



DIPARTIMENTO DI LETTERE E CULTURE MODERNE

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE DOCUMENTARIE, LINGUISTICHE E
LETTERARIE
CURRICULUM SCIENZE DEL LIBRO E DEL DOCUMENTO
XXXV CICLO

COORDINATORE: PROF. ALBERTO PETRUCCIANI

**La salute come bene comune:
documentazione per la storia dei lavoratori.
Inail, un caso di studio**

**DOTTORANDA
Caterina Barillari**

**TUTOR
prof.ssa Paola Castellucci**

**CO-TUTOR
prof.ssa Antonella Meniconi**

A. A. 2022-2023

**La salute come bene comune:
documentazione per la storia dei lavoratori.
Inail, un caso di studio**

Sommario

INTRODUZIONE	3
1. DOCUMENTAZIONE PER LA SALUTE DEI LAVORATORI	9
1. 1 Le fonti per la salute dei lavoratori: la prospettiva metodologica della Documentazione	9
1. 2 Un atlante per la storia della salute dei lavoratori: istituzioni e luoghi della cultura..	23
1. 3 Pillole di documentazione per la salute dei lavoratori	38
2. VALORIZZAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE PER LA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI: INAIL, UN CASO DI STUDIO	59
2. 1 Ricognizione dei principali progetti di ricerca e di digitalizzazione tra presente, passato e futuro	59
2. 2 Per una storia istituzionale Inail: la scelta del caso di studio.....	74
2. 3 Sulle tracce della storia Inail: note metodologiche	82
3. DALLA CASSA NAZIONALE INFORTUNI ALL'ISTITUTO NAZIONALE FASCISTA ASSICURAZIONE INFORTUNI SUL LAVORO (INFAIL): IL CONTESTO STORICO E NORMATIVO	97
3. 1 Le origini della tutela sugli infortuni nel Regno d'Italia	97
3. 2 All'alba del secolo breve: infortuni e tutela dei lavoratori nello Stato sociale liberale	10
3. 3 Dalla Grande Guerra al fascismo: la tutela degli infortuni nel sistema della Stato sociale corporativo	130
4. LE ORIGINI STORICHE DELL'INAIL: STORIA, FUNZIONI E PATRIMONIO DOCUMENTALE	149
4. 1 La prima gestione amministrativa della Cassa nazionale infortuni: 1883-1913.....	149

4. 2	Gli anni di espansione della Cassa nazionale infortuni: 1913-1923	163
4. 3	Dalla Cassa nazionale infortuni all'Istituto nazionale fascista: 1924-1945	181
5.	DALLA REPUBBLICA ALLA REPUBBLICA DELLA SCIENZA: IL CONTESTO STORICO E NORMATIVO.....	213
5. 1	La tutela degli infortuni nel Dopoguerra: 1945-1968	213
5. 2	Movimenti per la salute e infortuni: dal Sessantotto alla Riforma sanitaria.....	227
5. 3	INFORTUNI SUL LAVORO ALL'ALBA DEGLI ANNI DUEMILA	246
6.	L'INAIL: STORIA, FUNZIONI E PATRIMONIO DOCUMENTALE.....	259
6. 1	L'Inail tra il 1945 e 1968	259
6. 2	L'Inail tra gli anni Settanta e Ottanta.....	270
6. 3	L'Inail come polo integrato per la salute e sicurezza.....	277
7.	DALLA SALUTE COME BENE COMUNE ALLA SALUTE CIRCOLARE	287
7. 1	Emergenza Covid -19: uno sguardo al presente.....	287
7. 2	Dalla storia alla valorizzazione, dalle carte al bit: banche dati e repository per la salute	298
7. 3	Un repository per la valorizzazione delle fonti: linee guida per un repository dell'Inail.....	311
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	331
	APPENDICE I – INTERVISTE ERRORE. IL SEGNALIBRO NON È DEFINITO.	
	APPENDICE II – BANCHE DATI E REPOSITORY PER LA SALUTEERRORE. IL SEGNALIBRO NON È DEFINITO.	

Introduzione

Nel 1937 Paul Otlet, padre della moderna Documentazione ha definito il documento scritto o grafico come «la rappresentazione delle cose materiali o delle immagini intellettuali e astratte delle cose. Le cose materiali stesse (oggetti) possono essere considerate documenti qualora siano intese come elementi tangibili, oggetto di studi o prove di una dimostrazione»¹. Partendo dal significato più profondo di Documentazione con il presente lavoro di dottorato è stata analizzata l'evoluzione delle fonti per la salute e sicurezza dei lavoratori prodotte nel corso del Novecento da diversi attori della prevenzione. Allo stato attuale, la principale criticità di questa documentazione è la difficile reperibilità dei documenti in quanto il panorama delle fonti in tema di salute e sicurezza dei lavoratori risulta essere molto vasto e frammentario. Oltre alle monografie e ai contributi scientifici, gran parte del patrimonio documentale rientra nella categoria della letteratura grigia: atti congressuali (nazionali e internazionali), inchieste, corsi delle 150 ore, relazioni dei primi servizi di prevenzione nei luoghi di lavoro degli enti locali, bollettini, documenti del movimento degli studenti e del movimento operaio, locandine, immagini e fotografie, fonti orali e fonti audiovisive. Si tratta quindi di un patrimonio documentale particolare per tipologia e per le modalità di consultazione dei fondi stessi in quanto, nel corso degli anni, sono state numerose le istituzioni, pubbliche e private, che hanno contribuito all'arricchimento di tale patrimonio.

Alla luce di tale problematica, è stato individuato il repository come strumento in grado di agevolare il recupero e la valorizzazione delle fonti documentali. Oggi più che mai infatti risulta importante recuperare le radici storiche del concetto di salute dei lavoratori dal momento che la Pandemia ha dimostrato l'importanza di considerare la salute come un 'bene comune'. Date queste premesse, con la presente tesi ci si è posti come obiettivo la valorizzazione e condivisione del patrimonio di conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro (SSL), partendo dalla ricostruzione complessiva (nazionale e internazionale) dei principali fondi documentari in tema di SSL, fino a giungere a fornire indicazioni di massima per la creazione di un repository finalizzato alla valorizzazione delle fonti. In merito, è stato analizzato come caso studio l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail).

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, attraverso l'analisi della letteratura di settore e una serie di interviste rivolte a studiosi impegnati nei temi della salute dei lavoratori, è stato possibile individuare le principali istituzioni che nel corso del Novecento hanno svolto

¹ Paul Otlet, *Traité de documentation: le livre sur le livre, theorie et pratique*, Bruxelles, Editions Mundaneum, 1934, p. 217, <<https://archive.org/details/OtletTraitDocumentationUgent/page/n5/mode/2up>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

un ruolo significativo nell'evoluzione dei modelli prevenzionali; sono state individuate le biblioteche, gli archivi, i centri di ricerca e gli strumenti utili per chi si avvicina agli studi di settore; infine si è entrati nel merito della Documentazione per la storia dei lavoratori.

