

Lorenzo Gaeta

I sessant'anni (prima) del testo unico  
sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali\*

Sommario: 1. Il percorso accidentato verso il testo unico del 1904. 2. Il percorso obbligato verso il testo unico del 1935. 3. Il percorso unanimistico verso il testo unico del 1965.

1. *Il percorso accidentato verso il testo unico del 1904*

Nel 2025 il testo unico sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124) ha compiuto sessant'anni. Ma la nostra storia giuridica della materia conta altri sessant'anni (e poco più) e altri due testi unici, le cui vicende si cercherà qui di ricostruire per sommi capi, scoprendo che forse le analogie tra le diverse tappe sono maggiori delle distanze<sup>1</sup>.

Può partirsi dagli ultimi decenni dell'Ottocento, nel momento della prima industrializzazione italiana. Non abbiamo statistiche affidabili, ma il numero degli infortuni sul lavoro, spesso mortali, è di sicuro impressionante. Il diritto non ha strumenti per apprestare tutele efficienti: in mancanza di norme specifiche, vigono le regole comuni della responsabilità civile 'aqui-

\* Il saggio rielabora la relazione tenuta a Trieste il 28 novembre 2025 al convegno *1965-2025 Tutela assicurativa e malattie professionali a sessant'anni dal DPR n. 1124/1965*, organizzato dalla Scuola superiore della magistratura, dall'Associazione "Ubaldo Spanghero" e dall'Università di Trieste.

<sup>1</sup> Per interessanti spunti in questa direzione, TINTI, *Frammenti di legislazione sociale*, in PD, 1985, p. 593 ss.

liana<sup>2</sup>; il che comporta che il lavoratore infortunato (o i suoi superstiti) deve farsi carico di un processo contro il datore di lavoro, fornendo la prova, praticamente impossibile, della sua condotta colposa e del nesso di causalità tra questa e l'evento.

In Francia si elabora una teoria che ritiene insito nel contratto di lavoro l'obbligo datoriale di garantire l'incolumità del dipendente, con la conseguente inversione dell'onere probatorio: spetterebbe quindi all'imprenditore provare che l'infortunio è dipeso da caso fortuito, forza maggiore o colpa dello stesso lavoratore. Ma i non molti giudici che importano in Italia questa ricostruzione per lo più concludono, applicando un principio di 'colpa soggettiva', che, anche laddove l'obbligo di sicurezza risulti inosservato, l'imprenditore possa scagionarsi semplicemente dimostrando di aver operato secondo la diligenza "del buon padre di famiglia".

In ogni caso, la scelta se applicare la teoria della responsabilità extracontrattuale oppure quella della responsabilità contrattuale si dimostra sostanzialmente irrilevante, se si considera che nessuna delle due riesce a coprire la gran parte degli infortuni – qualcuno calcola addirittura il 98% –, che viene ritenuta fortuita (anche se quasi nessuno si chiede se davvero un infortunio possa essere tecnicamente definibile fortuito, quando mancano le sue caratteristiche tipiche, cioè l'imprevedibilità e l'inspiegabilità).

Allora, per garantire i lavoratori contro questa massa di infortuni 'fortuiti', viene sviluppata una teoria del 'rischio professionale', per cui chi nell'esercizio di un'attività arrechi un qualsiasi danno ad essa direttamente consequenziale è sempre obbligato a risarcirlo: *cuius commoda eius et incommoda*. Questa ricostruzione, che innesta una sorta di innovativa colpa oggettiva dell'industria, presenta però pochi appigli giuridici (che non siano antichissime fonti romano-barbariche); essa, comunque, negli stessi anni viene tranquillamente applicata dai giudici nelle controversie tra proprietari, mai in quelle tra proprietario e dipendente (ad esempio, le società ferroviarie vengono sistematicamente condannate a risarcire i danni fortuiti causati dai treni alle merci o alle proprietà altrui ma non i danni fortuiti causati dai treni agli operai addetti al servizio)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sulle vicende che portano all'approvazione della prima legislazione antinfortunistica, per tutti, GAETA, *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Esi, 1986; CAZZETTA, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico*, Giuffrè, 1991.

<sup>3</sup> CASTRONOVO, *Alle origini della fuga dal codice: l'assicurazione contro gli infortuni tra diritto privato generale e diritti secondari*, in *Jus*, 1985, p. 45 ss.

