamente indicati dal legislatore, in altre parole, come già detto in precedenza, l'esperienza⁴⁰⁹, la tecnica⁴¹⁰ e la particolarità del lavoro⁴¹¹.

⁴⁰⁸ V. Cass. civ., Sez. II, 25 febbraio 1943 (C. c. Soc. T.), in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1945, II, p. 31.

⁴⁰⁹ Per esperienza deve intendersi la certa conoscenza che in ordine alle misure prevenzionali viene fornita dalla pratica e cioè dal concreto svolgimento dell'attività lavorativa che può offrire, come offre, precise indicazioni sui pericoli che si presentano in concreto e sui mezzi migliori per evitarli. Le misure di sicurezza necessarie a tutela dell'integrità fisica dei lavoratori secondo l'esperienza sono, pertanto, quelle o che sono state sperimentate precedentemente dallo stesso imprenditore, o che sono state usate o che vengono usate da altri imprenditori e riconosciute, in pratica, come efficaci, cioè idonee a raggiungere lo scopo. Cfr. M. AZZALINI, *Come rendere operante, ai fini della sicurezza il disposto dell'articolo 2087 del c.c.*, in "Prevenzione degli infortuni", 1954, n. 3, pp. 14-15.

⁴¹⁰ Per tecnica s'intende la certa conoscenza che in ordine alla prevenzione viene offerta dalla teoria e quindi dagli studi concernenti i rischi del lavoro e i mezzi per prevenirli. Secondo l'opinione di Tamburini, nell'art. 2087 c.c., poiché si tratta di misure necessarie a tutelare l'integrità fisica dei lavoratori, l'espressione "secondo la tecnica" che ad esse si riferisce, non può essere intesa se non come tecnica della prevenzione. Cfr. M. TAMBURINI, *L'obbligo di tutela dell'integrità fisica dei lavoratori (art. 2087 cod. civ.) ed il regolamento generale per la prevenzione degli infortuni*, in "Rivista italiana di previdenza sociale", 1952, p. 305.

⁴¹¹ Per particolarità del lavoro s'intende tutto ciò che, ai fini della sicurezza e dell'igiene si riferisce alla inidoneità dell'ambiente di lavoro. Rientrano perciò in questa categoria l'ambiente (pareti, pavimenti, soffitti, illuminazione, temperatura, umidità, ricambio dell'aria, rumori, acqua, ecc.), il luogo in cui si svolge la lavorazione (a grandi altezze, sotto terra, sotto il livello dell'acqua), le tecniche di lavorazione adottate, i processi utilizzati per la produzione, le sostanze impiegate nella

L'obbligo in questione prescinde, dunque, dalla natura contrattuale del rapporto. Nel caso in cui il rapporto di lavoro sia stato regolato contrattualmente, nell'eventualità che la sua esplicazione, per un qualsiasi motivo sia rinviata ad un periodo successivo, è solo dal momento dell'effettivo inizio del lavoro che nasce il dovere di tutela. Ciò è confermato dalla locuzione «nell'esercizio dell'impresa» con la quale il legislatore intendeva inequivocabilmente riferirsi al c.d. momento dinamico, ovvero alla fase di movimento dell'impresa, e dunque di esecuzione del rapporto di lavoro, perché è solo in questa fase che l'integrità del lavoratore può essere messa in pericolo.

I criteri fondamentali ai quali devono essere informate le misure di tutela dell'integrità del lavoratore sono stati indicati dalla legge, per sommi capi ed indirettamente. Le suddette misure debbono rispondere al criterio della necessità, in modo da rimuovere ogni evento che possa ledere l'integrità personale del lavoratore, con riferimento, appunto, al momento dinamico dell'esercizio dell'impresa, e al dinamismo stesso dell'attività lavorativa. Pertanto, le misure dovranno essere prese in relazione alla particolarità del lavoro, vale a dire alla natura della prestazione effettuata; in relazione alle normali doti di capacità intellettuale, morale e fisica dei dipendenti, senza escludere, tuttavia, anche un obbligo di tutela specifico per il singolo lavoratore, quando esigenze ambientali e del rapporto lo impongono inderogabilmente, in armonia con i precetti della scienza e dell'organizzazione tecnica del lavoro, comunemente seguiti e più accreditati, e in aggiunta tenendo conto dell'esperienza industriale e aziendale.

Quanto alle misure da prendersi per la tutela della personalità morale del lavoratore, il compito può sembrare oltre che vasto, anche molto delicato. I rimedi da utilizzare in questo settore, con riferimento al lavoratore, sono unicamente di carattere personale ed implicano complicate valutazioni e difficili indagini psicologiche. Il semplice accenno fatto alla «tecnica» dall'art. 2087, non deve tuttavia indurre ad escludere il riferimento a questo elemento che deve essere tenuto in considerazione accanto agli altri due, e cioè la particolarità del lavoro e dell'esperienza⁴¹².

Ma l'aspirazione a mantenere intatto il patrimonio psicofisico e morale del lavoratore richiede un'attività di tutela che abbia un carattere essenzialmente preventivo, tenuto conto delle difficoltà di una successiva reintegrazione della personalità lesa.

Ed è a questo punto che bisogna chiedersi se l'obbligo giuridico che deriva dall'art. 2087 risponda effettivamente a tali requisiti, o per meglio dire, se il datore di lavoro sia tenuto ad adottare le misure di tutela prima che possano verificarsi le

lavorazione (tossiche, asfissianti, esplodenti o specificatamente nocive alla salute), le condizioni di pericolo, di eventuale disagio e di fatica nelle quali il lavoro viene svolto, la pericolosità delle macchine, degli utensili e degli attrezzi utilizzati e quant'altro si riferisca agli elementi costitutivi dell'ambiente di lavoro. V. M. AZZALINI, *Come rendere operante, ai fini della sicurezza*, cit., p. 14. Cfr. inoltre, C. LEGA, *Rischio professionale e responsabilità civile dell'imprenditore*, in "La Rivista italiana di previdenza sociale", 1954, n. 1, pp. 297-298.

⁴¹²C. LEGA, *La capacità lavorativa*, cit., p. 222.

tanto temute lesioni alla personalità del lavoratore e quindi a porre in essere tutte le condizioni necessarie, affinché non si abbiano eventuali danni, oppure possa limitarsi a rimuovere la causa del danno solo nel momento in cui si sia in presenza di un danno non ipotetico, ma effettivamente potenziale.

Per quanto l'art. 2087 si riferisca, come abbiamo già detto, alla fase dinamica del rapporto in atto, all'impresa in movimento, cioè in occasione dello svolgimento materiale delle varie attività che costituiscono l'impresa, e così in occasione del funzionamento delle macchine e della permanenza presso di loro degli operai, oppure in relazione a determinate caratteristiche dell'ambiente entro il quale sono costretti a lavorare i dipendenti, non si può certo mettere in dubbio il fatto che le misure di tutela debbano sussistere, cioè essere già pronte a funzionare sin dal momento in cui si dà inizio all'esercizio effettivo dell'impresa, il che equivale a dire che in pratica debbono essere precostituite. Ma è anche vero che esse dovranno seguire dinamicamente il movimento e ogni vicenda dell'organizzazione aziendale e dei sistemi di lavorazione in fase di esecuzione, per adattarsi in maniera flessibile a tutte le variazioni possibili non solo della prestazione lavorativa, ma anche dell'ambiente di lavoro, secondo quelli che sono i criteri indicati nell'art. 2087 c.c.

In altre parole, dal momento che l'opera di tutela deve essere approntata anzitutto in via preventiva, è necessario che il datore di lavoro abbia la possibilità materiale di preconstituirla e di attuarla e dovrà, dunque, fare riferimento a ciò che normalmente può accadere, agli eventi dannosi che è possibile prevedere in quanto probabili, anche se le probabilità siano scarse, purché però, serie ed attendibili.

Infatti, sarebbe insensato pensare che l'imprenditore possa predisporre rimedi preventivi in ordine ad eventi o danni del tutto imprevedibili⁴¹³, ed è appunto per questo che l'art. 2087 fa riferimento alla natura del lavoro, all'esperienza e alla tecnica, e cioè i tre punti di riferimento su cui l'interprete deve basarsi per ricostruire l'effettiva portata dell'obbligazione imposta all'imprenditore.

In merito potremmo richiamare una sentenza della Corte d'appello di Venezia del 1949, in cui la Corte ha ritenuto infondata la domanda di un lavoratore che, rimasto a custodire lo stabilimento FIAT di Abbazia Pisani, assieme ad altri colleghi, era stato ucciso, il 29 aprile 1945, a seguito dello scontro tra partigiani e tedeschi, che aveva determinato la feroce rappresaglia nemica. La Corte ha stabilito che l'asserita violazione dell'art. 2087 c.c. non poteva essere addebitata alla FIAT come altra causa dell'evento dannoso. Era evidente, infatti, come non potesse farsi colpa alla FIAT di non aver adottato mezzi protettivi per difendere il lavoratore in questione e gli altri dipendenti da un'azione di guerra, in nessun modo ricollegabile con l'esercizio dell'impresa. D'altronde, continuava la Corte, «non si riesce a vedere

⁴¹³ Cfr. D.L. BIANCO, *In tema di legislazione del C.L.N. e di trattamento degli «indesiderabili»*, in "Il Foro italiano", 1948, c. 1043, nota a Cass. civ., Sez. II, 17 giugno 1948, n. 957, in cui l'Autore sostiene: «Davvero, nessuno può far l'impossibile, a questo mondo: e francamente ci sarebbe piaciuto che qualcuno dei giudici, che nelle loro sentenze hanno olímpicamente applicato l'art. 2087, si fosse trovato in *illo tempore*, nei panni d'un imprenditore, per vedere quali misure sarebbe stato capace di adottare per effettivamente mantenere al loro posto di lavoro *coûte que coûte*, gli indesiderabili».

quali efficaci mezzi di difesa potesse apprestare la FIAT per tutelare i suoi dipendenti da avvenimenti come quelli che disgraziatamente ebbero a verificarsi, avvenimenti che, se mai, dovrebbero farsi risalire al fatto stesso» della vittima «e dei suoi infelici compagni di non avere, nell'espletamento del compito di sorveglianza e di custodia ad essi affidato, impedito che i partigiani entrassero nello stabilimento, creando così l'occasione favorevole alla rappresaglia nemica»⁴¹⁴.

Emblematico, sempre sull'applicazione dell'art. 2087 c.c., può essere il caso "particolare" degli epurati/non desiderati su cui gli organi giurisdizionali sono stati chiamati a decidere.

Le sentenze si riferiscono ad una situazione determinatasi in varie imprese del nord Italia, dopo il 25 aprile 1945. Si trattava di lavoratori dipendenti che le masse lavoratrici avevano ritenuto "indesiderabili", perché compromessi con il passato regime fascista e a cui i C.L.N. aziendali o le Commissioni aziendali avevano imposto l'astensione dal lavoro, senza che a tale imposizione facesse per lo più seguito un regolare procedimento di epurazione. Anzi, per la precisione, in alcuni casi l'astensione era stata imposta nonostante il processo di epurazione si fosse concluso con l'assoluzione.

Gli imprenditori, che per evitare il protrarsi di questa situazione particolare e spiacevole allo stesso tempo, avevano proceduto al licenziamento degli "indesiderabili", citati in giudizio dai loro dipendenti, erano stati ritenuti responsabili nei loro confronti in quanto avevano consentito all'illegittimo stato di fatto così instaurato⁴¹⁵.

Dapprima, la giurisprudenza⁴¹⁶ afferma la responsabilità degli imprenditori *ex art. 2087*, per le offese e/o gli attentati alla libertà personale di cui siano state vittime gli "indesiderabili" da parte dei compagni di lavoro o di terzi, mentre in un secondo momento riconosce l'infondatezza di tale assunto.

Nel caso *Snia Viscosa*⁴¹⁷, ad esempio, considerato che la legislazione sul lavoro esige che il datore d'opera garantisca al prestatore il miglior ambiente per lo svolgimento della sua attività e ne tuteli, oltre all'incolumità fisica anche la "tranquillità morale", ha ritenuto fuori luogo l'eccezione della Società convenuta, in quanto non essa, ma bensì il C.L.N. aziendale aveva operato la sospensione dal servizio degli attori, nel maggio del 1945.

A prescindere dall'impossibilità in cui si trovava l'imprenditore, di opporsi alla volontà delle masse, l'ambito della disposizione sancita nell'art. 2087 risulta molto ben delimitato e circoscritto: il dovere sancito si riferisce all'integrità fisica e

⁴¹⁴ App. Venezia, 31 marzo 1949, in "Rivista giuridica del lavoro", 1950, n. 2, p. 127, con nota di C. LEGA, *Limiti dell'obbligo di tutela dei lavoratori ai sensi dell'art. 2087 cod. civile*.

⁴¹⁵ V. App. Torino, 19 dicembre 1946, in "Il Foro padano", 1947, I, c. 105; Pret. Torino, Sez. Lavoro, 21 dicembre 1945, in "Il diritto del lavoro", 1946, II, p. 94 ss., con nota di P. Rasi; Trib. Torino, 13 giugno 1946, in "Il Foro italiano", 1943-1946, c. 803.

⁴¹⁶ App. Genova, 2 febbraio 1949; Trib. Torino, 5 novembre 1946, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1947, voce *Lavoro (Rapporto di)*, n. 136; Trib. Genova, 11 ottobre 1947, in "Il Foro italiano", 1947, c. 1038; Trib. Milano, 28 giugno 1946, in "Il diritto del lavoro", 1946, II, p. 214 ss., con nota di G. Ardaù.

⁴¹⁷ Trib. Torino, 13 giugno 1946, cit.

alla personalità morale del prestatore d'opera, e non può estendersi fino a comprendervi l'obbligo di impedire l'azione di terzi che ostacolano il compimento della prestazione di lavoro, cui il dipendente è tenuto.

La società in questione non avrebbe dovuto tollerare questa arbitraria ed illegittima interferenza, lesiva dei diritti soggettivi dei dipendenti, da parte di un organo che non aveva affatto alcuna competenza a prendere determinazioni relative al rapporto di lavoro⁴¹⁸, e dal quale la Società stessa avrebbe dovuto proteggere i suoi dipendenti. Di conseguenza – concludeva il Tribunale di Torino – il fatto che il datore di lavoro abbia tollerato e fatto suo il comportamento illegittimo ed arbitrario del C.L.N. o della Commissione aziendale nei confronti del lavoratore, e cioè il provvedimento di sospensione adottato, sebbene non configuri una violazione ai doveri di cui all'art. 2087 c.c., comporta la responsabilità dell'imprenditore.

Ancora, la Corte di cassazione⁴¹⁹ ha ribaltato completamente quanto disposto precedentemente dalla Corte d'appello di Milano, 17 marzo 1947, nel caso Sforzini c. Soc. Mabo, arrivando a questa decisione: «[...]. Qui subentra la valutazione, agli effetti giuridici, di uno stato di fatto che ha una originaria causa determinante illecita, qual è la coercizione esercitata dal Comitato aziendale, con la sua autoritaria interferenza, sulla libertà tanto del lavoratore quanto dell'impresa, causa illecita che agisce nella sfera dell'uno e dell'altra, entrambi costretti a subirla e che rimane estranea alla loro volontà. Male a proposito s'invoca [...] l'art. 2087 c.c., in quanto l'obbligo che viene fatto all'impresa di tutelare il lavoratore nel suo ambiente di lavoro, con misure igieniche e morali di prevenzione e di difesa, non può certo estendersi a garantire il dipendente contro pericoli del genere di quelli che minacciano i cosiddetti indesiderabili, tanto più che sullo stesso datore di lavoro incombono pericoli dello stesso genere, la cui protezione rientra nei compiti della pubblica autorità».

3.3. *Diligenza del datore di lavoro nell'approntare le misure a protezione del lavoratore e obbligo di vigilanza e di controllo affinché costui le adotti*

L'art. 2087 pone a carico del datore di lavoro un obbligo di tutela che egli deve assolvere usando la diligenza di un buon imprenditore, cioè usando quel grado di diligenza che gli è imposto dal comma 2, dell'art. 1176 c.c.

⁴¹⁸ Cfr. Trib. Torino, 6 giugno 1946, in "Il diritto del lavoro", 1946, II, p. 219 ss., con nota di P. Rasi; Trib. Genova, 23 luglio 1946, in "Il diritto del lavoro", 1946, II, p. 265 ss.; Trib. Torino, 5 novembre 1946, in "Il Foro padano", 1947, I, c. 106. Sulla natura giuridica delle norme emanate dai C.L.N. e sui limiti dei loro poteri, v. L. LEVI, *Alcune osservazioni sulla natura giuridica dei C.L.N.*, in "Giurisprudenza completa della Corte suprema di Cassazione. Sezioni civili", v. XXII, II, 1946, p. 356.

⁴¹⁹ Cass. civ., Sez. II, 17 giugno 1948, n. 957, in "Il Foro italiano", 1948, c. 1045. Cfr. anche Cass., 16 giugno 1953, n. 1761, in "Il Foro italiano. Repertorio", voce *Lavoro (Rapporto di)*, nn. 389-390; Cass. civ., SS.UU., 30 novembre 1950, n. 2662, in "Il Foro italiano", 1951, c. 9; Cass., 8 luglio 1950, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1950, voce *Lavoro (Rapporto di)*, n. 401; Trib. Rovigo, 25 giugno 1949, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1949, voce *Lavoro (Rapporto di)*, nn. 250-251.