Il primo paragrafo del capitolo 1 è servito per introdurre lo stato dell'arte degli studi sulla salute dei lavoratori, con i successivi paragrafi si è voluto entrare nel vivo delle fonti documentarie valide per gli studi di settore; nel paragrafo 1. 2 sono state analizzate le istituzioni e le organizzazioni che hanno contribuito ad arricchire il patrimonio documentale e i luoghi della cultura dove è possibile trovare documentazione utile. Infine, nel paragrafo 1. 3 sono state analizzate le tipologie di documenti che risultano essere di maggiore interesse e quelle che meriterebbero di essere valorizzate.

Per avere un quadro il più possibile esaustivo dello stato dell'arte circa gli studi di settore sono stati analizzati progetti di ricerca passati e in corso, con particolare attenzione al tema della digitalizzazione e quindi ai più significativi repository tematici attualmente disponibili. Tale aspetto è stato approfondito nel paragrafo 1 del secondo capitolo.

In considerazione di quanto emerso da questa analisi sulla Documentazione per la salute dei lavoratori è stato individuato come caso di studio l'Inail. Si è scelto di approfondire tale caso di studio per diverse ragioni. In primo luogo, perché l'Istituto è stato coinvolto negli ultimi anni in diversi progetti di digitalizzazione di collezioni documentali considerate di interesse, con conseguente creazione di repository tematici. Inoltre, l'Inail, nonostante abbia alle spalle una storia ultracentenaria risulta essere, tra gli enti previdenziali e assistenzialistici, il meno noto dal punto di vista di storia istituzionale. È cosa nota, infatti, che gli enti pubblici in generale, ma soprattutto gli enti previdenziali, siano particolarmente restii dal condividere il proprio patrimonio documentale con l'esterno, sia per ragioni 'burocratiche' che rendono molto complicata la consultazione dei fondi, sia, spesso, per la dispersione e perdita di carte.

Ad ogni modo, con il presente lavoro di ricerca si è provata a delineare una, seppur sintetica, storia istituzionale dell'Inail. La ricerca ha mosso i primi passi dall'analisi della documentazione storica messa a disposizione dall'ente, ma data la lacunosità del patrimonio, è stato necessario arricchire lo studio con ulteriori ricerche trasversali presso varie biblioteche e archivi.

Nel capitolo 2, pertanto, viene spiegato perché è stato scelto l'Inail come caso di studio (capitolo 2. 2) e quale documentazione è stata utilizzata per ricostruire i momenti più significativi di evoluzione storica ed istituzionale dell'ente (capitolo 2. 3).

Per avere un quadro completo della storia dell'Inail è stato importante approfondire il contesto storico, politico e legislativo di riferimento per ogni fase di evoluzione

istituzionale dell'ente. Non si può infatti affrontare il tema della salute dei lavoratori senza prendere in considerazione le dinamiche storiche di riferimento e soprattutto l'evoluzione della normativa antinfortunistica che ha determinato significativi cambiamenti sulle condizioni di salute dei lavoratori. Tali aspetti vengono affrontati nei capitoli 3 e 5.

Nei capitoli 4 e 6 è stata quindi analizzata la storia dell'Istituto, dall'atto di fondazione nel 1883 come Cassa nazionale infortuni, alla trasformazione durante il fascismo in Istituto nazionale fascista per le assicurazioni sugli infortuni da lavoro (Infail) nel 1933, fino all'attuale configurazione repubblicana di Inail.

Nello specifico nel capitolo 3 viene analizzato il contesto storico e legislativo della salute e sicurezza in rapporto allo sviluppo dello stato sociale liberale e dello stato sociale corporativo fascista; nel capitolo seguente, il quarto, vengono approfondite le origini storiche dell'Inail come Cassa nazionale infortuni e Infail.

L'analisi del caso di studio è continuata nei capitoli 5 e 6, dove nel quinto capitolo è stato delineato il contesto storico e legislativo degli infortuni nel dopoguerra, durante gli anni Settanta e Ottanta, con particolare attenzione ai movimenti per la salute, fino ad arrivare alla contemporaneità. Nel capitolo 6 è stata analizzata l'evoluzione dell'Istituzione nei periodi storici menzionati.

Pertanto, è stato possibile rilevare come dal momento della sua istituzione, alla fine dell'Ottocento, sino ad oggi, l'ente abbia ricoperto un ruolo fondamentale nello sviluppo dello stato sociale italiano, basti pensare al peso avuto dall'Istituto durante la Pandemia, quando in piena emergenza sanitaria è stato scelto un rappresentante Inail come membro del Comitato tecnico scientifico Covid-19 istituito per fronteggiare lo stato di crisi.

Complessivamente è possibile affermare che l'analisi del caso di studio si è rivelata come una sorta di 'esercizio di stile' che ha permesso di mettere in pratica quanto appreso nella ricognizione generale della Documentazione sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Per approfondire la storia dell'Inail e il contesto storico e legislativo di riferimento è stato necessario ricorrere a tutte le fonti disponibili, anche quelle disperse e frammentarie. Per completare quanto desunto dalle fonti 'ufficiali' è stato fondamentale utilizzare le cosiddette 'fonti altre', quindi fonti secondarie come fonti orali, fonti audiovisive, atti, bollettini, verbali, quotidiani e molte altre.

Per tale analisi, quindi, è stata 'presa in prestito' la metodologia della Documentazione, disciplina che con la sua anima di metadisciplinare è in grado di offrire gli strumenti giusti per 'maneggiare' le fonti altre, fonti anticonvenzionali, estranee ai tradizionali canali di distribuzione editoriali.

In questo lavoro di tesi, pertanto, Documentazione e Storia delle istituzioni si sono mescolate in una prospettiva multidisciplinare che è servita per capire, attraverso i documenti, come la salute e sicurezza sia cambiata nel corso dei tempi e se può avere un senso oggi, come nel passato, parlare di salute come bene comune.

Il Covid ha dimostrato che la salute non è solo un bene comune ma in un mondo liquido e globalizzato diventa circolare perché ogni organismo vivente è strettamente collegato l'uno all'altro, senza la salute dell'ecosistema non è possibile una salute dell'uomo. Se è vero che pandemia significa crisi sanitaria, economica e finanziaria, dall'altro canto, essendo un evento trasformazionale, è in grado di creare anche nuove opportunità. In primis la consapevolezza che se si vuole una società informata in cui la conoscenza non subisca restrizioni è necessario investire nella scienza 'aperta' e nella condivisione dei dati della ricerca.