In ogni caso, già la semplice ipotesi di una colpa oggettiva dell'imprenditore preoccupa: gli industriali, naturalmente, e gli studiosi più tradizionalisti, ma alla fine anche i proponenti delle teorie più avanzate e innovative; ad esempio, Fusinato auspica l'intervento di una legge, Ferraris addirittura collabora col Ministero per scriverla, così come Gianturco, da deputato, si dà da fare perché sia approvata<sup>4</sup>. E per questa legge tutti adottano a modello la normativa che la Germania bismarckiana, tra mille polemiche, ha varato nel 1884, incentrandola sull'obbligo per l'imprenditore, in determinati settori industriali, di assicurarsi contro il rischio di infortuni dei dipendenti<sup>5</sup>. Al termine di un acceso dibattito, superata la strenua resistenza dei liberali a oltranza, emergono tutte le convenienze pacificatrici di una soluzione del genere, non a caso fortemente sponsorizzata dal mondo della grande industria, che intende tenere a freno le proteste operaie, particolarmente vivaci in quegli ultimi anni del secolo. Ma i governi si susseguono vorticosamente e i progetti di legge si accumulano: iniziano i ministri del lavoro della sinistra (ovviamente non socialisti, che allora neanche esistono) Grimaldi, Miceli e Chimirri, casualmente tutti calabresi, finché, a dimostrare come si tratti di una soluzione interclassista buona per tutte le stagioni, non sono due ministri della destra, il senese Barazzuoli e, finalmente, il fiorentino Guicciardini, a varare la l. 17 marzo 1898 n. 80<sup>6</sup>.

Con il nuovo sistema (la legge viene ritoccata, prevedendo qualche allargamento, dalla l. 29 giugno 1903 n. 243 e poi trasfusa con questa nel testo unico approvato con r.d. 31 gennaio 1904 n. 51), gli imprenditori sono obbligati ad assicurarsi, scegliendo liberamente l'istituto (quello pubblico, la Cassa nazionale di assicurazione, è stato costituito con l. 8 luglio 1883 n. 1473<sup>7</sup>). Essi, in questo modo, non rispondono più per responsabilità civile, a meno che il fatto da cui deriva l'infortunio costituisca "reato d'azione pubblica", mentre i lavoratori infortunati ricevono sempre un indennizzo, sensibilmente più basso di quello che avrebbero percepito

<sup>4</sup> FUSINATO, *Gli infortuni sul lavoro e il diritto civile*, Loescher, 1887; FERRARIS, *Gli infortuni sul lavoro e la legge*, Bertero, 1897; GIANTURCO, *Discorsi parlamentari*, Camera dei deputati, 1909.

<sup>5</sup> MAZZOLA, *L'assicurazione degli operai nella scienza e nella legislazione germanica*, Botta, 1885.

<sup>6</sup> CARNELUTTI, *Infortuni sul lavoro. Studi*, Athenaeum, 1913.

<sup>7</sup> 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, I, p. 158 ss.

con l'integrale risarcimento del danno civilisticamente considerato. È una chiara soluzione transattiva: il padrone sopporta il rischio del fortuito e della forza maggiore, l'operaio rinuncia al risarcimento integrale ma è sicuro di riscuotere comunque una somma di denaro, finanche nel caso in cui l'infortunio dipenda da una sua negligenza. Il cambio di prospettiva è evidente anche dal punto di vista dell'immagine: mentre prima, in caso di infortunio, il padrone veniva percepito come un brutale sfruttatore, ora passa quasi per benefattore, anche quando scarica l'importo dell'assicurazione sui salari degli operai<sup>8</sup>. Il sistema si applica selettivamente a ristretti settori industriali più meccanizzati, quelli dove lavorano le persone di cui più si ha paura, quelli da tenere più sotto controllo, quelli che in quello stesso 1898 subiscono le cannonate del generale Bava Beccaris<sup>9</sup>. Non si applica all'agricoltura, dove pure gli infortuni sono frequentissimi (anche fuori dell'orario di lavoro) e dove è occupata allora la stragrande maggioranza dei lavoratori italiani; settore che, peraltro, il potere costituito considera immerso in un atavico sottosviluppo e quindi da amministrare in termini di ordine pubblico, mentre i socialisti vedono i contadini come persone prive anche della percezione della loro pesante indigenza, perciò quasi da 'evangelizzare', ma con le quali è difficile instaurare un rapporto politico alla pari<sup>10</sup>. Il sistema, poi, non si applica al terziario né al settore pubblico, per lo più costituito da pacifici 'servitori dello Stato'. Infine, l'assicurazione non comprende le malattie professionali, che non hanno lo stesso 'effetto scenico' dell'infortunio e perciò non riescono a imporsi, oggi si direbbe mediaticamente, all'attenzione del legislatore (qualcuno ha provato, ma senza successo, a sollevare il problema durante il dibattito parlamentare).