Credo sia opportuno ricordare che, poiché l'art. 1176 fa riferimento alle «obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale», ne consegue che nell'esercizio e quindi nell'organizzazione delle attività professionali, una valutazione del grado di diligenza del debitore dovrà essere fatta con particolare attenzione alla natura dell'attività esercitata e pertanto la diligenza dell'imprenditore, che ha proceduto all'organizzazione dell'impresa in ogni sua fase (occupazione dei dipendenti, sistemazione e organizzazione delle singole lavorazioni, approntamento dell'ambiente lavorativo e delle varie cautele e misure protettive dell'integrità fisica dei collaboratori), dovrà essere valutata non in maniera generica con riferimento al tipo astratto di *bonus pater familias*, ma, di volta in volta, avendo riguardo alla natura e alle caratteristiche dell'attività industriale o commerciale esercitata e del lavoro prestato dai suoi dipendenti⁴²⁰.

In giurisprudenza, la Cassazione ha deciso che l'obbligo del datore di lavoro di tutelare l'integrità fisica del suo dipendente (art. 2087 c.c.) comprende, fra l'altro, quello di curare che gli attrezzi e gli altri mezzi adoperati per l'esecuzione del lavoro non siano inidonei allo scopo per la loro pericolosità, anche se forniti dallo stesso prestatore d'opera⁴²¹; ed, inoltre, che la conservazione degli indumenti che il lavoratore deve smettere per eseguire la prestazione con una certa libertà di movimenti, quindi per necessità di sicurezza personale oltre che di economia, durante il lavoro, deponendoli nell'apposito locale destinato dall'imprenditore, fa parte di tutto l'insieme di occorrenze cui è tenuto l'imprenditore stesso (art. 2087), sopportandone obiettivamente il rischio connaturale all'impresa, perché il processo produttivo abbia la sua attuazione e senza che il lavoratore sia esposto a rischi ed aggravii esorbitanti. Pertanto, posti, durante il lavoro, gli indumenti fuori della sfera di diretta sorveglianza del lavoratore e nel luogo e nella condizione predisposti dall'imprenditore, i danni ad essi arrecati senza colpa del lavoratore, anche per furto o per causa di forza maggiore, devono essere risarciti dall'imprenditore, senza necessità d'indagine sulla esistenza e sulla inadempienza di un contratto di deposito. L'interesse del lavoratore al vestiario non è solo di carattere economico, incidendo sulla protezione fisica (dagli agenti esterni), ma anche di carattere morale relativamente al pudore e al decoro⁴²².

Tale obbligo, cui è stata attribuita natura contrattuale, può essere considerato come una sorta di "dilatazione" dell'obbligazione di fornire ambienti di lavoro perfettamente efficienti⁴²³, vale a dire, può essere ricondotto al principio in base al

⁴²⁰ Cfr. C. LEGA, *La capacità lavorativa*, cit., pp. 228-229; L. DE LITALA, voce *Assicurazione contro gli infortuni*, cit., p. 1288.

⁴²¹ V. Cass. civ., 21 aprile 1955, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1955, II, p. 214.

⁴²² V. Cass. civ., Sez. II, 19 gennaio 1944, n. 21, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1943-1945, voce *Lavoro (Rapporto di)*, cc. 259-260.

⁴²³ In dottrina si sono pronunciati in senso favorevole all'obbligo di custodia, tra gli altri, L. BARASSI, *Il diritto del lavoro*, vol. II, cit., p. 35 ss.; F. PERGOLESÌ, *Diritto del lavoro*, Bologna, Zuffi, 1949, p. 117; L. DE LITALA, *Il contratto di lavoro*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1949, p. 320.

quale il datore di lavoro deve porre il suo dipendente in grado di compiere il lavoro e di poterlo fare possibilmente nelle meno disagiate possibili condizioni ambientali.

Sempre secondo la Corte di cassazione, «se l'infortunio si verifica malgrado che l'imprenditore abbia usato la diligenza dovuta, l'unica riparazione è data dall'assicurazione obbligatoria, ma se il datore di lavoro ha ommesso di usare quelle cautele con le quali presumibilmente il sinistro si sarebbe potuto evitare, al rischio che è connaturale a quei tipi di lavoro per i quali è imposta l'assicurazione, e che è coperto da questa, si sovrappone una diversa causa di danno e cioè la colpa dell'imprenditore, la quale, malgrado l'assicurazione, è pur sempre fonte di responsabilità nei limiti previsti dall'art. 4 della legge sugli infortuni, nella ipotesi cioè dell'accertamento di una responsabilità penale»⁴²⁴. In sostanza – continua la Suprema Corte – l'inosservanza delle prescrizioni stabilite nell'art. 2087 c.c. si inquadra nei principi generali sulla colpa e non è soggetta ad un regime diverso da quello che l'art. 4 della legge infortuni stabilisce per la responsabilità del datore di lavoro in ogni ipotesi di colpa.

In altre parole, il principio che, se a determinati lavori subordinati sono connessi particolari rischi (ossia il rischio professionale), tali da imporre l'assicurazione obbligatoria, l'art. 2087 «ha stabilito l'autonomo obbligo dell'imprenditore di adottare nell'esercizio dell'impresa quelle cautele che, secondo la particolarità del lavoro, sono richieste per tutelare l'integrità fisica del lavoratore»; donde la conseguenza che, se l'imprenditore ha usato la diligenza dovuta (ossia, per l'art. 2087, quella qualificata dell'ottimo imprenditore di quel ramo dell'attività lavorativa) e l'infortunio si è verificato, la riparazione del danno è data dall'assicurazione; se tale diligenza non ha usato, l'imprenditore è in colpa, «la quale, nonostante l'assicurazione, è pur sempre fonte di responsabilità nei limiti previsti dall'art. 4 della legge infortuni, nell'ipotesi, cioè, dell'accertamento di una responsabilità penale»⁴²⁵. Da ciò si deduce, quindi, un'identità di regime giuridico tra l'art. 2087 c.c. e l'art. 4 della legge assicurativa.

Sorge però un'ulteriore questione concernente il fatto se l'obbligo del datore di lavoro si esaurisca con l'apprestamento delle misure di tutela, oppure se questi debba effettuare il controllo relativamente ad un uso effettivo di tali misure da parte del lavoratore e fare in modo che il dipendente se ne serva nel modo più opportuno e a lui più confacente.

Dallo spirito del precetto contenuto nell'art. 2087 c.c. è facile capire che la tutela sarebbe insufficiente se l'obbligo dell'imprenditore consistesse unicamente nell'apprestare le misure di tutela, senza curarne concretamente l'applicazione pratica. Il datore di lavoro ha non solo la direzione, ma anche la responsabilità dell'andamento dell'impresa, per cui oltre a fornire ai propri dipendenti un sano ambiente di lavoro, anche se basta che soddisfi a tale obbligo con la diligenza del

⁴²⁴ Cass. civ., Sez. II, 4 giugno 1956, n. 1898, in "Archivio della responsabilità civile", *Responsabilità conseguente ad infortuni sul lavoro*, 1958, p. 617.

⁴²⁵ Cass. civ., Sez. II, 4 giugno 1956, n. 1898, cit. *Contra*, in dottrina A. SALIS, *Osservazioni sui più recenti orientamenti*, cit., p. 234.

buon padre di famiglia⁴²⁶, deve mettere il prestatore di lavoro in grado di servirsi delle misure protettive, e deve vigilare sul loro effettivo utilizzo: poiché, se la negligenza del lavoratore, che omette le misure cautelative, è colpa, sarebbe colpa maggiore quella del datore di lavoro che non vigilasse sull'applicazione della norma di legge; pertanto, la colpa del lavoratore non elimina quella del suo datore di lavoro⁴²⁷.

Queste iniziative obbligatorie dell'imprenditore a tutela dell'integrità fisica dei suoi dipendenti, risultano ripetutamente applicate ed interpretate dalla giurisprudenza.

La stessa Cassazione ha ritenuto responsabile l'imprenditore della mancata vigilanza sull'effettiva ed efficace utilizzazione dei mezzi protettivi. Nella fattispecie decisa, la Corte ha stabilito, infatti, non essere sufficiente l'esistenza della maschera protettiva, ma essere necessario che questa venga effettivamente usata. La negligenza per omissione imputabile all'operaio non elide la responsabilità del datore di lavoro la cui colpa è assai maggiore⁴²⁸.

Tale dovere dovrà permanere nel tempo qualora ci siano dei cambiamenti nell'ambiente lavorativo e nelle condizioni del lavoro, ovvero nel caso in cui il lavoratore, per sue condizioni soggettive, manifestamente note, non sia più nelle condizioni iniziali di efficienza che gli consentano un'adeguata autotutela della propria persona.

A tale obbligazione del datore di lavoro farà riscontro la corrispondente obbligazione del lavoratore di usare le stesse misure con la dovuta diligenza, nonché di prestarsi personalmente a ricevere le istruzioni e a fare gli esperimenti del caso⁴²⁹, come dovere e necessità, di fronte alla Nazione e di fronte a se stesso, di impraticarsi, di perfezionarsi e di tenersi al corrente degli sviluppi della tecnica⁴³⁰.

⁴²⁶ Anche qualora l'ambiente di lavoro fornito dall'imprenditore soddisfi tali condizioni, il lavoratore potrà sempre provare che, data la natura e la distribuzione degli impianti, il datore di lavoro avrebbe potuto prevedere la possibilità di un danno alla salute dei suoi dipendenti e che questa situazione si trovi in un rapporto di causa ed effetto con la malattia contratta dal prestatore d'opera. V. App. Bologna, 20 febbraio 1936, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1937, voce *Lavoro (Regol. indiv. di)*, n. 578.

⁴²⁷ In questo stesso senso, C. LEGA, *La capacità lavorativa*, cit., p. 197; L. DE LITALA, *La tutela dell'integrità fisica*, cit., p. 339.

⁴²⁸ Cass. civ., Sez. II, 25 luglio 1940, n. 2492, in "Il Foro italiano", 1940, I, c. 1099. In senso conforme, Cass., 12 giugno 1936, in "Il Foro italiano. Repertorio", 1936, voce *Lavoro (Regol. indiv. di)*, n. 579.

⁴²⁹ C. LEGA, *La capacità lavorativa*, cit., p. 235.

⁴³⁰ Il regime, soprattutto dal 1938 in poi, dopo l'emanazione delle leggi sulla preparazione dei lavoratori e sull'apprendistato e dopo la creazione dell'Istituto nazionale fascista per l'addestramento ed il perfezionamento dei lavoratori dell'industria (INFAPLI), ha compiuto sforzi notevoli per moltiplicare le iniziative rivolte alla preparazione dei quadri dei lavoratori qualificati e specializzati necessari allo sviluppo industriale della Nazione ed alla sua efficienza bellica. V. D. DE' COCCI, *Aspetti della formazione delle maestranze industriali*, in "Politica sociale", 1941-1942, n. 6-7, p. 205. Sui compiti e le realizzazioni dell'INFAPLI, v. O. MONTAGNA, *Istruzione professionale dei lavoratori dell'industria*, in "Politica sociale", 1941-1942, n. 6-7, p. 223-225; D. DE' COCCI, *L'unità nella formazione professionale degli operai*, in "Rivista del lavoro", 1942, n. 6, pp. 12-19.

3.4. *Obbligo del lavoratore di usare le misure protettive e concorso di responsabilità con l'imprenditore*

All'obbligo del datore di lavoro non solo di approntare le misure di tutela previste dall'art. 2087 c.c. e dalla legislazione speciale, ma anche a quello di curare che vengano effettivamente messe in opera, ne corrisponde uno analogo del lavoratore di usare a tale riguardo la diligenza richiesta dalla prestazione dovuta o, quanto meno quella ordinaria, e di prestarsi personalmente all'apprendimento dell'uso e del funzionamento pratico di tali mezzi, rientrando nelle sue obbligazioni contrattuali e, per la precisione, nel dovere di osservare le disposizioni per l'esecuzione e la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore, ai sensi dell'art. 2104, comma 2, del Codice civile. Per il lavoratore l'integrità fisica o morale, ma di solito entrambe, con prevalenza variabile a seconda delle mansioni e della natura dell'impresa, non costituisce soltanto un obbligo operante al momento della stipulazione del contratto individuale di lavoro e dell'assunzione, né un obbligo od onere operante nel corso dello svolgimento del rapporto (si pensi ad esempio all'efficienza fisica richiesta ad un lavoratore per svolgere determinate mansioni, o all'integrità morale richiesta ad un addetto alla cassa), ma si configura altresì quale onere di usare la diligenza necessaria ad evitare che tale integrità sia messa in pericolo, e ciò indipendentemente dalla configurabilità, o meno, come infortunio di quell'evento suscettibile di comprometterla.

È palese, infatti, che anche da un punto di vista disciplinare, l'uso efficiente delle misure personali di tutela approntate per il prestatore d'opera, rientri nell'esecuzione del lavoro⁴³¹.

In questo suo comportamento, come ha ritenuto la Suprema Corte, dovrà usare la stessa diligenza richiesta dall'art. 2104 c.c., quindi quella ordinaria, perché si tratta di attività professionale per la quale il grado di diligenza non può essere evidentemente che quello richiesto dalla natura della prestazione e dall'interesse dell'impresa. Di conseguenza, il lavoratore negligente non avrà diritto al risarcimento dei danni, se questi sono imputabili esclusivamente al suo operato, o per meglio dire non gli sarà risarcito il danno che egli stesso avrebbe potuto evitare.

Il dipendente, inoltre, dovrà vigilare personalmente sull'efficienza dei mezzi protettivi, ed in genere sulla manutenzione ordinaria degli strumenti di lavoro, come conseguenza dell'obbligo che ha contratto di conservare gli strumenti e gli attrezzi di lavoro e il materiale in ogni caso affidatogli, per non aggravare il suo rischio abituale, soprattutto nel caso in cui l'esecuzione di un lavoro pericoloso non gli sia stata espressamente imposta⁴³². Non potrà, quindi, disinteressarsi del funzionamento degli strumenti di lavoro che gli sono stati affidati, appunto, per non aggravare il suo rischio normale, ed a parte il suo diverso e specifico obbligo,

⁴³¹ Circa i diritti del lavoratore, v. invece, D.R. PERETTI-GRIVA, *L'art. 2087 c.c. e i conseguenti diritti del lavoratore*, in "Prevenzione degli infortuni", 1954, n. 2, pp. 3-7.

⁴³² Cass. civ., 10 maggio 1944, in "Il Diritto del lavoro", 1946, II, p. 3; Cass. civ., Sez. II, 25 febbraio 1943, cit.

previsto nella prassi dei contratti collettivi⁴³³, di vigilare sul regolare funzionamento dei macchinari e sul normale ritmo di lavoro, cui è collegata l'efficienza dei primi.

Di conseguenza sull'efficienza degli strumenti di lavoro dovrà vigilare il lavoratore, che li utilizza e li conserva, non il datore di lavoro che glieli ha consegnati in uno stato di idoneità all'uso.

La mancata vigilanza da parte del prestatore d'opera sulla manutenzione e sull'efficienza dei mezzi protettivi che gli sono stati affidati a tutela della sua incolumità non fa altro che aggravare il suo rischio professionale ed è quindi causa legittima di esclusione o diminuzione dei danni eventualmente patiti. La Cassazione nella citata sentenza del 10 maggio 1944, nella fattispecie ove si era verificato un danno per il lavoratore a causa di una caduta da una comune scala a pioli, osservava che se le condizioni di manutenzione della scala potevano mettere in pericolo l'integrità del lavoratore stesso, questi doveva accorgersene e usare le debite cautele o astenersi dall'usarla: «Se l'instabilità della scala gli era nota – prosegue la Suprema Corte – il ricorrente non doveva esporsi a inutile rischio che nessuno pretendeva da lui e doveva usare i mezzi di elementare prudenza a sua disposizione»⁴³⁴.

Nelle suddette ipotesi potrebbe verificarsi un concorso di responsabilità, rilevante agli effetti dell'attribuzione in concreto del danno da risarcire: da un lato, potrebbe sussistere la responsabilità padronale per deficienza nella messa a punto delle misure di tutela; dall'altro potrebbe coesistere una corresponsabilità del prestatore d'opera per mancato diligente utilizzo delle misure stesse.

4. *L'art. 4 del r.d. n. 1765/1935 e l'art. 17 del d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450 in riferimento all'art. 2087 del Codice civile*

A questo punto è opportuno accennare ad una questione che, per parecchio tempo è stata considerata una matassa parecchio aggrovigliata e alquanto difficile da dipanare, e che ha dato adito ad un acceso dibattito dottrinale ed interessato anche la giurisprudenza.