Il lavoro di tesi quindi si è chiuso con una riflessione sull'oggi, su cosa è accaduto durante i tempi pandemici (capitolo 7. 1). Inevitabilmente si è venuto a parlare di accesso aperto alla conoscenza e banche dati biomediche (capitolo 7. 2), si è chiuso quindi il cerchio con i repository per la salute dei lavoratori.

Nell'ultima parte della tesi vengono presentati alcuni esempi di repository realizzati per la condivisione di prodotti della conoscenza realizzati dall'Inail (capitolo 7. 3) e sono fornite alcune indicazioni di massima per migliorare gli strumenti già in uso e per realizzare in futuro prodotti per la condivisione di conoscenza sempre migliori.

Si è visto come il repository essendo 'luogo' d'incontro per la condivisione delle esperienze passate e presenti nell'ambito della prevenzione e sicurezza sul lavoro permetta nuove modalità di diffusione del concetto della sicurezza.

I repository come 'carte del nuovo mondo'² permettono di navigare nelle diverse epoche storiche e di declinare gli studi sulla salute dei lavoratori da molteplici punti di vista. Questi nuovi sistemi di condivisione della conoscenza svolgono appunto il ruolo di abili intermediari tra la tradizione e l'innovazione, tra il patrimonio documentale cartaceo e il patrimonio documentale digitale, tra il luogo fisico della biblioteca o dell'archivio e il web.

Partendo dalla considerazione che senza il recupero delle radici storiche non è possibile gettare le basi per un futuro solido si è giunti alla conclusione che avere la possibilità di utilizzare uno strumento quale il repository, che presenta la documentazione in forma analitica, sistematizzata, aggiornata e di facile accessibilità, costituisca un contributo essenziale. Poter consultare liberamente e in maniera agevole la documentazione storica non

² Paola Castellucci, *Carte del nuovo mondo: banche dati e open access*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 202.

solo permette la ricerca e lo studio su epoche passate ma offre anche la possibilità di rendere accessibili studi e metodologie applicate alla salute e sicurezza sul lavoro e consente di verificare l'approccio contemporaneo al tema.

La creazione di repository, organizzati in modo tale da fornire l'accesso ad archivi molto diversi fra loro per caratteristiche e indici di consultazione, permette di studiare l'evoluzione storica delle esperienze, delle culture, dei modelli organizzativi e dei risultati conseguiti, nel campo della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori in età contemporanea, cioè dall'inizio del XX secolo ad oggi.

Con il presente lavoro si è voluto realizzare una sorta di 'guida' che permetta, a chi si avvicina alla storia dei lavoratori e alla storia Inail, di orientarsi nel vasto panorama della Documentazione disponibile.

Avvicinarsi ai temi della salute dei lavoratori significa infatti confrontarsi con un potenziale di 'fonti infinite' per la quantità dei documenti e per le molteplici prospettive che si presentano al ricercatore. Si tratta di fonti che permettono di intrecciare vari piani di ricerca e risultano complesse non soltanto per aspetti tecnici ma perché la questione 'salute e ambiente' nelle varie epoche storiche si intreccia con le dinamiche politiche e sociali.

Si è giunti alla conclusione che condividere e valorizzare Documentazione del passato può essere utile per trovare soluzioni migliori per il presente, del resto, come ebbe modo di affermare Antonio Grieco nel 1998: «colui che ignora il passato non ha radici, e colui che non ha radici non ha futuro»³.

³ Sergio Iavicoli, *Premessa*, in Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi*, Piacenza, Società Italiana di Medicina del Lavoro e di Igiene Industriale - Nuova Editrice Berti, 2012, p. 13.

1. Documentazione per la salute dei lavoratori

1.1 Le fonti per la salute dei lavoratori: la prospettiva metodologica della Documentazione

Per principio la salute dovrebbe essere un bene indivisibile e il genere umano dovrebbe essere unito da un destino comune [...] Invece, paradossalmente, proprio nel momento in cui si globalizzano le finanze, l'informazione, le migrazioni dei popoli, il trasferimento delle merci, i sistemi di potere, le produzioni, i consumi e il lavoro umano, questo bene essenziale viene trascurato¹.

Nel 2011 Giovanni Berlinguer², personalità di spicco della politica e della cultura italiana, rifletteva sul concetto di salute come bene comune. La salute, intesa come collettiva e non del singolo, è quindi riconosciuta come bene comune e come principio fondamentale da perseguire attraverso le politiche mondiali per il bene di tutti. Del resto, sosteneva Berlinguer l'arricchimento e la tutela dei cosiddetti 'beni comuni globali' (l'acqua, l'ambiente e la conoscenza) determina a sua volta il raggiungimento per tutti i popoli dei più alti livelli possibili di salute³.

In questa prospettiva la salute e la vita assumono un nuovo valore e risultano strettamente connessi ad altri due concetti fondamentali: la sicurezza e i diritti (l'equità)⁴. Ma allo stesso tempo, nonostante il principio della tutela della salute venga universalmente riconosciuto come fondamentale, molto spesso viene trascurato dalla politica perché vincolante per gli attuali meccanismi di potere e produttività⁵. Non a caso, se si va indietro nel tempo, è possibile notare che i primi cambiamenti significativi per la salute dell'uomo si verificarono quando la Rivoluzione industriale determinò un aumento dei rischi ambientali tale da

¹ Giovanni Berlinguer, *Storia della salute: da privilegio a diritto*, Firenze, Giunti, 2011, p. 167.

² Giovanni Berlinguer (1924-2015), si formò come parassitologo alla Sapienza Università di Roma, dove proseguì la carriera accademica come docente prima della cattedra di medicina sociale e poi di igiene. I suoi numerosi scritti ne rivelano l'uomo dalle molteplici passioni, gli interessi politici e storici, focalizzati nei campi della demografia e dell'economia, s'intrecciano agli interessi scientifici più specifici che caratterizzano la sua produzione. Per un approfondimento sulla vita e le opere si rimanda a: Alberto Baldasseroni [et al.], *An invitation to the writing of Giovanni Berlinguer*, Roma, Ispesl, 1998; Sebastian Mattei, *Le carte di Giovanni Berlinguer*, «Le Carte e la Storia», (2021), n. 1, pp. 182-187, DOI: <10.1411/101541>.

³ Art. 1 della Costituzione dell'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS), 1946: «Il fine dell'Organizzazione mondiale della sanità (qui di seguito chiamata Organizzazione) è quello di portare tutti i popoli al più alto grado possibile di sanità».