Intanto, una leggina del tutto marginale, cioè il r.d. 25 maggio 1913 n. 668, nell'estendere la tutela antinfortunistica alle colonie appena conquistate, la Tripolitania e la Cirenaica (con previsioni ben differenziate tra lavoratori italiani e indigeni), contiene un'importante novità, ovvero la previsione

<sup>8</sup> Per una ricostruzione un po' 'fuori dalle righe' dell'intera vicenda infortunistica fino alla legge del 1898, GAETA, *Scene da un infortunio*, in *LD*, 2020, p. 557 ss.

<sup>9</sup> BALANDI, *Un caso di archeologia giuridica: ciò che resta oggi del 'rischio professionale'*, in *RGL*, 1976, 3, p. 103.

<sup>10</sup> PASSANITI, *Storia del diritto del lavoro - I. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Giuffrè, 2006, p. 315 ss.

esplicita dell'obbligo per gli infortunati a sottoporsi in determinati casi alle cure ritenute opportune<sup>11</sup>.

Nel 1917, col paese in guerra da più di due anni, senza che si intraveda una via d'uscita, il clima sociale è profondamente cambiato e il legislatore ha di conseguenza rapidamente mutato il suo atteggiamento, che da un liberale astensionismo nelle faccende dell'economia e del lavoro è passato a un interventismo talvolta sfrenato, attuato con i numerosi provvedimenti sulla 'mobilitazione industriale', che hanno modellato un rapporto di lavoro autoritario ed eterodiretto, di stampo militaresco, nel quale spesso i diritti dei dipendenti vengono oblitterati, nel nome dello sforzo bellico<sup>12</sup>. È anche il momento nel quale il legislatore avverte il bisogno di aggregare le masse intorno all'interesse nazionale, cercando di eliminare le più evidenti storture del sistema normativo. Tra queste c'è la totale assenza di tutela degli infortuni occorsi all'enorme massa dei lavoratori occupati in agricoltura. Il d.lgs. lgt. 23 agosto 1917 n. 1450 estende finalmente a questo settore il principio dell'assicurazione obbligatoria<sup>13</sup>, che le indicazioni della 'committenza' di fine Ottocento avevano circoscritto al solo mondo dell'industria.

Questa legge contiene non poche innovazioni di principio<sup>14</sup>: in un settore tradizionalmente associativo come l'agricoltura, l'assicurazione copre anche persone non qualificabili tecnicamente come dipendenti; è previsto, poi, un modello di finanziamento fiscale del sistema assicurativo; la devoluzione delle controversie a commissioni arbitrali – probabilmente più affidabili nell'evitare sorprese applicative – e non al giudice ordinario; l'obbligo per l'infortunato, sia pure in determinati e circoscritti casi, di sottoporsi a cure restitutive; soprattutto, è messa in chiaro, fin dal primo articolo, l'applicazione della cosiddetta 'automaticità delle prestazioni' assicurative, non operante nel sistema delle assicurazioni contro gli infortuni industriali, ancora legata alla sua matrice privatistica<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Sul tema delle cure, MORELLO, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nell'Italia fascista*, in *DLS*, Quaderno I, 2024, p. 126 ss.

<sup>12</sup> GAETA, *Aspetti giuslavoristici della mobilitazione industriale italiana nella prima guerra mondiale*, in *RGL*, 2019, I, p. 65 ss.

<sup>13</sup> MORELLO, *Per la storia della sicurezza del lavoro: le prime forme di tutela assicurativa per gli infortuni in agricoltura*, in *WP Olympus*, 2014, 38, p. 13 ss.

<sup>14</sup> Al punto che ACCONCIA, *I soggetti protetti nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in agricoltura*, in BUSSI, PERSIANI (dir.), *Trattato di previdenza sociale*, IV, Cedam, 1981, p. 252, la ritiene "rivoluzionaria".

<sup>15</sup> GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in *DDPCom*, Utet, 2000, p. 385.