Il problema sollevato, che investiva la stessa efficacia della norma presa nel suo complesso, riguardava nello specifico il principio generale sancito dall'art. 2087 c.c. nei suoi rapporti con l'art. 4 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765 sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, o per meglio dire, se la norma contenuta nel suddetto art. 4 fosse rimasta implicitamente abrogata dall'art. 2087 del Codice civile del 1942. In modo particolare è stato rilevato che la disposizione dell'art. 2087, che non trova precedenti nell'abrogato Codice civile del 1865, come viene rimarcato in una sentenza della Cassazione, intende adeguare le norme di diritto positivo all'importanza che presenta la

⁴³³ Questo dovere spesse volte è ribadito nei contratti collettivi. V. *infra* nota 281.

⁴³⁴ In conformità G. Ardaù che, annotando la citata sentenza, aggiunge che il lavoratore avrebbe dovuto segnalare l'inefficienza della scala e non servirsene o sostituirla eventualmente con mezzi empirici.

riduzione al minimo possibile del rischio professionale, per cui bisogna ritenere che l'imprenditore abbia l'obbligo di adottare qualsiasi misura preventiva che si riveli utile allo scopo di tutelare l'integrità fisica del lavoratore. Le misure preventive, pertanto, devono essere intese non in relazione alle norme legislative e regolamentari che le impongono, ma con riferimento alla particolarità del lavoro, all'esperienza e alla tecnica, di modo che si possa ritenere che il legislatore abbia imposto al datore di lavoro l'obbligo di una particolare vigilanza⁴³⁵.

Il Marchetti, che può essere considerato uno tra i primi sostenitori della tesi per la quale l'art. 2087 c.c. avrebbe abrogato l'art. 4 del r.d. n. 1765/1935 e l'art. 17 del d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450, sosteneva che, nel campo del rapporto di lavoro, accanto alla norma generale dell'art. 2043 c.c., per la quale «qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno», si pone la norma dell'art. 2087, che integra una particolare forma di responsabilità per i danni cagionati al lavoratore dalla mancata adozione di quelle misure che, secondo le particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica dei prestatori di lavoro. Pertanto, mentre può ritenersi che l'art. 2043, il quale sostanzialmente ripete l'art. 1151 del Codice del 1865, non abbia innovato in nulla la disciplina della materia infortunistica, si deve rilevare un'incompatibilità assoluta fra l'art. 2087 del Codice civile e l'art. 4 del r.d. del 1935, in quanto le limitazioni alla responsabilità civile dell'imprenditore contenute in quest'ultimo sono in netto contrasto con gli obblighi posti a suo carico dall'art. 2087 e la conseguente responsabilità in caso di inosservanza. Se ne deve quindi dedurre – continua l'Autore – che in tutti i casi in cui la responsabilità civile dell'imprenditore trova il suo fondamento nella mancata adozione di quelle misure di tutela che sono necessarie secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, non può più trovare applicazione l'esonero della responsabilità civile previsto dalla legislazione infortunistica, ma il datore di lavoro è tenuto al risarcimento del danno secondo le norme comuni in tema di fatti illeciti⁴³⁶.

Convinto assertore, tra gli altri, di tale tesi, il Lega secondo il quale la disposizione contenuta nell'art. 2087, oltre ad essere espressione di principi generali di diritto, è norma nuova⁴³⁷, nel senso che abbraccia un campo d'azione che in

⁴³⁵ Cass. civ., Sez. II, 7 giugno 1950, n. 1449, cit., p. 370.

⁴³⁶ Così D. MARCHETTI, *È ancora in vigore l'art. 4 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765?*, in "Rivista giuridica del lavoro", 1950, I, pp. 263-264. Cfr. anche F. SIRCHIA, *L'art. 2087 cod. civ. e l'esonero dalla responsabilità civile dell'imprenditore ex art. 4 R.D. 17 agosto 1935, n. 1765*, in "Archivio della responsabilità civile", *Responsabilità conseguente ad infortuni sul lavoro*, 1958, p. 601; L. ASCOLI, *Rischio professionale e responsabilità civile*, cit., p. 259; D. GAETA, *Sulla responsabilità civile dell'imprenditore*, cit., p. 451.

⁴³⁷ L'art. 2087 è stato definito norma innovativa e polivalente anche da Azzalini. Cfr. M. AZZALINI, *Il fondamento giuridico della prevenzione infortuni sul lavoro*, in "Prevenzione degli infortuni", 1952, p. 76 e 1953, p. 16. A contestare apertamente il carattere innovativo dell'art. 2087 è stato il Bertagnolio, il quale sosteneva che, a ben guardare, preesisteva già un obbligo analogo per l'imprenditore, dal momento che l'Ispettorato del lavoro poteva prescrivergli l'adozione di misure non previste dai regolamenti. V. C. BERTAGNOLIO, *L'art. 2087 del Codice civile non abroga gli articoli 4 e 17 delle Leggi infortuni*, in "Responsabilità civile e previdenza", 1953, p. 299.

passato non è mai stato così vasto: si tratta di una norma che per la prima volta appare nella sua interezza, riguardo al concetto che vi è racchiuso, vale a dire la tutela integrale della personalità del lavoratore; è norma autonoma nel senso che possiede una completezza che la rende autosufficiente⁴³⁸.

Di conseguenza, l'art. 2087 contiene un precetto diverso dai precedenti ai quali si sovrappone, integrandoli, e supera le varie norme di legge emanate anteriormente in tema di tutela dell'integrità fisica dei lavoratori e, pertanto, modifica l'art. 4 del r.d. n. 1765/1935 circa le conseguenze che derivano dalla mancata o inesatta osservanza dell'obbligo di tutela dell'integrità fisica dei prestatori d'opera.

Dopo aver rilevato il vasto campo d'azione dell'art. 2087 e la sua precettività, ne desume che dalla violazione del suddetto articolo «nasce per l'infortunato il diritto al risarcimento dei danni occasionati da eventi lesivi occorsigli per colpa dell'imprenditore nell'esercizio dell'impresa», e dal momento che questa materia viene disciplinata anche dall'art. 4 del r.d. n. 1765/1935, sia pure con speciali criteri, viene ad aversi «un classico conflitto di norme che si succedono nel tempo e che regolano o direttamente o strumentalmente la stessa materia». È ovvio quindi che le disposizioni già esistenti sullo stesso argomento debbano ritenersi superate e pertanto le limitazioni contenute nell'art. 4 della legge infortunistica appaiono in contrasto con gli obblighi nascenti dell'art. 2087 e con le relative responsabilità per cui ogni volta che la responsabilità dell'imprenditore è fondata sulla mancata adozione delle misure di tutela contemplate dall'articolo del Codice, non trova applicazione l'esonero previsto dall'art. 4.

Per questo motivo, conclude il Lega, «ci si trova di fronte ad una forma di parziale abrogazione tacita (per parziale incompatibilità) dell'art. 4 ad opera del successivo, in ordine di tempo, art. 2087», e «l'art. 2087 supera la legislazione protettiva speciale integrandola ove questa risulti inadeguata di fronte al criterio di necessità indicato nel detto articolo; supera anche il sistema riparatorio previsto dalla legislazione infortunistica perché, nonostante l'effettuata assicurazione, qualora l'imprenditore per sua colpa non introduca le necessarie misure di tutela o queste siano insufficienti, egli sarà caduto fuori della copertura assicurativa per l'aggravamento del rischio professionale oggetto del rapporto d'assicurazione e pertanto dovrà rispondere dei danni secondo le norme del diritto comune [...], perciò la effettuata assicurazione non costituisce un paracadute di valore assoluto, esplicando la sua efficacia unicamente entro l'ambito del rischio professionale assicurato, a circoscrivere il quale l'art. 2087 è rilevante»⁴³⁹.

⁴³⁸ C. LEGA, *La capacità lavorativa*, cit., p. 236 e p. 239; ID., *Limiti dell'obbligo di tutela dei lavoratori ai sensi dell'art. 2087 Cod. civ.*, in "Rivista giuridica del lavoro", 1951, II, p. 129 ss.

⁴³⁹ C. LEGA, *Rischio professionale e responsabilità civile*, cit. Cfr. anche L. ASCOLI, *Rischio professionale e responsabilità civile*, cit., p. 261. Circa la funzione integratrice dell'art. 2087 c.c. v. inoltre, A. DE CUPIS, *Sul limite della responsabilità civile dell'imprenditore per inosservanza dell'obbligo di tutela dell'integrità fisica del lavoratore*, in "Studi in onore di Alfredo De Gregorio", vol. I, Città di Castello, Società Editrice Dante Alighieri, 1955, p. 318.

Nello stesso senso l'Avenati Bassi⁴⁴⁰, che secondo la critica particolarmente severa fatta dal Bertagnolio, non solo «non adduce argomenti più risolutivi di quelli dei suoi predecessori, ma neppure richiama e confuta i numerosi pareri discordi, in occasione dei quali sono state espresse quasi tutte le ragioni che non devono far dubitare della persistente piena validità della limitazione degli effetti dell'eventuale responsabilità del datore di lavoro, disposta dagli artt. 4 e 17 delle leggi speciali»⁴⁴¹.

E sia pure con molte ed evidenti incertezze, può dirsi nello stesso senso anche il Becca, il quale afferma che nel caso in cui la tesi dell'intervenuta abrogazione implicita dell'art. 4 non fosse ritenuta fondata, «è evidente che si imporrebbe l'immediato intervento del legislatore per seppellire definitivamente questo che è, in realtà, un informe relitto giuridico»⁴⁴².

Di diverso avviso, invece, quanti sostenevano la piena validità dell'art. 4 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, tra i quali oltre al Levi-Sandri⁴⁴³, il Nervi⁴⁴⁴, il De Cupis⁴⁴⁵, il Minotti⁴⁴⁶, il Gentile, l'Uttili⁴⁴⁷ ed il Bertagnolio⁴⁴⁸ che sull'argomento ha svolto uno studio approfondito, cercando di tenere presenti tutte le argomentazioni avanzate dall'una e dall'altra parte.

In particolare, l'Uttili sostiene che la violazione degli obblighi posti dall'art. 2087 c.c. può anche essere fonte di responsabilità penale; tuttavia, ciò non toglie che agli effetti della responsabilità civile del datore di lavoro, la sussistenza di responsabilità debba trovare la sua fonte nella sentenza penale di condanna, con le modalità ed i limiti di cui all'art. 4 del r.d. n. 1765/1935, in quanto nello specifico è valido il principio "*lex posterior generalis non derogat priori speciali*"⁴⁴⁹.

Sostanzialmente, anche il Bertagnolio sostiene che l'art. 2087 non supera l'art. 4 del r.d. n. 1765/1935 e l'art. 17 del d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450, in quanto «non è una norma innovatrice dell'intera materia; non è infatti principio concettualmente nuovo, ma precetto generale di quello stesso istituto – l'impresa

⁴⁴⁰ L. AVENATI BASSI, *L'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile*, in "La Rivista italiana di previdenza sociale", 1953, n. 3, pp. 297-303.

⁴⁴¹ C. BERTAGNOLIO, *L'art. 2087 del Codice civile non abroga gli articoli 4 e 17*, cit., p. 290.

⁴⁴² L'espressione è di A. BECCA, *Alcuni aspetti giuridici della prevenzione degli infortuni*, in "L'Assistenza sociale", 1952, p. 26 ss.; G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, cit., p. 106. L'Autore è stato normalmente considerato tra gli abrogazionisti sia dal Lega che dall'Uttili, v. C. LEGA, *Rischio professionale e responsabilità civile*, cit., p. 309 ss.; C. UTILI, *La responsabilità civile*, cit., nota 1, p. 900.

⁴⁴³ L. LEVI-SANDRI, *Gli infortuni sul lavoro nel sistema di previdenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 93 ss.

⁴⁴⁴ G. NERVI, *Sulla proposta abolizione dell'esonero dalla responsabilità civile*, cit., pp. 432-442.

⁴⁴⁵ Secondo l'Autore non esiste alcuna incompatibilità tra l'art. 4 della legge infortuni e l'art. 2087 c.c.; le due norme coesistono nel nostro ordinamento giuridico e si tratta solo di coordinarle esattamente. A. DE CUPIS, *Sul limite della responsabilità civile dell'imprenditore*, cit., pp. 317-321, in specie p. 321.

⁴⁴⁶ M. MINOTTI, *Aspetti giuridici della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1952, I, p. 7 ss.

⁴⁴⁷ C. UTILI, *La responsabilità civile*, cit.

⁴⁴⁸ C. BERTAGNOLIO, *L'art. 2087 del Codice civile non abroga gli articoli 4 e 17*, cit.

⁴⁴⁹ C. UTILI, *La responsabilità civile*, cit.; E. CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni*, I, cit., p. 289; G. ARDAU, nota a sentenza Cass., 22 ottobre 1955, n. 3459, in "Giurisprudenza italiana", 1957, I, 1, p. 791, n. 2.

– cui apparteneva prima del Codice»⁴⁵⁰. Inoltre, continua l'Autore, «non pone obblighi qualitativamente diversi dai precedenti, ha la stessa estensione, e, comunque se, per taluni tipi di impresa e per casi non contemplati nella legislazione speciale, in virtù sua si abbiano obblighi nuovi, essi non sono tali da sovvertire tutta l'economia dei rapporti già creati dalla legislazione infortunistica, pur se la norma è autonoma e proprio perché autonoma; non si tratta infine neppure della stessa materia»⁴⁵¹.

L'art. 2087 c.c., quindi, non ponendo obblighi qualitativamente diversi dai precedenti, non ha inteso aumentare gli obblighi contrattuali del datore di lavoro, creando ulteriori casi di responsabilità, ma formulando espressamente il diritto alla sicurezza sul lavoro, si è limitato a conferire al diritto stesso particolare dignità e solennità, senza introdurre alcun principio concettualmente nuovo e senza apportare alcuna modificazione al regolamento contrattuale del rapporto di lavoro⁴⁵².

Infine, possiamo concludere che, anche l'Azzalini sosteneva che l'art. 2087 del Codice civile non ha abrogato esplicitamente l'art. 4 del r.d. n. 1765/1935, né può invocarsi nel caso concreto l'abrogazione tacita, l'unica di cui si dovrebbe parlare – secondo quanto sostiene il Cataldi – se si volesse dare ragione alla tesi dell'abrogazione, perché – continua Azzalini – «la detta abrogazione che è la logica conseguenza della assoluta incompatibilità tra il nuovo principio affermato dal legislatore (obbligo di garantire la sicurezza sul lavoro) e quello precedente (esonero della responsabilità), in tanto può essere invocata in quanto il contrasto renda incompatibili tra loro i principi di un medesimo istituto giuridico. Ma nel nostro caso gli istituti giuridici sono due: l'istituto della previdenza e l'istituto della prevenzione; infatti, mentre l'art. 4 della legge infortuni ha carattere previdenziale, l'art. 2087 c.c. riguarda la prevenzione degli infortuni»⁴⁵³.

L'istituto della previdenza è nettamente distinto da quello della prevenzione sia per il fondamento giuridico che per il contenuto ed il fine: la previdenza si fonda sul principio del rischio professionale, opera quando l'evento dannoso è già avvenuto, proponendosi di alleviarne le conseguenze; la prevenzione, invece, si fonda sulla colpa contrattuale, e opera prima del verificarsi dell'evento lesivo, proponendosi di impedire che esso accada. I problemi dell'una, pertanto, non si identificano con quelli dell'altra, nonostante vi possa essere una certa connessione

⁴⁵⁰ Della stessa opinione è il Peretti-Griva il quale scrive: «L'art. 2087, mancando una formale portata innovativa sul precedente Cod. Civ. era a ritenersi informato ad una valorizzazione programmatica dei principi dell'ordine corporativo, messi avanti, spesso e volentieri, dall'enfasi fascista, così come nell'art. 147 (debitamente purgato dall'art. 3 del D.L.L. 14-9-44, n. 287) si dichiarava dovere l'educazione dei figli essere conforme al sentimento nazionale fascista». V. D.R. PERETTI-GRIVA, *L'art. 2087 del c.c. non abroga l'art. 4 del R.D. 17 agosto 1935, n. 1765, e non consacra una graduazione nell'entità della colpa*, in "Prevenzione degli infortuni", 1956, pp. 66-69, in specie, p. 69; ID., *Sulla responsabilità dell'imprenditore per l'infortunio sul lavoro, di fronte all'art. 2087 del Codice civile*, in "Diritto dell'economia", 1956, p. 256.

⁴⁵¹ C. BERTAGNOLIO, *L'art. 2087 del Codice civile non abroga gli articoli 4 e 17*, cit., p. 309.

⁴⁵² V. F. SIRCHIA, *L'art. 2087 cod. civ. e l'esonero dalla responsabilità civile*, cit., p. 605.

⁴⁵³ M. AZZALINI, *Il fondamento giuridico della prevenzione*, cit., p. 22.

tra le due.

In conclusione si può affermare che il legislatore non ha inteso, con l'art. 2087 c.c., abrogare l'art. 4 del r.d. n. 1765/1935; in mancanza di intenzione abrogatrice del legislatore, l'art. 4 continuava ad avere vigore, coesistendo con l'art. 2087 c.c. con il quale era compatibile, non essendo possibile riscontrare nel caso *de quo* nessuno dei modi di abrogazione delle leggi (art. 15, Disposizioni sulla legge in particolare)⁴⁵⁴.