⁴ «Giovanni Berlinguer ha contribuito a mettere in rilievo, nel campo della tutela della salute, i vantaggi del concetto di "equità" rispetto a quello di "uguaglianza". Mentre l'uguaglianza ha un valore oggettivo, e quindi più facilmente quantificabile, la sua realizzazione nel campo della salute è impossibile. L'equità ha, invece, una base normativa oltre che oggettiva: la nozione cruciale di *fairness* (imparzialità, onestà, giustizia) ci offre uno strumento estremamente potente per mobilitare la politica e l'opinione pubblica». Cfr. Franco Carnevale, *Invito alla lettura degli scritti Di Giovanni Berlinguer*, «Epidemiologia e Prevenzione», (2015), n. 2, p. 11.

⁵ Giovanni Berlinguer, *Storia della salute: da privilegio a diritto* cit., p. 173.

sconvolgere la salute e la sicurezza dei lavoratori al punto che si iniziò a parlare ‘genocidio pacifico’⁶ dei lavoratori.

La definizione venne introdotta dallo storico Stefano Merli⁷ che fu il primo a sollevare il tema della salute e sicurezza sul lavoro (d’ora in avanti SSL). Dopo il Sessantotto, infatti, grazie al contributo di Merli e all’attività della rivista «Classe»⁸, la salute sul lavoro divenne oggetto di interesse per la storiografia con la conseguente esplosione di studi sul tema.

L’iniziale interesse degli storici si concentrò sui concetti generali delle condizioni di vita e lavoro degli operai determinando una grande riscoperta del marxismo e una nuova attenzione per la lotta operaia. Del resto, non si può comprendere a fondo il periodo senza tenere conto che negli anni Sessanta e Settanta si svolse un acceso dibattito, a livello sindacale e politico, proprio sul tema della salute dei lavoratori e in particolare sul tema degli ambienti di lavoro e della loro sicurezza.

I primi studi sulla SSL si concentrarono essenzialmente su due filoni di indagine: infortuni e malattia. Nel caso specifico della malattia venne approfondito il tema della malattia sociale piuttosto che quello della malattia professionale in quanto l’attenzione era rivolta principalmente agli aspetti sociali connessi ad infortuni e malattie, mentre poco considerato rimase l’ambito delle specifiche attività lavorative⁹.

Negli stessi anni in cui gli storici iniziarono ad approfondire il tema della salute dei lavoratori, anche un’altra categoria di studiosi iniziò ad interessarsi al tema: i medici del lavoro.

L’Italia, del resto, ha avuto un ruolo particolarmente importante nella storia della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, basti ricordare che l’opera, *De morbis artificum*, primo trattato sulle patologie dei lavoratori, scritto dal medico italiano Bernardino Ramazzini¹⁰ nel

⁶ Cfr. Stefano Merli, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale: il caso italiano. 1880-1900*, Firenze, La Nuova Italia, 1972.

⁷ Stefano Merli (1925 - 1994) è stato uno storico e politico italiano. Intellettuale militante, è stato uno dei più importanti storici del movimento operaio italiano e dei gruppi e partiti della sinistra. Docente universitario a Siena, Venezia e Milano, ha fornito un imprescindibile contributo all’inclusione dei movimenti operai e bracciantili nella storia nazionale. Per un approfondimento si rimanda alla voce *Stefano Merli* nell’Enciclopedia Treccani.

⁸ La rivista «Classe: quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia» venne pubblicata dal 1969 al 1988. Se si passano rapidamente in rassegna i fascicoli pubblicati è possibile notare come i temi principalmente trattati fossero nei primi fascicoli: il movimento operaio e la lotta operaia, l’organizzazione industriale capitalistica, la metodologia della scienza, il marxismo applicato alla seconda Rivoluzione industriale. Solo a partire dal 1977 compaiono articoli in cui viene affrontato il tema della salute e sicurezza dei lavoratori attraverso l’analisi storica.

⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Luigi Tomassini 23/07/2020.

¹⁰ Bernardino Ramazzini (1633-1714) medico e scienziato, è ricordato come fondatore della medicina del lavoro a seguito della pubblicazione nel 1700 del trattato *De morbis artificum*, la versione volgarizzata dell’opera è stata realizzata negli anni Venti del Novecento: Bernardino Ramazzini, *De litteratorum morbis dissertatio*, Firenze, Congresso di medicina del lavoro, 1922.

Settecento divenne un modello a livello internazionale contribuendo al riconoscimento universale di Ramazzini come fondatore della medicina del lavoro.

Fu solo in tempi recenti però che la medicina del lavoro iniziò ad essere approfondita in chiave storica dagli stessi medici. Vari medici del lavoro, tra gli anni Sessanta e Settanta, infatti, a seguito delle lotte sindacali, iniziarono a riflettere sull'importanza di studiare da un punto di vista storico l'evoluzione del modello prevenzionale italiano e internazionale per verificare l'approccio contemporaneo al tema.

Si segnala in merito, l'uscita nel 1967 di un importante volume a cura Vincenzo Busacchi e Giuseppe D'Antuono, il primo storico della medicina, il secondo medico del lavoro, dal titolo *La medicina del lavoro nei suoi sviluppi storici*¹¹; il volume contiene la relazione che i due studiosi presentarono durante il XXIII Congresso nazionale della Società di storia della medicina, relazione nella quale venne analizzata l'evoluzione della disciplina a partire dal Ramazzini, focalizzando l'attenzione sullo sviluppo della legislazione di medicina del lavoro e sull'insegnamento autonomo della disciplina in Italia. Tale lavoro viene oggi riconosciuto come una sorta di spartiacque tra una tradizione di studi accademici nel campo della storia della medicina del lavoro, che era impostata secondo un'idea 'agiografica' della disciplina e dei suoi protagonisti, e il periodo successivo in cui l'attenzione degli studiosi si spostò sui temi connessi alla salute dei lavoratori¹².

Inevitabilmente, alla fine degli anni Sessanta, gli studi condotti dagli storici e dai medici del lavoro sul tema della salute si incrociarono.

Significativa in tal senso fu l'influenza che l'opera di Merli, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale*¹³, pubblicata nel 1972, ebbe non solo sugli storici ma anche su quei medici più sensibili alle tematiche connesse alla salute dei lavoratori.

Ricorda¹⁴ in merito Franco Carnevale, medico del lavoro ed esperto di storiografia sulla salute e sicurezza dei lavoratori, quanto fu importante per la sua vicenda personale, di scienziato e studioso, l'incontro con Stefano Merli e l'attività svolta con «Classe»¹⁵:

Fondamentale è stato l'incontro con Stefano Merli (1925-1994) che mi coinvolse nella scrittura di articoli per la rivista «Classe». Ho avuto modo di leggere in bozze la sua

¹¹ Vincenzo Busacchi - Giuseppe D'Antuono, *La medicina del lavoro nei suoi sviluppi storici*, in *Atti del XXIII Congresso nazionale della Società italiana di Storia della Medicina, Modena, 22- 24 settembre 1967*, Roma 1967, Roma, Arti grafiche Linotypia E. Cossidente, 1967, p. 1-106.