## 2. *Il percorso obbligato verso il testo unico del 1935*

Dieci anni dopo, nel 1927, l'Italia è già convintamente fascista, quando quella sorta di 'catechismo' sociale del regime che è la Carta del lavoro elenca tra gli obiettivi del nuovo Stato anche quelli di perfezionare l'assicurazione infortuni e di assicurare le malattie professionali (XXVII, nn. 1 e 3)<sup>16</sup>. Si inizia con queste ultime, la cui tutela sconta, da noi come del resto altrove, un ritardo storico, nonostante sulla materia da tempo lavorino commissioni e sottocommissioni, si svolgano studi, inchieste, ricerche e finanche concorsi a premi, e si avanzino proposte di legge. In realtà, è sempre forte l'influenza di quella tesi che non considera inerente al rischio professionale dell'imprenditore – assolto mediante l'assicurazione obbligatoria – la possibilità che il lavoratore si ammali lentamente: a una tale eventualità il dipendente si esporrebbe in qualche modo volontariamente stipulando il contratto e il trattamento retributivo ivi pattuito la assorbirebbe e monetizzerebbe<sup>17</sup>. Un'idea, questa, che non considera affatto come a determinare sia l'infortunio che la malattia concorra il medesimo fattore causale, cioè lo svolgimento del lavoro, che ora agisce violentemente ora lentamente, rendendo pertanto poco giustificabile un così diverso trattamento ai fini assicurativi, se identiche sono la causa e la conseguenza e differente solo la forma (come se il diritto penale – dice qualcuno – ammettesse differenze tra l'azione violenta dell'assassino e quella lenta dell'avvelenatore<sup>18</sup>).

Il sistema, attivato dal r.d. 13 maggio 1929 n. 928, entra però in vigore, per la ritardata emanazione del regolamento attuativo, soltanto il 1° gennaio 1934. Il modello giuridico è quello della legislazione antinfortunistica del 1904: l'obbligatorietà dell'assicurazione viene estesa a una lista di sei tecnopatie, correlate tassativamente a determinate lavorazioni, per le quali vale la presunzione legale di origine professionale. Ciò comporta alcune conseguenze, che col tempo riveleranno altrettante incongruità<sup>19</sup>. Innanzi-

<sup>16</sup> ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale corporativo e i suoi interpreti*, in ID., *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Il Mulino, 1974, p. 205 ss.

<sup>17</sup> Sul tema, LUDOVICO, *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e responsabilità civile del datore di lavoro*, Giuffrè, 2012, p. 33 ss.

<sup>18</sup> CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Jandi Sapi, 1961, p. 25, che riporta le parole di un clinico consultato nel corso dei lavori parlamentari.

<sup>19</sup> BETOCCHI, *Punti oscuri nella assicurazione contro le malattie professionali*, in *Rassegna della previdenza sociale*, 1929, 8, p. 13 ss.

tutto, l'implementazione dell'assicurazione contro le malattie professionali non come sistema autonomo, ma come pura e semplice estensione, per 'assimilazione', dell'assicurazione contro gli infortuni, esclude dalla nuova tutela le malattie insorte nelle moltissime aziende alle quali questo sistema non si applica: quelle agricole, innanzitutto, ma anche tutte quelle aziende industriali sulle quali, per il numero dei dipendenti o per il tipo di lavorazione, non gravi l'obbligo assicurativo antinfortunistico. Il sistema tabellare e il sistema presuntivo – con le tre colonne della malattia, della lavorazione e del periodo massimo di indennizzabilità – si mostrano poco flessibili e inadeguati alla realtà e ai progressi della scienza medica, dando luogo negli anni a forti disparità e incertezze applicative, che neanche la più autorevole giurisprudenza riesce a dirimere.

Importante è, comunque, l'obbligo, posto dalla legge del 1929 a carico del lavoratore, di sottoporsi alle visite di controllo e alle cure ritenute necessarie dall'istituto assicuratore. Questo principio dell'assistenza sanitaria, soprattutto quando indirizzata alla conservazione della validità al lavoro, se in tanti casi rappresenta davvero per il lavoratore la migliore forma di riparazione del danno<sup>20</sup>, in quegli anni si rivela anche ideologicamente funzionale a quell'interesse superiore dell'economia nazionale e quindi dello Stato, che è il perno della concezione corporativa fascista<sup>21</sup>.

La nascita all'interno del sistema di assicurazione degli infortuni sul lavoro di questa parte dedicata alla tutela contro le malattie professionali, che mostra comunque alcune peculiarità, esplicite differenze regolamentari e almeno un paio di innovazioni (ad esempio, l'indennizzazione in rendita e l'obbligatorietà delle cure), spinge il regime, tramite il Consiglio nazionale delle corporazioni, a promuovere un'unificazione delle disposizioni normative, dettata da esigenze di ordine sistematico, nonché dalla necessità di risolvere alcuni punti critici, come il sistema di applicazione, la competenza degli istituti di assicurazione, le modalità di liquidazione delle indennità, l'assistenza sanitaria<sup>22</sup>. E il Ministero delle corporazioni, dal 1932 retto dal Duce in persona, promette di elaborare una riforma allo stesso tempo "au-

<sup>20</sup> MONTUSCHI, *La tutela contro gli infortuni dal 1898 ad oggi: cent'anni di storia*, in *RIMP*, 1998, II, p. 710.