L'art. 2087 non fa altro se non imporre al datore di lavoro obblighi propri di ogni organizzazione lavorativa che sia ben ordinata, e che, di conseguenza, anche in difetto di una norma specifica, debbono essere osservati. Di certo – sostiene Sirchia – è innegabile l'importanza della codificazione di tale principio prevenzionale, ma sembra alquanto difficile sostenere che esso abbia introdotto un'innovazione sostanziale nel regolamento giuridico della responsabilità del datore di lavoro, dal momento che per stabilire quali siano le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo sancito dall'art. 2087, si deve sempre far riferimento alla norma contenuta nell'art. 4 della legge infortuni. L'art. 2087 c.c. ha proclamato il principio generale dell'obbligo di tutela dell'integrità fisica del lavoratore, ma per quanto riguarda l'eventuale responsabilità civile del datore di lavoro si è rimesso al r.d. n. 1765/1935⁴⁵⁵.

Del medesimo avviso la prevalente giurisprudenza, la quale pur non ignorando la presenza dell'art. 2087 che, come abbiamo già evidenziato, non trova precedenti nel Codice civile del 1865, si richiama all'art. 4 della legge speciale, ritenendolo, dunque, ancora in vigore⁴⁵⁶. La stessa Corte di cassazione, anzi, ribadito che l'imprenditore è sempre tenuto ad adottare le misure di sicurezza così come precisato dall'art. 2087 c.c., ha sostenuto che «l'omissione di queste misure quando sia collegata da un rapporto causale all'infortunio, è fonte di responsabilità secondo l'art. 4 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, e l'art. 2043 Cod. civ.»⁴⁵⁷; ed ha espressamente avvertito che l'art. 2087 non ha abrogato l'art. 4 del r.d. del 1935⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ Cfr. D.R. PERETTI-GRIVA, *Sulla responsabilità dell'imprenditore*, cit., pp. 258-259.

⁴⁵⁵ F. SIRCHIA, *L'art. 2087 cod. civ. e l'esonero dalla responsabilità civile*, cit., p. 608.

⁴⁵⁶ Cass., 9 luglio 1953, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1954, II, p. 69; Cass., 18 febbraio 1954, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1954, II, p. 124; Cass., 11 ottobre 1954, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1955, II, p. 9.

⁴⁵⁷ Cass. civ., Sez. II, 7 giugno 1950, n. 1451, in "Responsabilità civile e previdenza", 1950, p. 443; Cass. civ., Sez. II, 17 aprile 1957, n. 1329, in "Archivio della responsabilità civile", *Responsabilità conseguente ad infortuni sul lavoro*, 1958, p. 609.

⁴⁵⁸ Dopo un lungo travaglio interpretativo, anche la Giurisprudenza della Suprema Corte si è decisamente orientata in senso contrario alla tesi dell'abrogazione tacita dell'art. 4 della legge infortuni, ad opera dell'art. 2087 c.c. sostenendo che «[...] non ha abrogato l'art. 4 R.D. 17 agosto 1935, n. 1765 perché esso non incide sul "debitum" ma sulla "obligatio", cioè sulla misura della responsabilità del datore di lavoro e sulle forme della responsabilità stessa». V. Cass. civ., Sez. II, 22 ottobre 1955, n. 3459, in "Sicurezza sociale", 1957, n. 1-2, pp. 61-62, con nota di G. CHIOZZA, *Se sia configurabile una responsabilità civile senza limitazioni di sorta a carico del datore di lavoro, in base all'art. 2087 c.c.* *Contra*, Cass., 30 settembre 1948, n. 1652, in "Il Foro italiano. Massimario", 1948, c. 345; Cass. civ., Sez. II, 7 giugno 1950, n. 1451, cit., p. 443; Cass. civ., SS.UU., 12 luglio 1952, n. 2148, cit., p. 494, in cui si era deciso nel senso della sussistenza della piena responsabilità civile in caso di disapplicazione delle norme di cui all'art. 2087.

D'altra parte anche la giurisprudenza di merito ha più volte sostenuto che l'art. 2087 c.c. non ha abrogato implicitamente l'art. 4 del r.d. n. 1765/1935, né sussiste alcuna incompatibilità tra le due norme, dato che «la legislazione infortunistica prevede l'esonero della responsabilità civile ove manchi o non sia dimostrata una colpa, e detto art. 2087 non distrugge tale principio ma definisce la fonte da cui trarre elementi di colpa nel campo civile e penale»⁴⁵⁹, nei casi in cui, ai sensi dell'art. 4 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, permane la responsabilità civile dell'imprenditore, «l'art. 2087 potendo se mai essere utilizzato per precisare l'elemento psicologico del fatto illecito»⁴⁶⁰.

La questione, tuttavia, può considerarsi ormai risolta, non solo – come sostiene Ludovico – per l'inequivoca scelta normativa di reiterare la regola nell'art. 10 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, o per il riconoscimento formale della sua legittimità costituzionale, ma anche perché tali norme sono con tutta evidenza destinate ad operare su piani giuridici diversi⁴⁶¹.

5. *L'art. 2087 c.c. ed il Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni (r.d. 18 giugno 1899, n. 230)*

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, al momento dell'entrata in vigore del Codice civile del 1942, preesistevano varie leggi, decreti e regolamenti che imponevano a determinate categorie di imprenditori o ai datori di lavoro che eseguivano particolari lavorazioni o che facevano uso di determinati apparecchi di seguire specifiche misure cautelative.

Il problema che ne consegue è se può sostenersi che l'art. 2087 abbia avuto come conseguenza l'abrogazione di dette norme. Cominciamo con l'esaminare il problema in particolar modo nei confronti del Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni nell'industria, che è quello che, contenendo norme di carattere generale, può con più facilità lasciare adito a qualche dubbio.

La prima legge infortuni (r.d. 17 marzo 1898, n. 80) all'art. 3 stabiliva la norma secondo la quale i capi o esercenti delle imprese, industrie o costruzioni, tenuti ad assicurare i loro dipendenti contro gli infortuni sul lavoro, dovevano adottare le misure prescritte dalle leggi e dai regolamenti per prevenire gli infortuni e proteggere la vita e l'integrità personale dei dipendenti; stabiliva, inoltre, che quando disposizioni speciali non contemplassero penalità ai contravventori, questi

⁴⁵⁹ Trib. Chieti, 8 maggio 1952, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, II, p. 20; Trib. Bologna, 30 giugno 1953, cit., p. 252.

⁴⁶⁰ Trib. Como, 4 dicembre 1952, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, II, p. 60.

⁴⁶¹ Così, G. LUDOVICO, *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, cit., p. 108. Inoltre, cfr. E. IRACE, *La responsabilità civile del datore di lavoro per infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in B. BUSSI, M. PERSIANI (diretto da), *Trattato di previdenza sociale*, vol. IV, *La tutela contro gli infortuni e le malattie professionali*, Padova, Cedam, 1981, p. 551 ss.; G. ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 747.

dovevano essere puniti ai sensi dell'art. 434 del Codice penale (art. 650 c.p. 1930). In base all'articolo successivo, sempre del r.d. n. 80/1898, veniva approvato con r.d. 18 giugno 1899, n. 230 il Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie alle quali si applicava il r.d. n. 80/1898 che, in soli 15 articoli avrebbe dettato le norme di carattere generale per le imprese e le industrie di cui sopra. Le singole disposizioni riguardavano i motori⁴⁶² (artt. 1, 2, 3), le macchine⁴⁶³ (artt. 4, 5, 6, 9, 10, 11), gli operai⁴⁶⁴ (artt. 7 e 8), l'ambiente di lavoro⁴⁶⁵ (artt. 12, 13, 14) ed il pronto soccorso⁴⁶⁶ (art. 15).

Il loro campo di applicazione, con il successivo T.U. 31 gennaio 1904, n. 51 sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, veniva a coincidere con le imprese e le industrie comprese nell'obbligo assicurativo ai sensi dell'art. 1 dello stesso T.U. del 1904⁴⁶⁷; e tale sarebbe rimasto malgrado le innovazioni apportate al regime assicurativo con il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765. Infatti, con la sostanziale riforma al regime dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro aumentavano, in misura notevole, le categorie ed il numero dei datori di lavoro tenuti ad assicurare i loro

⁴⁶² I motori dovevano essere installati in locali appositi oppure circondati da cancellate o barriere. L'accesso ai locali ed agli spazi così limitati doveva essere proibito ai non addetti al servizio motori. La proibizione doveva risultare da un cartello. Le cancellate o barriere non erano necessarie quando i motori facevano parte integrante delle macchine operatrici e comunque erano costruiti in modo da non presentare alcun pericolo per chi vi si avvicinava. La messa in moto doveva essere preceduta da un segnale convenuto che potesse essere udito distintamente in tutti i locali in cui vi fossero macchine e meccanismi dipendenti dai motori. Il meccanismo o congegno di messa in moto e di arresto dei motori doveva sempre trovarsi a portata di mano per la manovra.

⁴⁶³ Le macchine dovevano avere le trasmissioni, gli ingranaggi, le parti mobili in genere, quando possono presentare un pericolo, munite di convenienti ripari. Quelle ad utensile tagliente o lacerante, funzionanti a velocità elevata, come seghe, cardatrici, ecc., dovevano essere disposte in modo che l'operaio non potesse, dal suo posto di lavoro, toccare involontariamente le parti pericolose. La riparazione delle macchine, come dei motori) doveva essere eseguita solo quando ferme. Per la pulitura e l'oliatura dovevano essere prese tutte le precauzioni consigliate dalla buona pratica.

⁴⁶⁴ Nei confronti degli operai, il Regolamento prescriveva dovesse essere loro raccomandato di indossare vesti attillate e di escludere dal loro abbigliamento ogni accessorio svolazzante che potesse rimanere impigliato negli organi in movimento. Gli operai dovevano essere protetti dalle eventuali proiezioni sia dell'organo lavoratore sia della materia lavorata, con quei mezzi che la pratica dimostrava adatti allo scopo senza dar luogo ad altri inconvenienti. Gli operai che dovevano trasportare materie ad alta temperatura dovevano essere muniti di quelle difese e di quegli utensili che la pratica ha ritenuto atti a metterli in condizioni di sicurezza.

⁴⁶⁵ Circa l'ambiente di lavoro il Regolamento stabiliva che i passaggi destinati alla circolazione nei locali di lavoro ed in quelli che vi davano accesso avrebbero dovuto avere altezza e larghezza sufficiente perché gli operai potessero transitarvi senza pericolo di rimanere offesi da macchine o da meccanismi in moto. Le impalcature di servizio e le scale fisse dovevano essere costruite e mantenute in condizioni di assoluta solidità e pulizia e provviste di parapetti. Le parti del pavimento più vicine alle macchine ed alle cavità dovevano essere mantenute in modo tale da evitare il pericolo di caduta. L'illuminazione doveva essere tale da permettere agli operai di distinguere nettamente le macchine e gli organi di trasmissione con i quali potevano venire in contatto.

⁴⁶⁶ Sul pronto soccorso il Regolamento prescriveva l'obbligatorietà, nel luogo stesso in cui si svolgeva il lavoro, della dotazione del materiale indispensabile per un'immediata medicazione antisettica delle ferite.

⁴⁶⁷ Il T.U. della legge per gli infortuni degli operai sul lavoro sanciva all'art. 3 che «i capi o esercenti delle imprese, industrie o costruzioni indicate dall'art. 1 debbono adottare le misure previste dalle leggi e dai regolamenti per prevenire gli infortuni e proteggere la vita e l'integrità personale degli operai».

dipendenti e si stabiliva che cessavano di avere vigore le disposizioni del T.U. n. 51/1904, ma solo «per la materia regolata» dalle nuove norme.

D'altra parte il suddetto r.d. del 1935, come abbiamo già evidenziato, né introduceva nuove misure preventive, né riaffermava l'obbligo degli imprenditori di osservare il Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni, ma si limitava a rinviare ad altra data ogni statuizione in materia (art. 73, comma ult.)⁴⁶⁸.

Pertanto l'art. 3 del T.U. n. 51/1904 non è stato abrogato dal r.d. n. 1765/1935 e, di conseguenza, malgrado l'intervenuta riforma delle norme assicurative contro gli infortuni sul lavoro, ad osservare il Regolamento in questione sarebbero rimasti almeno fino all'emanazione del nuovo Codice civile (1942) solo «i capi ed esercenti delle imprese, industrie e costruzioni indicate nell'art. 1» del T.U. n. 51/1904.

Ma si può sostenere che con il Codice civile del 1942, o per meglio dire con l'art. 2087 c.c. le disposizioni regolamentari sopra accennate siano state abrogate?

Occorre fare riferimento, in materia, all'art. 15 delle «Disposizioni sulla legge in generale» secondo cui, come ben sappiamo, le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori, per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità fra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore. Nel nostro caso specifico: manca un'esplicita disposizione abrogativa; non c'è alcuna incompatibilità fra la nuova disposizione (che enuncia un principio generale) e quelle precedenti (che ne costituiscono l'applicazione in casi specifici); non si può neppure sostenere che l'art. 2087 regoli l'intera materia, appunto perché enuncia un principio di carattere generale.

L'art. 2087 c.c. non ha quindi abrogato il regolamento generale per la prevenzione degli infortuni. Ed in tal senso si è implicitamente espressa la Corte di cassazione che ha ritenuto: «Non è il caso di dilungarsi nel rilevare l'ampia portata di tale disposizione, inserita dal legislatore nel libro del lavoro del Codice civile vigente per adeguare le norme di diritto positivo alla grande importanza, che attualmente si attribuisce, per interesse individuale e per utilità collettiva, alla riduzione al minimo possibile del rischio professionale e dell'affievolimento e dispersione delle energie dei lavoratori. Superando, perciò, la formulazione delle leggi precedenti, che contenevano l'adozione obbligatoria di misure del genere nell'ambito di quelle previste dalle leggi e dai regolamenti (art. 3 del T.U. n. 51/1904), è stata imposta l'applicazione di qualsiasi utile misura preventiva, con aggiornamento continuo in corrispondenza di quanto è reso noto nei modi

⁴⁶⁸ Gli interventi a livello legislativo saranno presi a metà degli anni Cinquanta: il d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, «Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro»; il d.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164, «Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni»; il d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303, «Norme generali per l'igiene del lavoro»; il d.P.R. 20 marzo 1956, n. 320, «Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro in sotterraneo»; il d.P.R. 20 marzo 1956, n. 321, «Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nei cassoni ad aria compressa»; il d.P.R. 20 marzo 1956, n. 322, «Norme per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro nell'industria della cinematografia e della televisione»; il d.P.R. 20 marzo 1956, n. 323, «Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro negli impianti telefonici».

suindicati. E poiché la conoscenza di tali apprestamenti precede naturalmente la periodica revisione dei regolamenti generali e speciali sulla materia della prevenzione degli infortuni, come su quella dell'igiene del lavoro, e integra le disposizioni che possono essere state emanate anche in sede di visite e ispezioni delle autorità all'uopo preposte, si rende chiara l'intenzione del legislatore di richiedere che il datore di lavoro sia particolarmente vigile. In conseguenza egli non potrà sottrarsi a responsabilità prospettando l'assenza o incompletezza di norme oppure lacune o incertezze di altre prescrizioni dell'autorità o, come nel caso concreto, mancanza di altri adempimenti, in specie da parte dei lavoratori, a meno che questi non siano categoricamente imposti con esplicite disposizioni»⁴⁶⁹.

E più chiaramente sempre la Suprema Corte sostiene in un'altra sentenza del 1950: «Al di fuori e al di sopra delle particolari norme dirette alla prevenzione degli infortuni, l'imprenditore è tenuto sempre ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure consigliate, secondo la particolarità del lavoro, dalla esperienza e dalla tecnica per la tutela dei lavoratori»⁴⁷⁰.

Nello stesso senso si era espressa, pochi anni prima, la Corte d'appello di Bari: «L'imprenditore ha l'obbligo non soltanto di osservare le particolari norme cautelative prescritte per le singole industrie, ma anche di adottare nell'esercizio dell'impresa, tutte le misure che, secondo la speciale natura del lavoro, l'esperienza e la tecnica sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori»⁴⁷¹.

Il Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni, quindi, continua ad avere vigore nei confronti dei capi ed esercenti di imprese, industrie e costruzioni elencate nell'art. 1 del T.U. n. 51/1904; gli altri imprenditori dovranno adottare le misure prescritte dal Regolamento se ed in quanto possano ritenersi necessarie secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica. I primi, pertanto, saranno tenuti all'osservanza delle cautele di cui sopra, indipendentemente dalla loro utilità ed efficacia; i secondi invece solo se si riconosca che esse hanno i requisiti indicati dall'art. 2087 c.c.⁴⁷².

Sia gli uni che gli altri dovranno inoltre adottare anche, in forza dell'art. 2087 c.c., misure di sicurezza non previste dal Regolamento in esame, qualora esse siano «necessarie secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica».

⁴⁶⁹ Cass. civ., Sez. II, 7 giugno 1950, n. 1449, cit., p. 370.