¹² Francesco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *La salute dei lavoratori in Italia dopo l'Unità: un bilancio storiografico*, in *Politica e salute: dalla polizia medica all'igiene*, a cura di Claudia Pancino, Bologna, CLUEB, 2003, p. 31.

¹³ Stefano Merli, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale: il caso italiano 1880-1900* cit.

¹⁴ Si veda Appendice 1, Intervista a Franco Carnevale 7/09/2020.

¹⁵ Il primo contributo di Franco Carnevale su «Classe» risulta datato 1973. Cfr. Sebastiano Bagnara - Franco Carnevale, *La costruzione di una linea di intervento sull'ambiente e la nocività*, «Classe», (1973), n. 7, p. 105-132.

fondamentale opera pubblicata nel 1972 dalla Nuova Italia di Firenze in due volumi nel *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale, il caso italiano 1889-1900* in cui sono presenti alcuni capitoli specifici sulle malattie legate all'ambiente di fabbrica. A seguito del volume di Merli anche nel successivo numero di «Classe» del giugno 1978¹⁶, intitolato, non a caso, *Il genocidio pacifico: malattie di massa e capitale*, l'attenzione venne focalizzata sulle malattie causate dal lavoro. Nello specifico, per quel numero della rivista, mi occupai di due contributi: uno sulla silicosi e uno sul rapporto malattie del lavoro e capitalismo¹⁷. Molto interessante nello stesso volume è anche il contributo di Luisa Dodi che fornisce una bella panoramica sulle pubblicazioni che tra Otto e Novecento si occupavano di salute dei lavoratori¹⁸.

È evidente dalle parole di Carnevale come il contributo dei medici fosse significativo per inquadrare da una prospettiva più ampia temi che per la prima volta venivano affrontati dalla storiografia. Va sottolineato, infatti, che gli studi di argomenti estremamente tecnici e specialistici, se affrontati dai soli storici sarebbero stati sicuramente meno completi; pertanto, la collaborazione con i medici e i medici del lavoro si rivelò essenziale.

Un'altra tappa importante fu la pubblicazione del volume degli Annali della Storia d'Italia Einaudi, dedicato a *Malattia e medicina*¹⁹ e curato da Franco Della Peruta²⁰, storico che, insieme alla sua 'scuola' milanese, diede un apporto non indifferente allo sviluppo della storiografia sulla SSL. Con il volume di Della Peruta, per la prima volta la medicina divenne protagonista di una rassegna storica; il lavoro, inoltre, contribuì a suscitare una nuova attenzione sulla funzione del medico in Italia. Fu a partire da questo lavoro, infatti, che alcuni storici iniziarono a studiare quei medici progressisti che con la loro attività professionale erano riusciti a coniugare gli aspetti tecnici della medicina con un approccio sociale e politico al tema della salute. Qualche anno più tardi, sulla scia degli studi intrapresi da Dalla Peruta, lo storico Tommaso Detti pubblicò, *Fabrizio Maffi vita di un medico socialista*²¹, un interessante saggio dove l'accento venne posto su un medico e sulla sua biografia, che negli anni avvenire sarebbe diventato un significativo modello di riferimento per gli studi di settore.

¹⁶ «Classe: quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia», (1978), n. 15, p. 1-223.

¹⁷ Franco Carnevale, *La patologia del lavoro nella storia del capitalismo*, «Classe: quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia», (1978), n. 15, p. 3-20.; Franco Carnevale, *La silicosi nell'industria italiana tra '800 e '900*, «Classe: quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia», (1978), n. 15, p. 67-92.

¹⁸ Luisa Dodi, *I medici e la fabbrica: prime linee di ricerca*, «Classe: quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia», (1978), n. 15, p. 21-65.

¹⁹ *Malattia e medicina*, a cura di Franco Della Peruta, in *Storia d'Italia, Annali*, vol. 7, Torino, Einaudi, 1984.

²⁰ Franco Della Peruta (1924 - 2012) è stato uno storico e accademico italiano. Docente di Storia del Risorgimento all'Università di Milano, è stato socio corrispondente dell'Accademia dei Lincei, presidente dell'Istituto Lombardo di Storia Contemporanea. Ha diretto o codiretto importanti riviste di storia. Ha indagato con particolare attenzione le correnti democratiche e socialiste.

²¹ Tommaso Detti, *Fabrizio Maffi: vita di un medico socialista*, Milano, Franco Angeli, 1987.

Nel 1982 venne pubblicato un'altra importante monografia, *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*²², a cura di Maria Luisa Betri, e Ada Gigli Marchetti, nella quale vennero raccolti numerosi saggi incentrati sulle malattie del lavoro, sulla nocività degli ambienti di lavoro, sull'analisi di aspetti antropologici e sociali connessi a malattie e infortuni, sulle condizioni del lavoro femminile. Tuttavia, a partire da quel volume si verificò una sorta di 'blocco' rispetto a ulteriori sviluppi del tema. La ricerca storica, infatti, dopo la fase 'produttiva' degli anni Settanta in cui vennero pubblicati studi nuovi e pionieristici, nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso conobbe una fase di stasi. Le motivazioni si possono rintracciare in diversi fattori. In primis, l'interesse storiografico per i temi della storia del lavoro e dei lavoratori, centrali per la storiografia degli anni Settanta scemò a favore di nuovi indirizzi di ricerca orientati alla storia culturale e delle rappresentazioni, anziché alla storia sociale, alla storia economica e del conflitto sindacale e politico all'interno del mondo del lavoro. Inoltre, un altro fattore fu rappresentato dall'attuazione in Italia della normativa europea che introdusse nell'ordinamento italiano principi altamente innovativi i quali determinarono un netto incremento dei livelli di tutela e un obiettivo miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza²³.

Ad ogni modo, una ripresa degli studi sulla storia della SSL si è registrata alla fine degli anni Novanta, grazie soprattutto ai lavori di Franco Carnevale e Alberto Baldasseroni, che possono essere identificati come i veri 'iniziatori' degli studi sulla SSL in campo storico: sono stati, infatti, i primi medici che si sono interessati al tema della SSL utilizzando una metodologia di analisi nella quale storia e prassi medica si uniscono per una migliore comprensione dei fenomeni sociali. Prima di loro l'unico contributo importante, sempre dal mondo della medicina, è stato quello di Giorgio Cosmacini che però si è occupato principalmente di storia della sanità concepandola come storia della medicina e dei medici²⁴. Con gli studi di Franco Carnevale e Alberto Baldasseroni invece il tema della salute e sicurezza venne affrontato, per la prima volta, prendendo in prestito gli 'strumenti' degli storici: le fonti documentali. I due studiosi, infatti, attraverso l'esplorazione di fonti inedite e una rilettura critica di quelle già prese in considerazione da studi precedenti, iniziarono ad

²² *Salute e classi lavoratrici dall'Unità al Fascismo*, a cura di Maria Luisa Betri e Ada Gigli Marchetti, Milano, Franco Angeli, 1982.