<sup>21</sup> BOTTAI, *La Carta del Lavoro e il diritto nuovo*, in *Politica sociale*, 1940, 1-2, p. 3.

<sup>22</sup> *La riforma delle leggi d'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Relazione del Ministero delle Corporazioni*, in *Rassegna della previdenza sociale*, 1931, 6, p. 1 ss.

dace”, nel riconoscere e nel proteggere i bisogni dei lavoratori, e “prudente”, nell’evitare all’industria oneri troppo gravosi<sup>23</sup>.

Senonché, la l. 29 gennaio 1934 n. 333 delega il governo a riformare le disposizioni vigenti sull’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, vale a dire il testo unico di trent’anni prima, ma non fa alcun accenno alle malattie professionali. Il governo, però, accorpa nella nuova legge anche le norme ad esse relative, peraltro entrate in vigore da pochi giorni, pervenendo in tal modo all’unificazione del regime assicurativo per gli infortuni e le tecnopatie.

Preceduta dall’unificazione degli istituti assicurativi – in primo luogo l’ormai cinquantenaria Cassa nazionale – nel nuovo Infail, Istituto nazionale fascista per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (r.d.l. 23 marzo 1933 n. 264, convertito con l. 22 giugno 1933 n. 860)<sup>24</sup>, la delega viene assolta con l’emanazione del r.d. 17 agosto 1935 n. 1765, il testo unico sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, che entra in vigore il 1° aprile 1937<sup>25</sup>.

Ovviamente, in linea con la retorica dell’epoca, l’operazione viene presentata come l’inquadramento della legislazione antinfortunistica all’interno del complesso sistema giuridico di protezione del lavoro, fondato sui postulati etici del corporativismo fascista, nell’armonia e nella solidarietà dei diversi fattori della produzione, tutti subordinati ai bisogni e agli interessi della Nazione. In realtà – mentre la materia avrebbe bisogno di qualcosa di più di semplici ritocchi, come quelli che dal 1904 si sono susseguiti con decine di leggi spesso contingenti o settoriali<sup>26</sup> –, il legislatore pone mano semplicemente a un’opera “di rifinitura e di assestamento”, al più un “aggiornamento sociale”, di un sistema che, dopo trent’anni e passa, mostra segni di invecchiamento<sup>27</sup>.

Infatti, la struttura essenziale e il fondamento giuridico dell’assicurazione antinfortunistica non mutano affatto<sup>28</sup>, pur contenendo la nuova

<sup>23</sup> La citazione in DE BERNARDIS, *Il contratto collettivo di lavoro nel sistema della legge sugli infortuni*, in AS, 1940, p. 804.

<sup>24</sup> CATALDI, *L’Istituto Nazionale per l’Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (testimonianza di un secolo)*, Inail, 1983.

<sup>25</sup> 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*, Utet, 1937.

<sup>26</sup> Per un’esautistica elencazione, MORELLO, *La tutela della salute*, cit., p. 82, nota 219.

<sup>27</sup> Come si ammette anche allora: RIVA SANSEVERINO, *L’aggiornamento sociale dell’assicurazione infortuni*, in DL, 1939, I, p. 255.

<sup>28</sup> Sul punto, BALANDI, *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni ’30. Note di ricerca*, in RGL, 1981, III, p. 3 ss.

legge qualche novità, cioè la costituzione *ex lege* del rapporto previdenziale e la correlata piena automaticità delle prestazioni, l'inclusione di un gruppo di malattie professionali, la corresponsione dell'indennità in rendita anziché in capitale, l'obbligo delle cure da prestare alla vittima dell'evento. Si tratta, comunque, di novità relative, perché già presenti nella legge sugli infortuni agricoli del 1917 e in quella sulle malattie professionali del 1929; ora questi principi vengono resi generali, soprattutto l'ultimo, che incide sulle finalità stesse dell'assicurazione, facendo prevalere sul risarcimento economico, inteso come mera riparazione parziale del danno subito, la restaurazione al massimo grado possibile della forza lavoro. Per il resto, appunto, la nuova legge mantiene sostanzialmente fermi, salvo qualche allargamento della platea degli interessati e lievi modificazioni formali, i principi basilari del 1904<sup>29</sup>, che del resto rispondono ai criteri generali adottati in giro per il mondo (e dei quali viene propagandisticamente trovata una sintonia con la logica della solidarietà corporativa, essendo la realizzazione della tutela previdenziale affidata alla collaborazione tra datori e prestatori di lavoro<sup>30</sup>): il principio del rischio professionale; il carico dell'onere assicurativo sul datore di lavoro; l'esonero di quest'ultimo, entro determinati limiti, della responsabilità civile nei confronti degli assicurati; la commisurazione dell'indennità al salario; la prescrizione breve (annuale) dell'azione in giudizio; la nullità dei patti relativi alle indennità d'infortunio; la revisione della liquidazione. Così come vengono mantenute inalterate le nozioni di infortunio, di datore di lavoro e di lavoratore beneficiario dell'assicurazione, di inabilità permanente, nonché i criteri di elencazione tassativa delle industrie e dei lavori, ritenuti pericolosi, che danno luogo all'assicurazione<sup>31</sup>.