⁴⁷⁰ Cass. civ., Sez. II, 7 giugno 1950, n. 1451, cit., p. 443.

⁴⁷¹ App. Bari, 17 gennaio 1947, in "Trani giudiziaria", 1947, n. 5-6, p. 17.

⁴⁷² Cfr. M. TAMBURINI, *L'obbligo di tutela dell'integrità fisica*, cit., p. 312.

Per concludere

Alla luce di quanto si è detto nelle pagine che precedono, si comprende come, nella teoria e nella prassi fascista, i problemi del lavoro fossero diventati problemi nazionali per eccellenza, in quanto inerenti alla funzione primaria grazie alla quale l'uomo assumeva la qualifica di cittadino dello Stato fascista. Nessuna meraviglia, dunque, circa la grande importanza nazionale ed economica assunta, durante il Ventennio, dal problema della prevenzione degli infortuni, e di conseguenza il dovere morale e sociale – oltre che l'interesse materiale – di adottare a tutela dell'incolumità fisica dei lavoratori, in ogni campo dell'attività umana, tutti quei mezzi di prevenzione, riconosciuti idonei a salvare vite preziose, evitare malattie e sofferenze, risparmiare energie umane e ricchezza nazionale, potenziare e conservare la sanità della stirpe, in una società, quella dell'Italia fascista, che si basava sempre più sul fattore umano del lavoro e che pertanto tendeva non, diciamo, a sopravvalutarlo, ma quantomeno a metterlo il più possibile in prima linea. La prevenzione avrebbe rappresentato una più sviluppata ed elevata coscienza sociale e quindi rivestito una necessità di carattere sociale.

La tutela dell'integrità del lavoratore diventerà il canone, il principio e, allo stesso tempo, l'oggetto della nuova legislazione del lavoro: si parlerà di tutela preventiva, in un ambito più vasto possibile rispetto al passato, e di tutela reintegrativa o di recupero, in una concezione complementare o sostitutiva, collegate entrambe, sino quasi ad identificarsi, sotto certi aspetti, con i compiti analoghi delle singole branche assicurative e con quelli certamente più alti, oltre che più vasti, della difesa della razza. L'asse portante delle leggi per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni e delle malattie professionali si sposterà radicalmente da principio individualistico del risarcimento del danno alla persona, a quello sociale della reintegrazione, sia pure nei limiti del possibile, della capacità lavorativa, reintegrazione della quale l'indennizzo rappresenterà solo ed esclusivamente un mezzo e non più un fine. Unico, infatti, sarà il fine: restituire al lavoratore la capacità al lavoro, per il suo onore ed utile singolo, per l'onore e l'utile di tutta la Nazione.

Il fascismo, dato il noto e più volte ricordato precetto (dich. II Carta del lavoro) in base al quale “il lavoro è un dovere sociale” e, di conseguenza, la necessità sotto tale titolo di tutelarlo nelle sue varie manifestazioni e forme, non avrebbe potuto non vedere come il problema della tutela dell'integrità del lavoratore nel campo degli infortuni avrebbe dovuto essere considerato non solo sotto l'aspetto della riparazione (cura, assistenza, indennizzo), ma anche sotto l'aspetto della difesa. Quindi non più intesa come danno da riparare o da risarcire in ragione dell'assicurazione accesa, la tutela del lavoratore andrà ad assumere nella concezione fascista il preciso valore di salvaguardia del patrimonio umano indispensabile all'intero processo produttivo e alla completa efficienza della Nazione.

Ma l'adozione dei relativi mezzi, l'osservanza delle regole di prevenzione e protezione contro il pericolo, il rischio degli infortuni, non avrebbe rappresentato altro se non una vera e propria azione di difesa che, come qualunque azione di difesa, per essere veramente efficace, avrebbe richiesto allora, come richiede oggi, l'esatta conoscenza del "nemico" e delle sue possibilità.

Nella lotta contro gli infortuni sul lavoro, lo Stato fascista, la cui opera avrebbe dovuto essere integrata dalla fattiva collaborazione dei datori di lavoro e dei lavoratori, diretti interessati, oltre ad attuare tutta una serie di provvidenze di ordine tecnico per la difesa dell'integrità del prestatore d'opera, richiedeva, invece, anche numerosi accorgimenti di ordine "personale", basati essenzialmente sulla buona volontà e sul senso di responsabilità del lavoratore che, riconosciuto collaboratore dell'azienda, nella sua veste di produttore e di partecipe della responsabilità della produzione, avrebbe dovuto avere il dovere di osservare, oltre alle norme di prevenzione poste in essere dal legislatore, ogni possibile "avvedutezza", per salvaguardare la propria incolumità e l'efficienza della produzione nazionale. Per non tacere, inoltre, del fatto che, accanto a questi elementi, certo non di poco conto, nell'Italia fascista, il rispetto delle norme di prevenzione, più che alla forza della legge o all'azione promossa a tale riguardo dallo Stato e dalle sue istituzioni, avrebbe finito per essere, rimessa al "buon cuore" degli industriali.

Nei raduni di propaganda antinfortunistica, oltre a distribuire pubblicazioni a carattere prevenzionale e divulgativo allo scopo di diffondere la conoscenza del pericolo, i lavoratori venivano invitati ad una maggiore disciplina tecnica, ad una doverosa osservanza di un uso continuo dei mezzi di protezione, oltre a quel controllo delle proprie azioni che, in ogni contingenza lavorativa ed extralavorativa, avrebbe rappresentato l'arma sicuramente più efficace in tale lotta. Un'attiva ed efficace propaganda avrebbe dovuto dimostrare che un infortunio, fra l'altro, sarebbe stato un "cattivo affare" per l'imprenditore, in quanto ne avrebbe aumentato il costo, al contrario della sicurezza che, nella sua qualità di elemento conservatore sia di uomini che di materiale, sarebbe andata di pari passo con la produzione, aumentandone la quantità e riducendone i costi.

Al prestatore d'opera si richiedeva, pertanto, di usare la massima attenzione e ogni accortezza immaginabile nel prevenire l'infortunio, in quanto, oltre a rappresentare un danno per se stesso e la sua famiglia, avrebbe rappresentato, cosa ben più grave, un danno e una perdita, sicuramente maggiori, per le forze della Nazione.

Vincere la battaglia contro l'infortunio avrebbe rappresentato, secondo gli esponenti del regime, un imperativo "dovere nazionale".

In conclusione, è chiaro come il problema relativo alla sicurezza pervadesse tutto il campo del lavoro e, quindi, della produzione e dell'economia, trascendendo l'interesse degli individui per assurgere a problema di progresso civile, o per meglio dire, non solo di educazione ma soprattutto di conservazione razziale, per la "tutela" di quella parte più cospicua del patrimonio nazionale, la forza lavorativa,

che, agli occhi del legislatore fascista, rappresentava l'unica vera risorsa utile all'edificazione e all'organizzazione della Nazione: il lavoro come il fattore di civiltà della società corporativa.

Quella che è stata definita "rivoluzione fascista" non avrebbe fatto altro che realizzare uno sviluppo, un superamento ed insieme una revisione dei principi già da tempo affermati, completando, in una visione "armonica" e totalitaria, l'opera iniziata dal legislatore italiano di fine Ottocento.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., *Il problema storico del fascismo*, Firenze, Vallecchi, 1970.

AA.VV. (a cura di), *Per un sistema di sicurezza sociale*, Bologna, Il Mulino, 1965.

A. C., *L'Opera Nazionale Dopolavoro per l'igiene dei lavoratori*, in "Difesa sociale", 1927, n. 11.

A. M., *Per la difesa della vita e del lavoro. L'Associazione degli industriali d'Italia per prevenire gli infortuni del lavoro*, in "Città di Milano: Bollettino municipale mensile di cronaca amministrativa e di statistica", 1923, n. 4.

AIELLO G., *La selezione medica dei lavoratori*, in ATTI DELL'VIII CONGRESSO NAZIONALE DI MEDICINA DEL LAVORO, parte I, Milano, Tipografia Antonio Cordani S.A., 1930.

ALIBRANDI G., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2002.

ALLEVI G., *I medici del lavoro*, in "La medicina del lavoro", 1927.

ALPA G., BESSONE M., *La responsabilità civile*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2001.

ALPA G., *La costruzione del corporativismo tra disciplina del lavoro e disciplina delle associazioni*, in MAZZACANE A., SOMMA A., STOLLEIS M. (a cura di), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2005.

AMADUZZI B., *Proponibilità e termine per l'esercizio dell'azione civile di responsabilità in caso di infortunio sul lavoro quando l'azione penale sia dichiarata estinta per amnistia o morte dell'imputato*, in "Rivista di diritto del lavoro", 1950, II.

AMICUCCI E., *Festa del lavoro*, in "La Nazione", 21-22 aprile 1928.

AMICUCCI E., *Lavoro e armi*, in "La mutualità fascista", 1941, n. 4.

AMORTH A., *La Carta del lavoro legge costituzionale*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 1941, n. 2.

ANSELMI A., *Sviluppi legislativi della Carta del lavoro*, in "Politica sociale", 1940, n. 1-2.

ANTONIOLI M., BERGAMASCHI M., GANAPINI L. (a cura di), *Milano operaia dall'800 a oggi*, in "Rivista milanese di economia", Quaderni, n. 22, vol. I, 1992.

AQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995.

AQUARONE A., *La politica sindacale del fascismo*, in AQUARONE A., VERNASSA M. (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, Il Mulino, 1974.

AQUARONE A., VERNASSA M. (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, Il Mulino, 1974.

ASCOLI L., *Rischio professionale e responsabilità civile del datore di lavoro*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1956, n. 1.

- ATTI DELL’VIII CONGRESSO NAZIONALE DI MEDICINA DEL LAVORO, parte I e II, Milano, Tipografia Antonio Cordani S.A., 1930.
- ATTI PARLAMENTARI, Camera dei deputati, legisl. XV, sess. I, 1882-1883, Disegni di legge e relazioni, doc. n. 73.
- AVENATI BASSI L., *L’esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile*, in “La Rivista italiana di previdenza sociale”, 1953, n. 3.
- AZZALINI M., *Come rendere operante, ai fini della sicurezza il disposto dell’articolo 2087 del c.c.*, in “Prevenzione degli infortuni”, 1954, n. 3.
- AZZALINI M., *Il fondamento giuridico della prevenzione infortuni sul lavoro*, in “Prevenzione degli infortuni”, 1952 e 1953.
- BALDASSERONI A., CARNEVALE F., IAVICOLI S., TOMASSINI L. (a cura di), *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia. Nascita e primi sviluppi dell’Ispettorato del Lavoro (1904-1939)*, Roma, ISPESL, 2009.
- BALDASSERONI A., *Salute, classi lavoratrici e istituzioni*, in MUSSO S. (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento, 1896-1945: il lavoro nell’età industriale*, Roma, Castelveccchi, 2015.
- BALDI G.M., *Origine ed evoluzione della legislazione sulle assicurazioni sociali in Italia*, in “Previdenza sociale”, 1950, n. 4.
- BALELLA G., *Lezioni di legislazione sugli infortuni sul lavoro*, Roma, U.S.I.L.A., 1932.
- BALELLA G., NERVI G., *L’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da BORSI U., PERGOLES F., vol. III, *Le assicurazioni sociali*, Padova, Cedam, 1938.
- BALZARINI R., *I principi generali del diritto e la Carta del lavoro*, in “Il diritto del lavoro”, I, 1932.
- BARASSI L., *Diritto del lavoro e diritto sindacale corporativo*, in “Archivio di studi corporativi”, 1930, n. 1.
- BARASSI L., *Il diritto del lavoro*, vol. II, Milano, Giuffrè Editore, 1936.
- BARASSI L., *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, ristampa anastatica dell’edizione Milano 1901, a cura di NAPOLI M., Milano, Vita & Pensiero, 2003.
- BECCA A., *Alcuni aspetti giuridici della prevenzione degli infortuni*, in “L’assistenza sociale”, 1952.
- BECCA A., *La responsabilità civile dell’imprenditore verso i propri dipendenti nei casi di infortuni e malattie professionali*, in “L’Assistenza sociale”, 1953, n. 6-7.
- BENASSI G., *I “grandi invalidi del lavoro” e la riforma della legge infortuni*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1934, n. 4.
- BENASSI G., *Per la repressione dell’autolesionismo*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1935, n. 10.
- BENASSI G., *Sul concetto di “infortunio” e di “causa violenta”*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1935, n. 5.
- BENASSI P., *Contro tutti i disertori*, in “Corriere d’Italia”, 20 agosto 1927.
- BENENATI E. (a cura di), *Trovare lavoro. Collocamento e reti sociali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2001.

- BENETTINI G., *La nuova legge sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali. Breve commento sistematico e qualche considerazione critica*, Milano, G. Pirola, 1937.
- BERTAGNOLIO C., *L'art. 2087 del Codice civile non abroga gli articoli 4 e 17 delle Leggi infortuni*, in "Responsabilità civile e previdenza", 1953.
- BERTINI F., *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, in PALLA M. (a cura di), *Lo Stato fascista*, Milano, La Nuova Italia, 2001.
- BERTINI F., *Le parti e le controparti. Le organizzazioni del lavoro dal Risorgimento alla Liberazione*, Milano, FrancoAngeli, 2004.
- BETOCCHI G., *L'assicurazione contro le malattie professionali (Osservazioni di un medico pratico)*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 12.
- BETOCCHI G., *Punti oscuri nella assicurazione contro le malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1929, n. 8.
- BETRI M.L., GIGLI MARCHETTI A. (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al Fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982.
- BETTI E., DE MARIA C., *Genere, salute e lavoro dal fascismo alla Repubblica. Spazi urbani e contesti industriali*, Roma, BraDypUS Communicating Cultural Heritage, 2020.
- BIAGI B., *Il lavoro nel nuovo ordine*, in "L'assistenza sociale", 1940.
- BIAGI B., *La politica del lavoro nel diritto fascista*, Firenze, Felice Le Monnier, 1939.
- BIANCO D.L., *In tema di legislazione del C.L.N. e di trattamento degli « indesiderabili »*, in "Il Foro italiano", 1948.
- BIGGINI C.A., *La Carta del Lavoro legge costituzionale*, in "Politica sociale", 1940, n. 1-2.
- BIONDI C., *Problemi medico-legali dell'assicurazione malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1934, n. 4.
- BISCIONI R., *Industriali e Stato di fronte alla questione della sicurezza sul lavoro: il caso dell'ENPI dalle origini alla "ricostituzione" nell'Italia repubblicana*, in "Ricerche storiche", 2019, n. 3.
- BOLLETTINO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, vol. LVIII, 1932, n. 5-6.
- BOLLETTINO UFFICIALE DEL MINISTERO DELLE CORPORAZIONI, 1927.
- BONANNO G., «*Coscienza della sicurezza*» e «*coscienza sociale*», in "Il lavoro umano", 1943.
- BORSI U., *Elementi di legislazione sociale del lavoro*, Bologna, Nicola Zanichelli Editore, 1938.
- BORSI U., PERGOLES F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. III, *Le assicurazioni sociali*, Padova, Cedam, 1938.
- BOTTAI G., *Dal cittadino al produttore*, in "Critica fascista", 15 aprile 1927.
- BOTTAI G., *Economia e Fascismo*, in "Critica fascista", 1928, n. 6.
- BOTTAI G., *Il contenuto economico della "Carta del lavoro"*, in TURATI A., BOTTAI G., *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, Roma, Edizioni del Diritto del Lavoro, 1929.
- BOTTAI G., *La "Carta del Lavoro"*, in "Il diritto del lavoro", 1927, n. 9.
- BOTTAI G., *La Carta del Lavoro e il diritto nuovo*, in "Politica sociale", 1940, n. 1-2.
- BOTTAI G., *La nuova legge sul valore giuridico della Carta del lavoro*, in "Il diritto del lavoro", 1941, n. 1-2.
- BOTTAI G., *Significato della "Carta del Lavoro"*, in "Gerarchia", 1927, n. 5.