²³ Caterina Barillari [et al.], *Salute e sicurezza sul lavoro: esperienze italiane e contesto internazionale 1906-2006*, «Ricerche storiche», (2020) n. 2, p. 96.

²⁴ Si vedano in merito i seguenti lavori: Giorgio Cosmacini, *Storia della medicina e della sanità in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1987; Id., *Medicina e sanità in Italia nel Ventesimo secolo, dalla «Spagnola» alla 2a guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 1989; Id., *Storia della medicina e della sanità nell'Italia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

analizzare le condizioni di vita e malattia delle classi lavoratrici da una diversa angolazione²⁵.

Dice Alberto Baldasseroni in merito ai propri interessi di ricerca:

Noi medici ci occupiamo di anamnesi storica del paziente, quando visitiamo un paziente e dobbiamo ricostruire la patologia partiamo dalla sua storia personale [...] per chi è già predisposto ai temi della storia il salto alla più ampia storia della popolazione è breve. Nel mio caso l'interesse medico è sempre stato principalmente rivolto alla storia della popolazione intesa come storia della sanità e salute pubblica, mi sono occupato poco di medicina clinica. Quindi, passare dall'anamnesi individuale del singolo paziente alla anamnesi della popolazione è stato naturale per me. Poi sicuramente è stato fondamentale l'incontro con Franco Carnevale²⁶.

Franco Carnevale a sua volta spiega le motivazioni alla base della 'riscoperta' della storia:

Il mio interesse per la storia della SSL si è sviluppato essenzialmente per due motivi: il primo grazie alla volontà di unire quello che facevo sul campo, in qualità di medico del lavoro, con un interesse che potremmo dire, ebbene sì, crociano (la storia insegna e permette di cogliere i fenomeni), l'altro motivo è che ho avuto la fortuna di incontrare durante il mio percorso persone che nei primi anni Settanta si occupavano di medicina con un'attenzione che potremmo definire 'storica'²⁷.

Grazie alla felice intesa tra i due studiosi sono stati realizzati alcuni tra gli studi più significativi in tema di SSL prodotti negli ultimi anni. Nel 1999, a cura dei due autori, è stato pubblicato l'importante volume *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori*²⁸, ancora oggi testo di riferimento per gli studi sul tema. Nel volume gli studiosi ripercorrono l'evoluzione della SSL a partire dall'Unità di Italia sino alla fine del XX secolo. Si tratta di un volume denso di contenuti e di riferimenti bibliografici che lasciano intendere l'intensa attività di ricerca che è stata condotta dai due studiosi su fonti documentali di diversa tipologia e provenienza, indispensabili per inquadrare le malattie del lavoro nelle più ampie dinamiche storiche e sociali. Negli anni a seguire l'attenzione dei due studiosi sull'analisi delle fonti sulla SSL è continuata come documenta la vastissima produzione sul tema²⁹.

²⁵ Il testo di riferimento sul tema resta quello di Franco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori*, Bari-Roma, Laterza, 1999.

²⁶ Si veda Appendice 1, Intervista ad Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

²⁷ Si veda Appendice 1, Intervista a Franco Carnevale 7/09/2020.

²⁸ Franco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori* cit.

²⁹ Nella vastissima produzione di contributi scientifici a cura di Franco Carnevale e Alberto Baldasseroni si riportano di seguito, a titolo esemplificativo, alcune pubblicazioni significative per comprendere la metodologia di ricerca applicata dai due autori per affrontare il tema della SSL. Franco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *La salute dei lavoratori in Italia dopo l'Unità: un bilancio storiografico*, in *Politica e salute: dalla polizia medica all'igiene*, a cura di Claudia Pancino, Bologna, CLUEB, 2003, p. 31-45; Franco Carnevale - Alberto Baldasseroni,

Proprio la lettura dei lavori condotti dai due studiosi ha dato una direzione più netta alla presente ricerca, e ha spinto all'utilizzo anche della metodologia di analisi che deriva dalle Fonti orali³⁰. Sono state pertanto effettuate interviste sia ai due autori sia a chi come loro negli ultimi anni si è occupato di fonti per la SSL. Sono stati quindi individuati quegli studiosi che potessero essere considerati *opinion leaders* del settore al fine di realizzare una ricognizione il più possibile esaustiva circa lo stato dell'arte sugli studi in tema di SSL.

Inizialmente, erano state pianificate solo poche interviste che sarebbero servite per completare quanto emerso con l'analisi della letteratura di settore. Con l'avvio dell'indagine, però, sono affiorati ulteriori spunti di ricerca e la rosa di persone da coinvolgere nell'intervista è stata ampliata. Complessivamente sono state raccolte 20 interviste rivolte a storici, medici e sindacalisti, professori e ricercatori. Le interviste sono state realizzate a cavallo tra la fine del primo anno di dottorato e l'inizio del secondo, in piena emergenza sanitaria e alla luce del programma di ricerca non è stato possibile aspettare la 'fine' della pandemia per iniziare le interviste che per tale motivo sono state realizzate tutte, ad eccezione dell'ultima al dott. Sergio Iavicoli, tramite strumenti di videochiamata o in alcuni casi tramite semplice telefonata.

Di seguito si fornisce l'elenco delle persone che sono state coinvolte nell'intervista con relative affiliazioni e una breve spiegazione delle motivazioni che hanno determinato il coinvolgimento nell'indagine. Si segnala che due persone intervistate, per motivi personali, hanno preferito non divulgare il proprio intervento nella presente di tesi; pertanto, anche se le informazioni raccolte sono servite per arricchire il lavoro i loro nominativi non sono in elenco nella lista che segue e le interviste non sono state inserite in appendice.

Salute e Lavoro dall'Unità d'Italia ad oggi: risultati, lacune e indicazioni delle ricerche a carattere storico, «Giornale Italiano di Medicina del Lavoro e Ergonomia», 33, (2011), n. 3, Suppl., p. 455-459; *Archeologia del lavoro: la salute dei lavoratori in Italia attraverso immagini simbolo dell'800 e del '900*, «Ricerche storiche», XLII, (2012), n. 3, p. 90-102; Franco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *Salute dei lavoratori e prevenzione: rassegna sullo stato dell'arte in Italia con riferimenti transnazionali*, «Giornale di Storia Contemporanea», XIX, (2016), n. 2, p. 13-46; Alberto Baldasseroni, *Archivi e fonti per una storia della salute dei lavoratori: aggiornamenti e sviluppi futuri*, «Medicina Historica», (2020), n. 4, Suppl. 1, p. 130-132.