L'accentuata pubblicizzazione del sistema appare ancora più evidente in un altro punto importante della riforma, cioè l'accentramento del soggetto assicuratore in un unico ente saldamente nelle mani dello Stato e del regime. L'Infail ha il compito della corresponsione del risarcimento, ma an-

<sup>29</sup> Per incisivi rilievi critici, BORSI, *Elementi di legislazione sociale del lavoro*, Zanichelli, 1938, p. 259 ss.

<sup>30</sup> Sul punto, PERSIANI, *Tendenze dell'evoluzione della tutela per gli infortuni e le malattie professionali: il superamento del principio del rischio professionale*, in RGL, 1974, III, p. 178.

<sup>31</sup> Riassuntivamente, BALELLA, NERVI, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in BORSI, PERGOLESI (dir.), *Trattato di diritto del lavoro*, III, Cedam, 1938, p. 71 ss.

che quello della restaurazione della capacità lavorativa, mediante prestazioni curative, terapeutiche e protesiche, e della rieducazione funzionale e professionale<sup>32</sup>. L'operazione è una delle più emblematiche della politica fascista che punta alla creazione di grandi enti di governo del mondo del lavoro, i quali diventano subito centri di gestione, di controllo e di propaganda.

L'entrata in vigore, nel 1942, del nuovo codice civile, il cui art. 2087 pone a carico dell'imprenditore l'obbligo di adottare "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", fa inizialmente pensare qualcuno all'abrogazione implicita della regola dell'esonero del datore dalla responsabilità civile in caso di infortunio del dipendente, in tutti i casi in cui questo derivi dall'inadempimento dei detti obblighi<sup>33</sup>. Ma poi prevale definitivamente la tesi per cui le due norme si muovono su piani diversi, quello della prevenzione (la norma codicistica, legata all'impedimento di futuri infortuni) e quello della previdenza (la norma della legge antinfortunistica, legata al ristoro di un infortunio avvenuto), e quindi coesistono<sup>34</sup>.

### 3. *Il percorso unanimistico verso il testo unico del 1965*

La legislazione del 1935, che – si è detto – è solo il perfezionamento di quella originaria di fine Ottocento, alla prova dei fatti si dimostra piuttosto salda. Semplici aggiustamenti, per lo più di tipo economico, vengono fatti dalla l. 1° giugno 1939 n. 1012, mentre la l. 12 aprile 1943 n. 455 aumenta a otto le malattie professionali<sup>35</sup>. E il legame col fascismo e col corporativismo è, alla fine, talmente blando che, caduto il regime e finita la guerra, le richieste di aggiornamento della disciplina, avanzate dalla Cgil unitaria e vagliate da una commissione di esperti costituita presso il Ministero dell'industria,

<sup>32</sup> CHERUBINI, *Note sulle assicurazioni sociali gestite dall'Inail e dall'Inps nel periodo 1923-1945*, in *PS*, 1972, p. 1 ss.

<sup>33</sup> Per tutti, LEGA, *La capacità lavorativa e la sua tutela giuridica*, Giuffrè, 1950, p. 236 ss.

<sup>34</sup> Per tutti, LEVI SANDRI, *Gli infortuni sul lavoro nel sistema di previdenza sociale*, Giuffrè, 1953, p. 93 ss. Così anche la giurisprudenza di Cassazione: un'iniziale pronuncia delle Sezioni unite (n. 2148 del 1952) viene ribaltata da una numerosa serie di sentenze – culminanti nella n. 3459 del 1955 – che affermano la coesistenza delle due norme.

<sup>35</sup> L'aggiunta di silicosi e asbestosi è giudicata frettolosa da CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Editori riuniti, 1977, p. 291 ss.

commercio e lavoro, sfociano nel d.lgs. C.p.S. 25 gennaio 1947 n. 14, che apporta quei pochi perfezionamenti richiesti dai progressi tecnici e dalle nuove condizioni economico-finanziarie<sup>36</sup>. L'Infail, persa la 'f', continua a svolgere una gran quantità di compiti e poco alla volta, in certi momenti e situazioni, acquisisce le fattezze di uno dei 'carrozzoni' della politica del tempo, dispensatori di sussidi (e procacciatori di voti).