- BOTTAZZI F., GEMELLI A., *Il fattore umano del lavoro*, in “Rivista internazionale di scienze sociali”, 1940, n. 2.
- BOTTIGLIERI B., *Razionalizzazione del lavoro e salute operaia tra le due guerre: l'atteggiamento del sindacato e del governo*, in BETRI M.L., GIGLI MARCHETTI A. (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al Fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982.
- BRESADOLA BANCHELLI G., *La burocrazia del dopolavoro tra fascismo e repubblica*, in PASETTI M. (a cura di), *Progetti corporativi tra le due guerre mondiali*, Roma, Carocci, 2006.
- BRETAGNA L., *Lo spirito ed i criteri informativi della nuova Legge Infortuni*, in “Il Monitore tecnico”, 1938, n. 1.
- BRUGI B., *Nazione e Stato nella Carta del lavoro*, Roma, Edizioni del “Diritto del lavoro”, 1928.
- BRUGUIER G., *Dieci anni di dottrina economica corporativa*, in “Archivio di studi corporativi”, 1937, n. 1.
- BRUNO T., voce *Infortunio sul lavoro*, in “Digesto italiano”, vol. XIII, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1902-1906.
- BUOZZI B., *Le condizioni della classe lavoratrice in Italia 1922-1943*, a cura di ANDREASI A., in “Annali Giangiacomo Feltrinelli”, 1972.
- BUSNARDO G., *Per la difesa della razza. Esempi e risultati della lotta contro gli infortuni*, in “Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro”, 1939, n. 12.
- C. M., *Concorso tra costruttori italiani per la sicurezza di macchine e di attrezzi da lavoro*, in “Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro”, 1939, n. 10.
- C. M., *Concorso antinfortunistico presso la Società italiana Acciaierie di Cornigliano*, in “Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro”, 1942, n. 11.
- CABIBBO E., *Sull'obbligo dell'assicurazione infortuni per le cooperative e le società di fatto tra i lavoratori*, in “L'Assistenza sociale”, 1943, II.
- CAMINATI C., *Il nuovo Codice penale e gli infortuni sul lavoro*, in CONFEDERAZIONE NAZIONALE SINDACATI FASCISTI PROFESSIONISTI ED ARTISTI, “Bollettino mensile”, 1931, IV, n. 2.
- CAMINATI C., *Infortuni e prevenzioni*, in “Atti del Sindacato provinciale fascista degli ingegneri di Torino e del Sindacato regionale fascista degli architetti del Piemonte”, 1932, n. 11.
- CANNELLA G., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1975.
- CARNEVALE A., IOANNONI A., COLAGRECO A., *Analisi storico-critica della nascita e dello sviluppo della assicurazione infortuni e malattie professionali*, in “Rivista italiana di medicina legale”, XXII, 2000.
- CARNEVALE F., BALDASSERONI A., *L'Ispettorato del lavoro e l'Enpi*, in “QualitàEquità”, n. 15/1999.
- CARNEVALE F., BALDASSERONI A., *Mal da lavoro. Storia della salute dei lavoratori*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1999.
- CASICCIA T., *La legge sugli infortuni e la sua influenza sul carattere e sul valore morale dei lavoratori*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1932, n. 11.
- CASTELVETRI L., *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, Giuffrè, 1994.

- CASTRONOVO C., *Alle origini della fuga dal Codice. L'assicurazione contro gli infortuni tra diritto privato generale e diritti secondi*, in "Jus Rivista di scienze giuridiche", 1985.
- CATALANO F., *Le corporazioni fasciste e la classe lavoratrice dal 1925 al 1929*, in "Nuova rivista storica", LII, 1959.
- CATALDI E., *Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nella giurisprudenza e nella dottrina*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1949, n. 5.
- CATALDI E., *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. I. I principi generali*, Roma, Jandi Sapi Editori, 1961.
- CATALDI E., *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, II, *Gli elementi del rapporto*, Roma, Jandi Sapi Editori, 1962.
- CATALDI E., *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Testimonianza di un secolo)*, Roma, I.N.A.I.L., 1983.
- CATALDI E., *La denuncia di esercizio quale obbligo del datore di lavoro, a norma del R.D. 17 agosto 1935, n. 1765*, in "Rivista italiana della previdenza sociale", 1953.
- CATALDI E., *La tutela infortunistica dei soci delle cooperative e delle società di fatto*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1951, I.
- CATALDI E., *Studi di diritto infortunistico*, Milano, Giuffrè, 1955.
- CAVALLARO P., *Il Gran Consiglio del fascismo: organo anfibio tra partito e Stato*, Siracusa, Lombardi, 2004.
- CAZZETTA G., *Nel groviglio costituzionale del fascismo: lavoro, sindacati, Stato corporativo*, in "Giornale di storia costituzionale", n. 43/I semestre 2022.
- CAZZETTA G., *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico (1865-1914)*, Milano, Giuffrè, 1991.
- CAZZETTA G., *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e repubblica*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, n. 28, t. I, Milano, Giuffrè, 1999.
- CEA R., *L'igiene industriale nell'Italia liberale*, in "Giornale di Storia Contemporanea", 2016, n.s. 2.
- CENSI O., *La tutela obbiettiva del lavoro*, in "L'Assistenza sociale", 1940.
- CERASI L., *Corporativismo, stato e fascismo*, in "Contemporanea", 2013, n. 3.
- CERASI L., *Corporazione e lavoro. Un campo di tensione nel fascismo degli anni Trenta*, in "Studi storici", 2018, n. 4.
- CERASI L., *Il lavoro corporativo. Cultura politica ed esperienze istituzionali di un sindacalista fascista*, Quaderni/36, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2020.
- CESARINI SFORZA W., *Intorno alla II Dichiarazione*, in "Archivio di studi corporativi", 1937, n. 1.
- CHERUBINI A., PIVA I., *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, Franco Angeli, 1998.
- CHERUBINI A., COLUCCIA A., *La previdenza sociale nell'epoca giolittiana*, Roma, I.N.P.S., 1986.

- CHERUBINI A., *Il periodo giolittiano (1900-1913)*, in CHERUBINI A., PIVA I., *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano, Franco Angeli, 1998.
- CHERUBINI A., *Introduzione storica alle assicurazioni sociali in Italia (Il Ventennio fascista: 1923-1943)*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1969, n. 5.
- CHERUBINI A., *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, Editori Riuniti, 1977.
- CHIARELLI G., *Il diritto corporativo e le sue fonti*, Perugia-Venezia, La Nuova Italia, 1930.
- CHIRONI G.P., *La colpa nel diritto civile odierno*, vol. I, *Colpa extra-contrattuale*, Torino, Fratelli Bocca Casa Editrice 1903.
- CIACCIO E., *Le società di fatto nella legislazione infortunistica*, in "L'Assistenza sociale", 1941, n. 1.
- CIACCIO E., *Natura del rapporto di lavoro nell'assicurazione sugli infortuni industriali*, in "Infortuni e malattie professionali", 1942, n. 11-12.
- CIAMPOLINI A., *Responsabilità padronali e malattie del lavoro*, Milano, Fratelli Bocca Editori, 1942.
- CIANNELLA P., CIANNELLA S., voce *Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, in "Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale", vol. VIII, Torino, Utet, 1992.
- CIOCCA G., *L'evoluzione della previdenza e dell'assistenza (Dalle origini al 1948)*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1998, I.
- CIVIS ITALICUS, *La lotta anti-infortunistica*, in "L'Assistenza sociale", 1939.
- COCITO F., *Commento alla legge degli infortuni sul lavoro. Testo Unico 31 gennaio 1904, n. 51 e Regolamento 13 marzo 1904, n. 141*, Torino, Unione Tipografica-Editrice Torinese, 1918.
- COLLORIDI S., *In tema di esonero dalla responsabilità civile ex art. 4 R.D. 17 agosto 1935*, in "Il diritto del lavoro", 1954.
- COLOZZA D., *La fornitura degli apparecchi di protesi agli infortunati*, in "L'Assistenza sociale", 1940.
- CONFEDERAZIONE FASCISTA DEGLI INDUSTRIALI, *Annuario 1937*, Roma, Edizioni della Confederazione fascista degli industriali, 1937.
- CONFEDERAZIONE GENERALE FASCISTA DELL'INDUSTRIA ITALIANA, *Annuario 1933*, Roma, Tipografia del Senato, 1933.
- CONFEDERAZIONE FASCISTA DEGLI INDUSTRIALI UNIONE PROVINCIALE DI ROMA, *Annuario industriale di Roma e del Lazio*, Roma, Tipografia del Senato del dr. Giovanni Bardi, 1938.
- CONTRI G., *Politica e dinamica produttiva*, in "Il popolo d'Italia", 14 maggio 1927.
- COPPA E., *Visite mediche periodiche e prevenzione malattie nel Regolamento generale d'igiene del lavoro*, in ATTI DELL'VIII CONGRESSO NAZIONALE DI MEDICINA DEL LAVORO, parte II, Milano, Tipografia Antonio Cordani S.A., 1930.

- CORREGGIARI A., *Sulla selezione scientifica dei lavoratori. Amichevole replica all'articolo «Sull'esame medico e la selezione degli operai»*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1928, n. 10.
- CORUZZI C., TRAVAGLI F. (diretto da), *Trattato di medicina sociale*, Milano, A. Wassermann & C., 1938.
- COSTAMAGNA C., *Carattere costituzionale della Carta del lavoro*, in "Il Diritto del lavoro", I, n. 4-5, 1927.
- COSTAMAGNA C., *Diritto corporativo italiano secondo la Carta del Lavoro, la legislazione e la dottrina a tutto l'anno 1927*, Torino, Unione Tipografico Editrice Torinese, 1928.
- CURCIO C., *Sulle origini dell'idea di sicurezza sociale*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1960, I.
- DE ANGELIS L., *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in "Ricerche giuridiche", I/1, 2012.
- DE BERNARDI A., *Una dittatura moderna. Il fascismo come problema storico*, Milano, Bruno Mondadori Editore, 2006.
- DE BERNARDIS C., *Il contratto collettivo di lavoro nel sistema della legge sugli infortuni*, in "L'Assistenza sociale", 1940.
- DE BONI C., *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento: parte I: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- DE CUPIS A., *Sul limite della responsabilità civile dell'imprenditore per inosservanza dell'obbligo di tutela dell'integrità fisica del lavoratore*, in "Studi in onore di Alfredo De Gregorio", vol. I, Città di Castello, Società Editrice Dante Alighieri, 1955.
- DE FELICE R., *Mussolini il fascista. II. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, Giulio Einaudi editore, 1968.
- DE GRAZIA V., *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del dopolavoro*, Roma-Bari, Laterza, 1981.
- DE LITALA L., *Il contratto di lavoro*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1949.
- DE LITALA L., *La tutela dell'integrità fisica del lavoratore*, in "La rivista italiana di previdenza sociale", 1949, n. 4-5.
- DE LITALA L., voce *Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in "Novissimo digesto italiano", vol. I², Torino, Utet, 1968.
- DELOGU A., *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro. Prima, durante e dopo la pandemia: principi e limiti*, Quaderni di Olympus – 6, Fano, Aras Edizioni, 2021.
- DE MARCO S., *I sindacati mutui in rapporto alle finalità sociali dell'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1924, n. 7.
- DE MARIA C., *L'evoluzione della medicina del lavoro e la figura del medico di fabbrica nel Novecento*, in BETTI E., DE MARIA C., *Genere, salute e lavoro dal fascismo alla Repubblica. Spazi urbani e contesti industriali*, Roma, BraDypUS Communicating Cultural Heritage, 2020.
- DE MARTINO A. (a cura di), *Saggi e ricerche sul Novecento giuridico*, Torino, Giappichelli, 2014.
- DE MATTEIS A., GIUBBONI S., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2005.

- DE MATTEIS A., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè, 2016.
- DE MATTEIS A., voce *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in “Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale Aggiornamento”, vol. II, Torino, Utet, 2003.
- DE PAOLI D., CAMPO G., PAPALE A., MAGLIOCCHI M.G., *L'evoluzione della tutela delle malattie professionali in Italia*, in ISPESI, *Quarta Raccolta di contributi tecnici, normativi e di attualità sulla salute e sicurezza del lavoro*, Roma, Ispesi, 2010.
- DE ROSA F., *Il fascismo corporativo. Una riflessione fra le pagine di «Critica fascista» (1925-1927)*, in DE MARTINO A. (a cura di), *Saggi e ricerche sul Novecento giuridico*, Torino, Giappichelli, 2014.
- DE SIMONE S., *Valore giuridico della Carta del Lavoro secondo la Legge 30 gennaio 1941, n. 14*, Roma, Edizioni italiane, 1942.
- DE TUDDO A., *Attualità sociale della Carta del lavoro*, in “Politica sociale”, 1940, n. 1-2.
- DE TUDDO A., *La previdenza sociale, tutela del lavoro e della razza*, in “Politica sociale”, 1938-1939.
- DE' COCCI D., *Aspetti della formazione delle maestranze industriali*, in “Politica sociale”, 1941-1942, n. 6-7.
- DE' COCCI D., *L'unità nella formazione professionale degli operai*, in “Rivista del lavoro”, 1942, n. 6.
- DEL GIUDICE R., *Per una storia del lavoro in Italia*, in “Rivista internazionale di scienze sociali”, 1940.
- DELLA PERUTA F., *La fisionomia della classe operaia*, in ANTONIOLI M., BERGAMASCHI M., Ganapini L. (a cura di), *Milano operaia dall'800 a oggi*, in “Rivista milanese di economia”, Quaderni, n. 22, vol. I, 1992.
- DI MAJO C., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali. Le nuove disposizioni legislative*, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1937.
- DI MAJO C., *Sull'art. 9 della legge infortuni*, in “Infortuni e malattie professionali”, 1941, n. 11.
- DIDONNA P., *Il sistema della lista nell'assicurazione malattie professionali. Proposte per una riforma*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1945, n. 3.
- DIEZ S., *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'industria e nell'agricoltura e contro le malattie professionali*, Bologna, Licinio Cappelli Editore, 1940.
- DIEZ S., *Le malattie infettive e parassitarie occasionate dal lavoro, nelle leggi delle assicurazioni sociali*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1929, n. 12.
- DODI L., *I medici e la fabbrica. Prime linee di ricerca*, in “Genocidio pacifico. Malattie di massa e capitale”, in “Classe. Quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia”, 1978, n. 15.
- DONATI D., *L'efficacia costituzionale della Carta del lavoro*, in “Archivio di studi corporativi”, 1931.
- EVANGELISTA S., *Procedimenti e mezzi di tutela della salute in azienda*, Milano, Giuffrè, 1984.
- F. M., *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro scolastico*, in “Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro”, 1941, n. 9.

- F. M., *L'Ente per l'assistenza degli orfani dei lavoratori colpiti da infortunio mortale*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1941, n. 11.
- FABBRI G., *Possono imporsi atti operativi agli infortunati sul lavoro?*, in "L'Assistenza sociale", 1936.
- FABBRI T.M., CURZI Y. (a cura di), *Lavoro e salute. Approcci e strumenti per la prevenzione dello stress e la promozione del benessere al lavoro*, Torino, Giappichelli, 2012.
- FALCHI A., *La Carta del lavoro e i suoi principi informativi*, in "Archivio di studi corporativi", 1937, n. 3-4.
- FAMBRI E., *Il valore dei servizi sanitari di fabbrica per l'utilizzazione massima della mano d'opera*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1929, n. 9.
- FAMBRI E., *L'infortunio, spreco di danaro e di tempo nell'industria*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1929, n. 2.
- FAMBRI E., *La parte del medico nella lotta contro le cause umane d'infortunio*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1930, n. 9.
- FAMBRI E., *La prevenzione dell'infortunio*, in *Trattato di medicina sociale*, diretto da CORUZZI C. E TRAVAGLI F., Milano, A. Wassermann & C., 1938.
- FAMBRI E., *La salute dell'operaio quale capitale redditizio dell'industria*, in "L'assistenza sociale nell'industria", 1938, n. 2.
- FAMBRI E., *Morbilità della mano d'opera e condizioni di lavoro*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1931, n. 1.
- FAMBRI E., *Un interessante esperimento italiano di profilassi umana dell'infortunio*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1930, n. 3.
- FERRARIS C.F., *L'assicurazione obbligatoria e la responsabilità civile dei padroni ed imprenditori per gli infortuni sul lavoro*, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1890.
- FERRI G., *Del Codice civile, della codificazione e di altre cose meno commendevoli*, in "Il Foro italiano", 1944-1946, IV.
- FLAMINI C., *L'incarico della direzione o sorveglianza del lavoro*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, II.
- FOA V., *Sindacati e lotte sociali*, in *Storia d'Italia*, vol. V, I documenti, Torino, Einaudi, 1973.
- FONTANA T., *Gli obblighi di denuncia del datore di lavoro ai fini dell'assicurazione per gli infortuni*, in "Diritto del lavoro", 1950, II.
- FONTANA T., *La denuncia dell'infortunio nel R.D. 17 agosto 1935, n. 1765 (Alcuni rilievi in occasione dell'esame di un caso pratico)*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1945, n. 1.
- FORNARIO C., *Limiti della responsabilità civile dell'imprenditore per fatto dei suoi dipendenti*, in "Infortuni e malattie professionali", 1943.
- FRANCISCI G., *La Cassa nazionale infortuni nel primo fascismo (1922-1926)*, in "Le Carte e la Storia", 2016, n. 1.
- FRANCO M., *L'obbligo di sicurezza del datore di lavoro nell'età corporativa e dopo*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1993, I.
- FUMO E.M., *Per la ripresa dell'attività prevenzionale infortunistica*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1945, n. 1.