³⁰ La ricerca è stata impostata seguendo l'insegnamento di Sandro Portelli, uno dei massimi esperti di storia costruita attraverso l'utilizzo delle fonti orali, la storia orale appunto. Sono state fondamentali le suggestioni fornite da libri quali: Sandro Portelli, *La città dell'acciaio: due secoli di storia operaia*, Donzelli, Roma 2017 e Sandro Portelli [et al.], *L'aeroplano e le stelle: storia orale di una realtà studentesca prima e dopo la Pantera*, Roma, Manifesto libri, 1995. In *La città dell'acciaio* Portelli ricostruisce la storia del movimento operaio della città di Terni, con *L'aeroplano e le stelle* la storia del movimento studentesco della Sapienza. Entrambe le realtà sono state ricostruite dallo studioso attraverso le fonti orali. Per il metodo di analisi utilizzato nella tesi sono stati d'ispirazione i seguenti lavori: Sandro Portelli, *Fuori verbale: la storia orale oltre l'intervista*, «Nuovi Annali della Scuola Speciale per Archivisti e Bibliotecari», XXX (2016), p. 219-233; Sandro Portelli, *Storie orali: racconto, immaginazione, dialogo*, Donzelli, Roma 2017; Paola Castellucci, *Memoria e narrazioni: una conversazione con Alessandro Portelli sulle fonti orali*, «Biblioteche oggi trends», 7 (2021), n. 1, p. 5 -15; Paola Castellucci – Antonella Meniconi – Caterina Barillari, *Documenti sonori e interviste video: tra cultura popolare, élite, ricerca. Seminario sulle fonti orali 24 e 25 febbraio 2021*, in *Prismi* (vol. 1), a cura di Gianfranco Crupi [et. al.], Milano, Ledizioni. 2022, p. 29-48.

1) Luigi Tomassini: professore onorario di Storia contemporanea presso Alma Mater Studiorum Università di Bologna, esperto di storia della medicina del lavoro (intervistato tramite Google Meet in data 23 luglio 2020). Si è scelto di intervistare il professor Tomassini in quanto negli ultimi anni ha coordinato numerosi progetti di ricerca storica sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Nel 2006 ha diretto alcune ricerche realizzate in occasione del centenario della fondazione dell'International Commission of Occupational Health (ICOH), nello stesso anno ha guidato una ricerca storica promossa dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl) per ricostruire la storia dell'Ente Nazionale Prevenzione Infortuni (ENPI) e una ricerca promossa dalla Società italiana di medicina del lavoro (SIML) per la ricostruzione della storia istituzionale della Società³¹. Nel 2007 ha contribuito alla realizzazione al Quirinale di una grande mostra dal titolo "Il rischio non è un mestiere", organizzata sulla base della documentazione fotografica conservata e gestita presso gli Archivi Alinari³². Nel 2009 in collaborazione con l'Ispesl ha coordinato un gruppo di ricerca che si è occupato di studiare le origini e i primi sviluppi dell'Ispettorato del lavoro³³ e dal 2016 ha diretto una serie di progetti di valorizzazione storica promossi dall'Inail, nello specifico il lavoro sull'archivio del Centro ricerche e documentazione rischi e danni da lavoro (CRD)³⁴ e il progetto di realizzazione dell'*Icoh Heritage Repository*³⁵. Attualmente, sempre con Inail, collabora al progetto: "Medici e scienziati italiani nell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. L'Italia e la costruzione di un sistema globale per la salute e sicurezza al lavoro (1919-1999)".

2) Franco Carnevale: medico del lavoro, Firenze (intervistato tramite intervista telefonica in data 7 settembre 2020). Come si diceva l'apporto di Franco Carnevale, medico del lavoro oggi in pensione, è stato fondamentale per gli studi di settore. Sin dagli anni Settanta lo studioso si è occupato di studiare la salute dei lavoratori attraverso un'attenta analisi delle fonti documentali che gli è servita per cogliere le connessioni tra la storia dei lavoratori e del

³¹ All'epoca del progetto la denominazione della società era Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale, (SIMLII), successivamente trasformata in Società Italiana di Medicina del Lavoro (SIML). I risultati del lavoro sono stati raccolti nel volume: Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi*, Piacenza, Società Italiana di Medicina del Lavoro e di Igiene Industriale - Nuova Editrice Berti, 2012.

³² *Il rischio non è un mestiere: il lavoro, la salute e la sicurezza dei lavoratori in Italia nelle fotografie delle collezioni Alinari*, a cura di Franco Carnevale e Luigi Tomassini, Firenze, Alinari, 2007.

³³ Alberto Baldasseroni [et al.], *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia: nascita e primi sviluppi dell'Ispettorato del Lavoro (1904-1939)*, Roma, Ispesl, 2009.

³⁴ Il progetto di ricerca ha portato alla pubblicazione della monografia *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985): uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale*, a cura di Claudio Stanzani, Milano, Franco Angeli, 2019 e alla realizzazione del repository: *Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro (RIs)*.

³⁵ Il progetto di ricerca ha portato alla realizzazione dell'*ICOH Heritage Repository* e della monografia *Salute e sicurezza sul lavoro: i congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi*, a cura di Raffaella Biscioni, Milano, Franco Angeli, 2021.

lavoro e le ‘patologie professionali’ nonché l’epidemiologia degli effetti sulla salute di determinate attività lavorative. Si è occupato inoltre di studiare dal punto di vista storico alcuni ‘pionieri della medicina del lavoro’, Bernardino Ramazzini, Luigi Devoto, Luigi Carozzi, Gaetano Pieraccini ed Enrico Vigliani. Ha tradotto dal latino l’opera monumentale di Ramazzini³⁶, ha studiato a fondo il patrimonio della Clinica del lavoro di Milano, vera e propria miniera di fonti per gli studi del settore, ha curato la valorizzazione del fondo del medico del lavoro Gaetano Pieraccini conservato presso la Biblioteca nazionale centrale di Firenze³⁷ e ha partecipato attivamente a numerosi progetti di ricerca storica promossi dalla SIML, dall’Ispesl e dall’Inail. Durante l’intervista Franco Carnevale ha spiegato le motivazioni che hanno spinto un medico come lui ad occuparsi di storia:

L’uso delle fonti si lega all’attenzione per i processi storici; è uno strumento per indagare i fenomeni storici dall’interno. Nel mio percorso, ho cercato di seguire la metodologia storica e ho cercato sempre di collaborare direttamente con gli storici per colmare la carenza formativa da storico. La storia mi è servita per cercare le radici dei problemi in cui mi imbattevo nella pratica medica. Per questo motivo negli anni ho raccolto talmente tanto materiale sulla storia dei lavoratori che posso dire di aver creato una delle biblioteche più esaustive sul tema.³⁸

Franco Carnevale ha affermato di aver già preso accordi con il direttore della biblioteca del Museo della Scienza Galilei di Firenze, per donare nei prossimi anni il proprio patrimonio librario con l’unica promessa di mettere liberamente a disposizione i volumi per gli utenti.