La Costituzione entrata in vigore nel 1948 avanza l'innovativa prospettiva della sicurezza sociale, che fa perdere significato al principio del rischio professionale e alla logica transattiva a esso sottesa, del tutto estranei ai nuovi valori costituzionali di matrice solidaristica. Nell'ottica dell'art. 38, l'infortunio sul lavoro e la malattia professionale costituiscono – al pari dell'invalidità, della vecchiaia o della disoccupazione – evento generatore di un bisogno socialmente rilevante, la cui rimozione è compito dello Stato, che deve avvalersi di tutti i mezzi a sua disposizione. La dottrina più sensibile, in testa Francesco Santoro-Passarelli, rimarca il notevole mutamento di prospettiva<sup>37</sup>; non altrettanto sembra fare il legislatore e poco i giudici.

Infatti, negli anni Cinquanta, con un paese economicamente vivace, ripresosi subito dai disastri della guerra e tecnologicamente sempre più progredito, il sistema previdenziale – come un po' tutto il mondo del lavoro – appare sordo ai nuovi valori costituzionali e continua a procedere sempre e solo per aggiustamenti e allargamenti, come quando la l. 15 novembre 1952 n. 1967 aumenta a quaranta il numero delle lavorazioni morbigene nell'industria, estende il periodo massimo di indennizzabilità ed elimina l'elencazione tassativa delle manifestazioni morbose relative alle malattie coperte dalla tutela assicurativa; o come quando la l. 21 marzo 1958 n. 313, resa esecutiva dal 31 luglio 1959, colmando un ingiustificabile ritardo, finalmente si occupa delle malattie professionali in agricoltura, elencando – anche qui tassativamente – appena sette tecnopatie.

L'esigenza di intervenire in materia appare comunque sentita, se ai primi del 1959 prima il Partito comunista e il Partito socialista, poi la Democrazia cristiana, presentano alla Camera dei deputati due proposte di legge<sup>38</sup>. Quella delle sinistre è incentrata più specificamente su rivalutazioni e miglioramenti delle prestazioni economiche (ad esempio, abolendo il pe-

<sup>36</sup> POZZILLI, *Modifiche e perfezionamento della legge infortuni*, in RIMP, 1946, p. 355 ss.

<sup>37</sup> SANTORO-PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in RIPP, 1948, p. 177 ss.

<sup>38</sup> Rispettivamente, la n. 872 del 25 febbraio 1959, Venegoni e altri; e la n. 879 del 26 febbraio 1959, Repossi e altri.

riodo di carenza per indennità temporanea, introducendo una tredicesima mensilità di rendita, adeguando le rendite al costo della vita), sulla previsione di regole più adeguate e di trattamenti economici più equi per il settore agricolo, sull'eliminazione di perduranti discriminazioni, in primo luogo quelle tra uomini e donne. La proposta democristiana è più ambiziosa nel disegnare l'adeguamento delle norme sull'assicurazione obbligatoria alle nuove tecniche e ai nuovi rischi lavorativi, ampliando la platea dei beneficiari e, anche qui, prevedendo interventi migliorativi (come una più ampia riparazione dello stato di invalidità e la regolamentazione dell'infortunio *in itinere*).

Senonché, i due testi si impantanano in Commissione, che li prende in esame solo due anni più tardi. I lunghi dibattiti che vi si accendono portano però, dopo che è passato ancora un altro anno e mezzo, a un risultato nient'affatto frequente a quei tempi, cioè la disponibilità comune a unificare le richieste, così che la Commissione, autorizzata dall'aula<sup>39</sup>, riesce a formulare un testo concordato tra maggioranza e opposizione, sul quale pesa anche l'intervento del governo, che da un lato, preoccupato dell'eccessivo lievitamento dei costi, pone decisi freni contabili, dall'altro manifesta il proprio interesse a porre mano a una riorganizzazione normativa della materia. Il testo condiviso, quindi, è incentrato sull'ampliamento della tutela assicurativa, sull'adeguamento delle prestazioni economiche e sul miglioramento delle prestazioni sanitarie e sociali; contiene, poi, una delega al governo perché riordini e raccolga in un nuovo provvedimento la legislazione vigente in materia. In definitiva, come afferma lo stesso relatore, "non si è inteso di attuare una riforma del sistema, ma soltanto innovazioni migliorative"<sup>40</sup>. Il che in qualche modo riesce a spiegare la riuscita di un'operazione *bipartisan* apparentemente sorprendente. Portato in aula, il testo riscuote un consenso pressoché unanime, dai comunisti fino ai neofascisti del Movimento sociale: la discussione impegna poche ore in due sedute consecutive e la proposta viene approvata con 271 voti favorevoli e 35 contrari<sup>41</sup>. Al Senato l'iter è ancora più breve: praticamente senza discussione, essendo anche qui tutti i partiti favorevoli, il testo (S. 2300) viene approvato senza modifiche qualche giorno prima del Natale 1962<sup>42</sup>, per poi diventare la l. 19 gennaio 1963 n. 15.