- FUMO E.M., *Per la sicurezza del lavoro. La propaganda prevenzionale. Forme e contenuto*, in “Rivista degli infortuni e malattie professionali”, 1946, n. 2.
- FURFARO F., *L’Assicurazione incendi nel secolo del vapore e dell’elettricità. I Concordati assicurativi per i rischi industriali prima e dopo l’Unità*, in “Materiali per una storia della cultura giuridica”, 2020, n. 2.
- G. G., *La costituzionalizzazione del Gran Consiglio Fascista*, in “Educazione fascista”, 1928.
- GAETA D., *Sulla responsabilità civile dell’imprenditore nella legislazione infortunistica*, in “La Rivista italiana di previdenza sociale”, 1953, n. 4.
- GAETA L., «*La terza dimensione del diritto*»: *legge e contratto collettivo nel Novecento italiano*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n. 152/2016.
- GAETA L., *Il lavoro e il diritto. Un percorso storico*, Bari, Cacucci, 2013.
- GAETA L., *Industrializzazione e diritto: gli infortuni sul lavoro e la magistratura (1865-1898)*, in “Studi di filosofia, politica e diritto”, n. 5/1981.
- GAETA L., *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986.
- GAETA L., *L’influenza tedesca sulla formazione del sistema previdenziale italiano*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n. 53/1992.
- GAETA L., *La nascita della tutela antinfortunistica nelle Enciclopedie giuridiche di inizio secolo*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 1989, n. 43.
- GAETA L., *La politica sociale familiare del fascismo nella pubblicistica corporativa*, in “Politica del diritto”, 1985, n. 4.
- GAETA L., *La subordinazione del diritto del lavoro italiano nei confronti della Germania*, in “Lavoro e diritto”, 2016, n. 4.
- GAETA L., *Scene da un infortunio*, in “Lavoro e diritto”, 2020, n. 3.
- GAGLIARDI A., *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
- GANAPINI L., *Il corporativismo fascista in Italia: modernizzazione, Stato totalitario, dottrina sociale cristiana*, in PASETTI M. (a cura di), *Progetti corporativi tra le due guerre mondiali*, Roma, Carocci, 2006.
- GIANNATTASIO M., *Lettera a Saragat l’incognita comunista e la dispersione socialista*, Napoli, Fausto Fiorentino Editrice, 1976.
- GIANNINI C., *Il medico di fabbrica ed i suoi compiti nel quadro di un’efficace prevenzione*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1945, n. 3.
- GIANNINI C., *La funzione preventiva delle cure nelle assicurazioni sociali*, in “Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale”, 1938, n. 4.
- GIANNINI C., *Le cure nelle assicurazioni sociali*, in “L’Assistenza sociale”, 1940.
- GIANNINI C., *Regolamento sull’igiene del lavoro*, in “Le assicurazioni sociali”, 1927, n. 2.
- GIANSANTI L., *Generazione littoria. Il fascismo e gli universitari (1918-1942)*, Vignate, Lampi di Stampa, 2017.
- GIOLLA P., *Cure: diritti e doveri reciproci dell’istituto assicuratore e dell’assicurato nelle diverse fasi amministrative (Note di commento alla nuova legge infortuni)*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1937, n. 1-2.

- GIROMINI M., *La tutela igienica del lavoratore ed i suoi organi*, in “Rivista del lavoro”, 1938, n. 4.
- GIUBBONI S., voce *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in “Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale. Aggiornamento”, Torino, Utet, 2000.
- GIUDICI I., *Il nuovo Codice penale in rapporto all'infortunistica*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1930, n. 12.
- GIUDICI I., *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali secondo il r.d. 13 maggio 1929, n. 928*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1929, n. 6.
- GOZZI G., *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- GRASSO-BIONDI I., *Problemi medico-legali del cosiddetto “diritto di curare”*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1945, I.
- GRECHI A., BARILE V., *Istituzioni di legislazione sociale del lavoro*, Empoli, Casa Editrice Ditta R. Noccioli, 1940.
- GRECO P., *Profilo dell'impresa economica nel nuovo Codice civile*, in “Giornale degli Economisti e Annali di Economia”, 1942, n. 5-6.
- GUALDI A., *Lavoro e previdenza*, in “Il lavoro umano”, 1941.
- GUIDI D., *Il contenuto giuridico della “Carta del Lavoro”*, in TURATI A., BOTTAI G., *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, Roma, Edizioni del Diritto del Lavoro, 1929.
- HERNANDEZ S., *Profili storici*, in AA.VV. (a cura di), *Per un sistema di sicurezza sociale*, Bologna, Il Mulino, 1965.
- IRACE E., *La responsabilità civile del datore di lavoro per infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in BUSSI B., PERSIANI M. (diretto da), *Trattato di previdenza sociale*, vol. IV, *La tutela contro gli infortuni e le malattie professionali*, Padova, Cedam, 1981.
- JANNITTI PIROMALLO A., *L'inquadramento giuridico dell'indennizzo per infortuni sul lavoro*, in “Assicurazioni”, 1952, I.
- JOCTEAU G.C., *La magistratura del lavoro nello stato fascista. Le controversie collettive (1926-1935)*, in AQUARONE A., VERNASSA M. (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, Il Mulino, 1974.
- LA LOGGIA G., *La nuova legislazione infortunistica*, Milano, Fratelli Bocca Editori, 1939.
- LANDI G., *Il lavoro nel sistema corporativo fascista*, in “Rivista del lavoro”, 1942, n. 7-8.
- LEGA C., *L'art. 4 della legge infortunistica è superato dall'art. 2087 cod. civ.*, in “La Rivista italiana di previdenza sociale”, 1951.
- LEGA C., *La capacità lavorativa e la sua tutela giuridica*, Milano, Giuffrè, 1950.
- LEGA C., *Limiti dell'obbligo di tutela dei lavoratori ai sensi dell'art. 2087 Cod. civ.*, in “Rivista giuridica del lavoro”, 1951, II.
- LEGA C., *Rischio professionale e responsabilità civile dell'imprenditore*, in “La Rivista italiana di previdenza sociale”, 1954, n. 1.
- LEICHT P.S., *La “Carta del Lavoro”*, in “Vita Nova”, 1927.
- LEPROTTI F., *Concorso di inabilità e minimo indennizzabile*, in “L'Assistenza sociale”, 1941, n. 6.

- LEVI L., *Alcune osservazioni sulla natura giuridica dei C.L.N.*, in “Giurisprudenza completa della Corte suprema di Cassazione. Sezioni civili”, v. XXII, II, 1946.
- LEVI-SANDRI L., *Gli infortuni sul lavoro nel sistema di previdenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1953.
- LICHTNER M. (a cura di), *L'organizzazione del lavoro in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1975.
- LICITRA C., *La Carta del Lavoro*, in “Educazione fascista”, 1927, n. 4.
- LONGHI S., *Gli imperativi della Carta del Lavoro*, in “Il diritto del lavoro”, 1927, n. 9.
- LONNI A., *Fatalità o responsabilità? Le “jatture” degli infortuni sul lavoro: la legge del 1898*, in BETRI M.L., GIGLI MARCHETTI A. (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al Fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982.
- LORIGA G., *Il Regolamento generale di igiene del lavoro*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1927, n. 4-5.
- LORIGA G., *L'organizzazione umana del lavoro*, Firenze, Bemporad, 1923.
- LORIGA G., *Ramazzini e l'igiene del lavoro*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1933, n. 10.
- LUDOVICO G., *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012.
- LUZZATTI L., *La Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro*, in “Nuova antologia”, 1889, n. 10.
- MACEDONIO N., *Il Gran Consiglio del Fascismo, organo della Costituzione: studi di diritto costituzionale fascista*, Roma, Signorelli, 1973.
- MAGALDI V., *Per gli infortuni sul lavoro. L'evoluzione legislativa*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1925, n. 5.
- MAGRI F., *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nella legislazione italiana, dalle origini alla recente riforma corporativa e successive modificazioni*, in “Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro”, 1939, n. 10.
- MAGRI F., *L'assistenza sanitaria nell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro per gli operai delle industrie in Italia*, in “Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro”, 1938, n. 3.
- MARANGONI G., *L'opera di Bernardino Ramazzini e gli infortuni sul lavoro*, in “Rassegna della previdenza sociale”, 1933, n. 10.
- MARCHETTI D., *È ancora in vigore l'art. 4 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765?*, in “Rivista giuridica del lavoro”, 1950, I.
- MARFORI T., *Moralità della nuova legge infortuni*, in “Assistenza fascista”, 1936, n. 1-2.
- MARTINI L.G., *La tutela degli infortuni sul lavoro nella legislazione sociale italiana*, in “Rivista degli infortuni e delle malattie professionali”, 1953, n. 1.
- MARTONE L., *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale*, in “Quaderni fiorentini”, 1974-1975, n. 3-4.
- MARUCCO D., *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio di previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- MASCIOCCHI P., *Sicurezza sul lavoro: profili di responsabilità*, Milano Assago, Ipsoa, 2010.

- MATTEOTTI M., *La classe lavoratrice sotto la dominazione fascista (1921-1943)*, Roma, Società editrice Avanti, 1944.
- MAURO G., *La legge per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali e la sua applicazione pratica*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1930, n. 1.
- MAURO G., *La prevenzione delle malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 10.
- MAZZACANE A., SOMMA A., STOLLEIS M. (a cura di), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2005.
- MAZZONI G., *A proposito del valore giuridico della Carta del lavoro*, in "Archivio di studi corporativi", 1941, n. 3.
- MELONI G., *La nuova legislazione del lavoro e la sua posizione nel sistema delle discipline giuridiche*, in "Archivio giuridico Filippo Serafini", 1928.
- MESSINA A., *Il fascismo italiano e la "dittatura di sviluppo". Un problema storiografico aperto*, in MESSINA A. (a cura di), *L'economia nello stato totalitario fascista*, Roma, Aracne, 2017.
- MICHELETTI E.S., *Per una più efficace opera di prevenzione infortunistica*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1934, n. 6.
- MINOTTI M., *Aspetti giuridici della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1952, I.
- MIRALDI G., *Disciplina giuridica dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Roma, Edizioni italiane, 1942.
- MIRALDI G., *Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Padova, Cedam, 1960.
- MIRALDI G., *Il carbonchio quale infortunio sul lavoro*, in "Il Diritto del lavoro", 1942, II.
- MONTAGNA O., *Istruzione professionale dei lavoratori dell'industria*, in "Politica sociale", 1941-1942, n. 6-7.
- MONTELEONE G., *La legislazione sociale al Parlamento italiano. Gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile dei padroni. 1879-1886*, in "Movimento operaio e socialista", 1976, n. 3.
- MONTUSCHI L., *La tutela contro gli infortuni dal 1898 ad oggi: cent'anni di storia*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1998, II.
- MORELLO M., *Diritto, lavoro, sicurezza. Le assicurazioni per gli infortuni tra Ottocento e Novecento*, Fano, Aras Edizioni, 2015.
- MORELLO M., *Per la storia della sicurezza del lavoro: le prime forme di tutela assicurativa per gli infortuni in agricoltura*, in "I Working papers di Olympus", n. 38/2014.
- MORI A., *Dei certificati medici richiesti per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro (Note per il medico pratico)*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1937, n. 4, e n. 5-6.
- MORI A., *Della evoluzione della legislazione di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1950.
- MORI A., *I limiti della operabilità negli interventi chirurgici richiesti dagli operai infortunati*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1940, n. 2-3.
- MORI A., *La prevenzione degli infortuni del lavoro dal Ramazzini ad oggi*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 10.
- MORINIELLO A., *Nuovi orientamenti in materia d'assicurazione per le malattie professionali*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1952, n. 4.

- MORTATI C., *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Ristampa con prefazione di CHELI E., Milano, Giuffrè, 2000.
- MOSSA L., *Il diritto del lavoro nel Codice civile*, in "Archivio di studi corporativi", 1942.
- MOSSA L., *La Carta del lavoro e la Giurisprudenza*, in "Archivio di studi corporativi", 1937, n. 1.
- MUSSO S. (a cura di), *Operai*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2006.
- MUSSO S. (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento, 1896-1945: il lavoro nell'età industriale*, Roma, Castelvecchi, 2015.
- MUSSO S., *Gli operai tra centro e periferia*, in MUSSO S. (a cura di), *Operai*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2006.
- MUSSO S., *Il collocamento tra strumento di lotta sindacale e rimedio contro la disoccupazione*, in BENENATI E. (a cura di), *Trovare lavoro. Collocamento e reti sociali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2001.
- MUSSOLINI B., *Opera Omnia*, a cura di SUSMEL E. E D., Firenze, La Fenice, 1951-1963, voll. XII e XIX.
- NATOLI C., *Sulla classe operaia davanti al fascismo: l'Unione muratori romani. 1923-1945*, in "Italia contemporanea", n. 144/1981.
- NEPPI MODONA G., *La Magistratura e il fascismo*, in QUAZZA G. (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Torino, Einaudi, 1973.
- NERVI G., "Concorso" e "coesistenza" di invalidità secondo l'art. 11 del R.D. 15 dicembre 1936, n. 2276, in "Rassegna della previdenza sociale", 1939, n. 5.
- NERVI G., *Il medico di fabbrica – Che cosa è – Che cosa e chi si vorrebbe che fosse – Cosa e chi deve e può essere*, in "Rassegna di medicina industriale", 1942.
- NERVI G., *Infortuni e malattie professionali in regime fascista*, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 1-2.
- NERVI G., *L'esonero della responsabilità civile concesso dalla legge infortuni e il concetto di terzo responsabile nel caso di attività collegate o comuniste*, in "Massimario di Giurisprudenza del lavoro", 1934.
- NERVI G., *L'obbligo della denuncia dei lavori agli effetti dell'assicurazione infortuni ed il suo presupposto*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1938, n. 11.
- NERVI G., *L'omessa denuncia dell'infortunio e la responsabilità del datore di lavoro*, in "Massimario di Giurisprudenza del lavoro", 1974.
- NERVI G., *La legge sull'assicurazione contro la silicosi e l'asbestosi*, in "Infortuni e malattie professionali", 1943, n. 1-2.
- NERVI G., *La nuova legge infortuni*, in "L'assistenza sociale agricola", 1937, n. 1-2.
- NERVI G., *La nuova legge infortuni*, in "L'assistenza sociale agricola", 1935, n. 9-10.
- NERVI G., *Sulla proposta abolizione dell'esonero dalla responsabilità civile dell'imprenditore sancito dalla legislazione infortuni*, in "La Rivista italiana di previdenza sociale", 1948, n. 1.
- NOGLER L., *L'idea nazionalsocialista di un «nuovo ordine europeo» e la dottrina corporativa italiana*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 91/2001.
- OLIVETTI A.O., *La Carta del lavoro*, in "Il Popolo d'Italia", 2 marzo 1927.

- ORNAGHI L., *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Milano, Giuffrè, 1984.
- OTTOLENGHI S., *La personalità fisico-psichica del lavoratore e le funzioni del medico di fabbrica*, in "Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale, 1934, n. 1.
- PALLA M., *Fascismo e stato corporativo. Un'inchiesta della diplomazia britannica*, Milano, Franco Angeli, 1991.
- PALLA M. (a cura di), *Lo Stato fascista*, Milano, La Nuova Italia, 2001.
- PANCHERI G., *Il ruolo del medico di fabbrica nella prevenzione degli infortuni industriali*, Torino, Edizione dell'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni, 1943.
- PANDOLFELLI G., SCARPELLO G., RICHTER M.S., DALLARI G., *Codice civile, Libro del lavoro, sub. Art. 2086*, Milano, Giuffrè, 1942.
- PANUNZIO S., *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939.
- PAPANTI PELLETIER P.L., *Il medico di fabbrica*, Genova, Società Anonima Editrice, 1929.
- PARTITO NAZIONALE FASCISTA (a cura di), *Dizionario di politica*, vol. II, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1940.
- PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni*, Roma, Nuova Europa, 1933.
- PASCUCCI P., *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, in "Diritto e sicurezza sul lavoro", 2016, 1, I.
- PASETTI M. (a cura di), *Progetti corporativi tra le due guerre mondiali*, Roma, Carocci, 2006.
- PASSANITI P., *Le origini del diritto del lavoro*, in MUSSO S. (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento, 1896-1945: il lavoro nell'età industriale*, Roma, Castelvecchi, 2015.
- PASSANITI P., *Storia del diritto del lavoro. I. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Milano, Giuffrè Editore, 2006.
- PEDIO E., *Sull'organizzazione di gare concernenti la prevenzione degli infortuni nelle grandi aziende*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 2.
- PERETTI-GRIVA D.R., *Infortuni del lavoro e malattie professionali nella nuova legislazione: R.D.L. 17 agosto 1935, n. 1765, 15 dicembre 1936, n. 2276, 25 gennaio 1937, n. 200: manuale teorico-pratico*, Torino, Utet, 1937.
- PERETTI-GRIVA D.R., *L'art. 2087 c.c. e i conseguenti diritti del lavoratore*, in "Prevenzione degli infortuni", 1954, n. 2.
- PERETTI-GRIVA D.R., *L'art. 2087 del c.c. non abroga l'art. 4 del R.D. 17 agosto 1935, n. 1765, e non consacra una graduazione nell'entità della colpa*, in "Prevenzione degli infortuni", 1956.
- PERETTI-GRIVA D.R., *Linee generali della nuova legislazione sugli infortuni del lavoro e sulle malattie professionali*, in "Responsabilità civile e previdenza sociale", 1937, n. 2.
- PERETTI-GRIVA D.R., *Sulla responsabilità dell'imprenditore per l'infortunio sul lavoro, di fronte all'art. 2087 del Codice civile*, in "Diritto dell'economia", 1956.
- PERFETTI F., *Il sindacalismo fascista, I. Dalle origini alla vigilia dello Stato corporativo (1919-1930)*, Roma, Bonacci Editore, 1988.