<sup>39</sup> Camera dei deputati, III legislatura, seduta DCC - 2 ottobre 1962, p. 33836.

<sup>40</sup> Ivi, seduta DCCXXXIX - 14 novembre 1962, p. 35628.

<sup>41</sup> Ivi, seduta DCCXLIII - 21 novembre 1962, p. 35797.

<sup>42</sup> Senato della Repubblica, III legislatura, seduta 669 - 21 dicembre 1962, p. 31212.

La delega al governo a predisporre un testo unico delle norme vigenti in materia viene assolta con l'emanazione del d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124. Il legislatore, quand'anche lo volesse, ai sensi della delega non può oltrepassare i "limiti dei principi che presiedono alla legislazione previdenziale vigente". Perciò, il decreto del 1965 codifica quei miglioramenti e quelle razionalizzazioni delle tutele appena realizzati dalla legge del 1963, ma rimane sostanzialmente ancorato all'interno dell'impianto del decreto di trent'anni prima, soprattutto per quanto riguarda la definizione dell'ambito di operatività delle tutele, sempre legata all'originaria logica elencativa di situazioni di rischio tassative, valutate come particolarmente rilevanti, la cui lista rimane inalterata. Viene mantenuta l'unicità del sistema assicurativo, così come viene ribadito, a fugare ogni dubbio circa una sua tacita abrogazione, l'esonero dell'imprenditore dalla responsabilità civile per l'infortunio del dipendente, con le stesse eccezioni tradizionali. Il decreto, in sostanza, perde l'occasione di enunciare un principio generale di tutela degli infortuni e delle malattie professionali, che una lettura corretta dell'art. 38 della Costituzione – inserito ora nell'ottica di quel "sistema giuridico della previdenza sociale" autorevolmente edificato da Mattia Persiani<sup>43</sup> – legittimerebbe ampiamente.

A trasformare in qualche modo il sistema provvederà negli anni la giurisprudenza, approfittando della particolare tecnica normativa del testo unico, ampiamente aperta all'interpretazione evolutiva; nonché, più tardi, qualche legge speciale. Sta qui il segreto della longevità di una norma ormai ultrasessantenne.

<sup>43</sup> PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, 1960 (rist. Cedam, 2010, con prefazione di ID., *Cinquant'anni di un libro*).

## Abstract

Il saggio ripercorre le vicende che hanno preceduto il testo unico del 1965 sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Il complesso dibattito di fine Ottocento comportò alla fine il passaggio della materia dal campo della (insufficiente) tutela civilistica a quello dell'assicurazione, allargato al settore agricolo solo dopo molto tempo. Il fascismo dapprima estese l'obbligo assicurativo ad alcune malattie professionali tassativamente elencate, per poi emanare un testo unico che costituiva in realtà una semplice opera di rifinitura e di assestamento del sistema previgente. Allo stesso modo il testo unico del 1965, frutto di un consenso unanime del Parlamento, è rimasto sostanzialmente ancorato entro l'impianto tradizionale, razionalizzando il sistema ma perdendo l'occasione di enunciare un principio generale di tutela degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, che una lettura adeguata dell'art. 38 della Costituzione avrebbe ampiamente legittimato.

This essay traces the events that preceded the Act of 1965 on accidents at work and occupational diseases. The complex debate of the late 19<sup>th</sup> century ultimately led to the transition of the subject from the field of (insufficient) civil law protection to that of insurance, which was extended to the agricultural sector only after a long time. Fascism initially extended the mandatory insurance to a strictly defined list of occupational diseases, before enacting a law that was in fact merely a refinement and adjustment of the previous system. Likewise, the Act of 1965, which resulted from a unanimous consensus in Parliament, remained essentially anchored within the traditional framework, rationalising the system but missing the opportunity to enunciate a general principle of protection against accidents at work and occupational diseases, which a proper reading of Article 38 of the Constitution would have amply legitimised.

## Keywords

Infortuni sul lavoro, malattie professionali, storia, d.P.R. 1124/1965, sicurezza sociale.

Accidents at work, occupational diseases, history, d.P.R. 1124/1965, social security.