- PERGOLESI F., *Diritto del lavoro*, Bologna, Zuffi, 1949.
- PERSIANI M., *Tendenze dell'evoluzione della tutela per gli infortuni e le malattie professionali: il superamento del principio del rischio professionale*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1974, III.
- PESSI R., *Lezioni di diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli Editore, 2016.
- PESSI R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale, II, Profili storici*, Padova, Cedam, 2005.
- PETRONE C., *Le fonti nell'ordine corporativo*, in "Il diritto fascista", 1940, n. 5-6.
- PETRONE C., *Stato e Nazione nella concezione fascista (Commento alla dichiarazione I)*, in TURATI A., BOTTAI G., *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, Roma, Edizioni del Diritto del Lavoro, 1929.
- PIGHETTI R., *L'ordinamento sindacale-corporativo in sintesi (con il testo della Carta del Lavoro, relativo commento e quadri sinottici)*, Milano, Officina grafica A. Zanoli, 1940.
- PISENTI G., *La prevenzione degli infortuni nell'industria e nell'agricoltura*, in "Il diritto del lavoro", 1928, n. 1-2.
- PIZZOLI U., *Per valutare la capacità lavorativa dell'operaio*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1927, n. 2.
- PORTA F.A., *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti da Enti pubblici*, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 9.
- POZZILLI P., *Modifiche e perfezionamento della legge infortuni*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1946, n. 3-4.
- PRADELLI E., *Dieci anni di vita di un'organizzazione antinfortunistica aziendale*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1941, n. 3.
- PRETI D., *Per una storia sociale dell'Italia fascista: la tutela della salute nell'organizzazione dello stato corporativo (1922-1940)*, in BETRI M.L., GIGLI MARCHETTI A. (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al Fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982.
- PROSPERETTI W., *Lavoro, I, Aspetto etico e politico*, in PARTITO NAZIONALE FASCISTA (a cura di), *Dizionario di politica*, vol. II, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1940.
- PROSPERI G., *Alcuni rilievi sul Decreto che istituisce l'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1930, n. 11.
- PROSPERI G., *La salute e l'igiene nel lavoro*, Roma, Edizioni del "Diritto del lavoro", 1927.
- PUCCINOTTI F., *Opere complete edite ed inedite*, vol. II, Napoli, Agostino Pellerano Editore, 1858.
- PUTZOLU A., *Il libro del lavoro nel Codice civile fascista*, in "Archivio di studi corporativi", 1942.
- PUTZOLU A., *Panorama del Codice civile fascista*, in "Il Foro italiano", 1941, IV.
- QUAZZA G. (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Torino, Einaudi, 1973.
- RANELLETTI A., *Il Governo fascista pei lavoratori. L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1933, n. 11.
- RANELLETTI A., *L'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali (Note illustrative)*, in "Il diritto del lavoro", 1934, I.

- RANELLETTI A., *La necessità delle visite preventive e periodiche dei lavoratori*, in “Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale”, 1930, n. 2.
- RANELLETTI A., *Osservazioni sull'applicazione del Regolamento d'igiene del lavoro*, in ATTI DELL'VIII CONGRESSO NAZIONALE DI MEDICINA DEL LAVORO, parte I e II, Milano, Tipografia Antonio Cordani S.A., 1930.
- RANELLETTI E., *La Carta del lavoro*, in “Archivio giuridico Filippo Serafini”, 1929, n. 1.
- RELAZIONE DEL MINISTRO GUARDASIGILLI GRANDI AL CODICE CIVILE DEL 1942, *Libro V–Del lavoro*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1943.
- RICCARDI R., *Composizione dei Comitati di Sicurezza aziendali con particolare riguardo alla partecipazione degli operai*, in “Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro”, 1939, n. 11.
- RIVA SANSEVERINO L., *Art. 2087*, in SCIALOJA A. (a cura di), *Commentario al Codice civile*, Libro V *Del lavoro*, Artt. 2060-2246, Bologna, Zanichelli, 1943.
- RIVA SANSEVERINO L., *Il concetto di “lavoro” nel nuovo Codice*, in “Archivio di studi corporativi”, 1942.
- RIVA SANSEVERINO L., *L'aggiornamento sociale dell'assicurazione infortuni*, in “Il Diritto del lavoro”, 1939, I.
- RIZZO T.L., *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1988.
- ROBERTI R., *Le associazioni sindacali e la polizia del lavoro (Commento alla dichiarazione XXV)*, in TURATI A., BOTTAI G., *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, Roma, Edizioni del Diritto del Lavoro, 1929.
- ROMAGNOLI U., *Il diritto del lavoro durante il fascismo. Uno sguardo d'insieme*, in “Lavoro e diritto”, 2003, n. 1.
- ROMAGNOLI U., *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- ROMANO R., *Fabbriche, operai, ingegneri. Studi di storia del lavoro in Italia tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 2000.
- ROMANO R., *Gli industriali e la prevenzione degli infortuni sul lavoro (1894-1914)*, in BETRI M.L., GIGLI MARCHETTI A. (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al Fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982.
- ROSSI L.E., *Cenni storici e amministrativi sulla Cassa nazionale di assicurazione degli infortuni degli operai sul lavoro*, Milano, Stabilimento Tipografico Enrico Reggiani, 1911.
- RUATA C.W., *Il fenomeno infortunistico*, in “L'Assistenza sociale”, 1940.
- RUGGERINI M.G., *Le politiche aziendali di reclutamento. Tecniche e filosofie nelle riviste industriali nei primi decenni del Novecento*, in BENENATI E. (a cura di), *Trovare lavoro. Collocamento e reti sociali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2001.
- SALIS A., *Osservazioni sui più recenti orientamenti della Cassazione nella interpretazione dell'art. 2087 c.c.*, in “Prevenzione degli infortuni”, 1956, n. 1-2.
- SALVATORELLI L., MIRA G., *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino, Einaudi, 1974.
- SALVI C., *Corporativismo e diritto civile italiano*, in MAZZACANE A., SOMMA A., STOLLEIS M. (a cura di), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2005.

- SANCETTA C., *L'ordinamento corporativo, fascista*, Roma, Angelo Signorelli Editore, 1939.
- SANTARELLI E., *Storia del fascismo*, Roma, Editori riuniti, 1973.
- SANTOMASSIMO G., *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Roma, Carocci, 2006.
- SCATAMACCHIA E., *Sul "giustificato motivo" di rifiuto a sottoporsi ad atti operativi e alcune osservazioni sulla composizione del collegio arbitrale prevista dall'art. 32 della nuova Legge infortuni*, in "Zacchia", 1937.
- SCIALOJA A. (a cura di), *Commentario al Codice civile, Libro V Del lavoro, Artt. 2060-2246*, Bologna, Zanichelli, 1943.
- SCOTTO F., *Dolo, colpa e responsabilità civile negli infortuni sul lavoro*, in "L'Assistenza sociale agricola", 1941, n. 9-10.
- SEGA C., *La previdenza e l'assistenza sociale nei documenti pontifici*, in "La rivista italiana di previdenza sociale", vol. I, 1949.
- SILIATO L.S., *La riforma della previdenza e assistenza sociale nel ventennale dei Fasci di combattimento*, Milano, Edizioni «La Prora», 1939.
- SINDACATO E CORPORAZIONE, *Bollettino del lavoro e della previdenza sociale. Informazioni corporative*, vol. LIX, 1933, n. 3.
- SIRCHIA F., *L'art. 2087 cod. civ. e l'esonero dalla responsabilità civile dell'imprenditore ex art. 4 R.D. 17 agosto 1935, n. 1765*, in "Archivio della responsabilità civile", *Responsabilità conseguente ad infortuni sul lavoro*, 1958.
- SMURAGLIA C., *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, Giuffrè, 1962.
- SORDI B., *Corporativismo e dottrina dello Stato in Italia. Incidenze costituzionali e amministrative*, in MAZZACANE A., SOMMA A., STOLLEIS M. (a cura di), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2005.
- SOTTILARO R., *Autarchia e Istruzione professionale dei lavoratori*, Roma, Unione Editoriale d'Italia, 1939.
- SOTTILI D'ALFANO E., *Corporativismo fascista*, Milano, Arti Grafiche Ponti & C., 1937.
- STARACE A., *L'opera nazionale dopolavoro*, Verona, A. Mondadori Editore, 1933.
- STRINATI V., *La responsabilità degli imprenditori e la Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: iniziative legislative e dibattiti parlamentari (1879-1885)*, in "Le Carte e la Storia", 2007, n. 1.
- TAMBURINI M., *L'obbligo di tutela dell'integrità fisica dei lavoratori (art. 2087 cod. civ.) ed il regolamento generale per la prevenzione degli infortuni*, in "Rivista italiana di previdenza sociale", 1952.
- TAMBURINI M., *Sanzioni penali per la violazione delle norme dirette a prevenire gli infortuni sul lavoro*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, I.
- TETI R., *Codice civile e regime fascista*, Milano, Giuffrè, 1990.
- TINTI A.R., *Frammenti di legislazione sociale*, in "Politica del diritto", 1985, n. 4.
- TODINI G., *Corporazioni e corporativismo. Per una storia del diritto del lavoro*, Sassari, Todini Editore, 2007.

- TORALDO DI FRANZIA M., *Per un corporativismo senza "Corporazioni": Lo Stato di Carlo Costamagna*, in "Quaderni fiorentini", vol. XVIII, Milano, Giuffrè, 1989.
- TOVO C., *Appunti sull'obbligatorietà delle cure*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1937, n. 3.
- TOVO C., *L'assicurazione delle malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1927, n. 6.
- TOVO C., *Oneri, limiti e finalità delle cure a vantaggio degli infortunati sul lavoro*, Spoleto, Arti Grafiche Panetto & Petrelli, 1925.
- TRAVERSO G.G., *Le nuove disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, in "Il diritto del lavoro", 1935.
- TREU T., *Sicurezza sociale e partecipazione. Note storiche e critiche*, in "Rivista di diritto del lavoro", 1970, I.
- TREVISANI R., *La concezione fascista del "Lavoro" (Commento alla dichiarazione II)*, in TURATI A., BOTTAI G., *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, Roma, Edizioni del Diritto del Lavoro, 1929.
- TUCCI G., *La Carta del lavoro e le sue realizzazioni*, Torino, G.B. Paravia & C., 1938.
- TURATI A., BOTTAI G., *La Carta del lavoro illustrata e commentata*, Roma, Edizioni del Diritto del Lavoro, 1929.
- UNGARI P., *Ideologie giuridiche e strategie istituzionali del fascismo*, in AA.VV., *Il problema storico del fascismo*, Firenze, Vallecchi, 1970.
- UNGARO M., *Del rapporto assicurativo ex lege per la tutela previdenziale contro gli infortuni sul lavoro*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1968, n. 3-4.
- URBANI S. (a cura di), *Il Concordato italiano incendio R.I. nel suo centenario*, Milano, 1983.
- UTILI C., *La responsabilità civile del datore di lavoro negli infortuni sul lavoro e nelle malattie professionali*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1953, n. 5.
- VECCHIONI B., *Assicurazione infortuni e malattie professionali*, in "Politica sociale", 1941-1942, n. 5.
- VENEZIAN E., *A proposito di assistenza sanitaria agli infortunati sul lavoro (Osservazioni e considerazioni)*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1935, n. 4.
- VICARELLI G., *Alle radici della politica sanitaria in Italia. Società e salute da Crispi al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- VIESTI L., *Stato e diritto fascista*, in "Il diritto del lavoro", 1928, n. 4-5.
- VIGLIANI E.C., *Alcune nozioni sull'insorgenza e sulla prevenzione della silicosi e dell'asbestosi*, in "Rassegna di medicina industriale", 1938, n. 5-6.
- VIGLIANI E.C., *L'istituzione presso l'E.N.P.I. di un centro nazionale di cultura per medici di fabbrica*, in "Rassegna di medicina industriale", 1939, n. 7.
- VIGLIANI G.A., *Il medico di fabbrica di fronte alle leggi del lavoro*, in "Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale", 1932.
- VIGLIANI G.A., *La sezione igienico-sanitaria dell'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione infortuni*, in "Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale", 1936, n. 3-4.

- VITERBO C., *La responsabilità dell'imprenditore per gli infortuni sul lavoro (A proposito di una progettata riforma legislativa)*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 1948, n. 5.
- VITO F., *Lavoro e giustizia sociale*, in "Politica sociale", 1941, n. 6.
- VIZIANO A., *Sull'esame medico e la selezione degli operai*, in "L'organizzazione scientifica del lavoro", 1928, n. 7-8.
- VOLPE G., *Storia del movimento fascista*, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1939.
- WACHMANN J., *Predisposizioni psicofisiologiche agli infortuni sul lavoro e selezione preventiva*, in "Difesa sociale", 1935, n. 2.
- ZAPPULLI C., *La malaria nelle leggi infortunistiche e nella giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione*, in "Infortuni e malattie professionali", 1941, n. 6.
- ZEZZA O., *Le simulazioni negli infortuni sul lavoro (appunti per la repressione dell'autolesionismo)*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1935, n. 2.
- ZUNINO P.G., *L'ideologia del fascismo. Miti, credenze e valori nella stabilizzazione del regime*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- Concorso della sicurezza tra i costruttori italiani di macchine e di attrezzi da lavoro*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 4.
- Concorso per la individuazione dei contributi del personale delle aziende industriali alla organizzazione della Sicurezza*, in Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1938, n. 9.
- Concorso per una novella*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 2.
- D.d.l.: *Delegazione al Governo di riformare le disposizioni legislative sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni degli operai sul lavoro*, Relazione dell'Ufficio centrale del Senato, seduta dell'11 gennaio 1934, in "Rassegna della previdenza sociale", 1934, n. 1-2.
- Determinazione del numero degli operai occupati per la sussistenza dell'obbligo della camera di medicazione*, in Sindacato e Corporazione, *Bollettino del lavoro e della previdenza sociale. Informazioni corporative*, vol. LIX, 1933, n. 3.
- Ente nazionale di propaganda per la prevenzione infortuni (E.N.P.I.)*, in Confederazione fascista degli industriali, *Annuario 1937*, Roma, Edizioni della Confederazione fascista degli industriali, 1937.
- I Littorali del lavoro e la prevenzione degli infortuni*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 3.
- Igiene del lavoro*, in Confederazione generale fascista dell'industria italiana, *Annuario 1933*, Roma, Tipografia del Senato, 1933.
- Il compiacimento del Duce per l'attività dell'E.N.P.I.*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1939, n. 9.
- Il libro del lavoro nel nuovo Codice civile*, in "Il lavoro umano", 1941.
- Il nuovo regime dell'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1935, n. 10.

- Il primo corso rapido di cultura per medici di fabbrica organizzato dall'E.N.P.I.*, in "L'assistenza sociale", 1939, n. 9.
- Indagini statistiche sugli infortuni degli operai sul lavoro*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1938, n. 1.
- L'attività dell'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, durante l'esercizio 1934*, in "Assistenza fascista", 1936, n. 1-2.
- La Carta del lavoro*, in "Corriere d'Italia", 23 aprile 1927.
- La propaganda anti-infortunistica nel settore industriale*, in "L'Assistenza sociale", 1940.
- "La riforma delle leggi d'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro"*, *Relazione del Ministero delle Corporazioni*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1931, n. 6.
- Per i medici di fabbrica*, in "Il Policlinico. Sezione pratica", 1929, n. 6.
- Per la sanità della razza e una più efficace tutela dell'integrità fisica dei lavoratori*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1936, n. 6.
- Possibilità per tutti di farsi soci dell'E.N.P.I.*, in "Securitas. Rassegna della sicurezza e dell'igiene del lavoro", 1940, n. 3.
- Sulle visite mediche preventive e periodiche agli operai*, in "Rassegna di medicina applicata al lavoro industriale", 1930, n. 4.
- Sviluppi dell'azione preventiva contro gli infortuni sul lavoro*, in "Rassegna della previdenza sociale", 1937, n. 7.
- Vigilanza sulla prevenzione infortuni negli stabilimenti industriali*, in "Giornale della libreria", vol. 45, 10 giugno 1932, n. 24.

Abstract

Il presente lavoro intende analizzare, senza alcuna pretesa di esaustività, le tematiche, durante il periodo fascista, relative al lavoro e alla sua sicurezza, all'evoluzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, allo sviluppo degli enti di tutela, alla responsabilità del datore di lavoro, confrontando l'art. 2087 con le norme preesistenti e le sue prime applicazioni giurisprudenziali.

This essay analyses, the issues, during the fascist regime, relating to work and its safety, the evolution of compulsory insurance against accidents at work and professional diseases, the development of protection institutions, the responsibility of the employer work, comparing the art. 2087 with the pre-existing rules and its first jurisprudential applications.

Parole chiave

Tutela, Salute e sicurezza sul lavoro, Fascismo, ENPI, INFAIL, Art. 2087 c.c.

Keywords

Protection, Health and Safety at work, Fascism, ENPI, INFAIL, Art. 2087 c.c.

Il quaderno è stato pubblicato nel mese di febbraio 2024