3) Raffaella Biscioni: professoressa associata in Storia contemporanea, Dipartimento di Beni Culturali, Alma Mater Studiorum Università di Bologna (intervistata tramite Google Meet in data 9 settembre 2020). Si è scelto di intervistare la prof.ssa Biscioni in quanto negli ultimi anni ha studiato alcuni dei fondi più importanti per la salute e sicurezza dei lavoratori (ENPI, SIML, ICOH e Ispettorato del lavoro). Nel 2006, per prima, si è occupata di studiare l’archivio dell’ICOH che era stato da poco rinvenuto presso la Biblioteca dell’Ispesl di Monte Porzio Catone (oggi Biblioteca del Centro ricerca Inail). Ha curato l’appendice documentaria del volume edito dalla SIML *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi*³⁹ e si è occupata di ricostruire la storia dell’ENPI⁴⁰. Negli ultimi anni, inoltre, ha collaborato con l’unità di ricerca

³⁶ Bernardino Ramazzini, *Opere mediche e fisiologiche*, a cura di Franco Carnevale, Maria Mendini, Gianni Moriani, Sommacampagna (Verona), Cierre Edizioni, 2009.

³⁷ Gaetano Pieraccini *medico del lavoro: la salute dei lavoratori in Toscana all’inizio del XX secolo*, a cura di Francesco Carnevale e Gian Bruno Ravenni, Firenze, Tosca, 1993.

³⁸ Si veda Appendice 1, Intervista a Franco Carnevale 7/09/2020.

³⁹ Luigi Tomassini, *La salute al lavoro* cit.

⁴⁰ Raffaella Biscioni, *Industriali e Stato di fronte alla questione della sicurezza sul lavoro: il caso dell’ENPI dalle origini alla “ricostituzione” nell’Italia repubblicana*, «Ricerche Storiche», XLIX (2019), n. 3, p. 75-91.

dell'Università Alma Mater di Bologna ai progetti di ricerca storica promossi prima da Ispesl e in seguito da Inail.

4) Alberto Baldasseroni, medico del lavoro, già responsabile operativo del Centro regionale infortuni e malattie professionali, Regione Toscana (CeRIMP), Firenze (intervistato tramite Google Meet in data 17 settembre 2020). In coppia con il collega Carnevale negli ultimi anni si è occupato incessantemente di fonti documentali sulla salute e sicurezza dei lavoratori, prestando particolare attenzione alle fonti meno note e poco convenzionali. A tal proposito, ha affermato in un recente contributo:

è necessario attingere oltre che alla documentazione di riviste, atti di congressi, libri prodotti dall'ormai affermata comunità di esperti della medicina del lavoro, anche a documentazione parallela (corsi delle 150 ore, relazioni dei primi servizi di prevenzione nei luoghi di lavoro degli enti locali, riviste e documenti del movimento degli studenti, ecc.)⁴¹.

Lo studioso, inoltre, negli ultimi vent'anni si è occupato di digitalizzazione delle fonti e ha realizzato un accurato spoglio delle più importanti riviste di settore che sono state digitalizzate e messe a disposizione online da varie biblioteche italiane e straniere. Basterà dare uno sguardo all'intervista, allegata in appendice, per cogliere la densità di contenuti, la completezza di informazioni e le numerose suggestioni e sollecitazioni raccolte durante l'incontro⁴².

5) Giulio Francisci: dottorando in Culture e società dell'Europa contemporanea presso la Scuola Normale Superiore (intervistato tramite Google Meet in data 7 ottobre 2020). Giulio Francisci è il più giovane tra le persone che sono state coinvolte per l'intervista ed è stato individuato proprio per avere il 'punto di vista' anche di un giovane ricercatore che, all'inizio della sua 'carriera di storico', si sta cimentando con le fonti per la salute. Il dott. Francisci si occupa di politiche di welfare e con le sue ricerche anche se in maniera trasversale ha toccato i temi della salute dei lavoratori. Si è occupato infatti di ricostruire una, seppur molto sintetica, storia istituzionale della Cassa nazionale infortuni durante la fase di fascistizzazione dell'ente⁴³ e per la ricerca di dottorato ha condotto ricerche presso la biblioteca e l'archivio dell'International Labour Organization (ILO), una delle più importanti istituzioni internazionali connesse al mondo dei lavoratori.

6) Stefano Musso: professore ordinario di Storia contemporanea presso Dipartimento di Studi storici, Università degli studi di Torino (intervistato tramite Google Meet in data 14

⁴¹Alberto Baldasseroni, *Archivi e fonti per una storia della salute dei lavoratori: aggiornamenti e sviluppi futuri* cit., p. 130-132.

⁴² Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

⁴³ Giulio Francisci, *La Cassa nazionale infortuni nel primo fascismo (1922-1926)*, «Le Carte e la storia», (2016), n. 1, p. 93-106.

ottobre 2020). Il professor Musso è stato coinvolto nell'intervista perché in qualità di docente di storia del lavoro e storia di impresa negli ultimi anni ha collaborato con vari gruppi di ricerca storica che si sono occupati di SSL. Il suo ruolo è stato quello di inquadrare i temi specifici della salute e sicurezza rispetto alla più generale storia del lavoro.

7) Flavia Rampichini: bibliotecaria della Biblioteca del Polo centrale di Medicina e chirurgia dell'Università degli Studi di Milano, sezione Clinica del Lavoro (Intervistata tramite Google Meet in data 23 ottobre 2020). Vista l'importanza del patrimonio librario e documentario conservato presso la Clinica del lavoro si è scelto di intervistare Flavia Rampichini, bibliotecaria del Polo di Medicina e chirurgia dell'Università di Milano, per avere informazioni dirette sul fondo e la sua storia. Inoltre, la dott.ssa Rampichini ha collaborato al progetto di realizzazione dell'*ICOH Heritage Repository*⁴⁴ per gli aspetti biblioteconomici di realizzazione dello strumento.

8) Ilaria Pavan: professoressa associata in Storia contemporanea, Scuola Normale Superiore, Pisa (intervistata tramite Google Meet in data 5 novembre 2020). La professoressa Pavan da qualche anno si occupa della storia dello Stato sociale italiano⁴⁵ con particolare attenzione alle questioni sanitarie e della prevenzione; si è occupata a lungo del sistema sanitario nazionale. Per questo motivo le sue ricerche hanno intrecciato la storia delle principali istituzioni coinvolte con la salute pubblica come l'INPS, l'Inail e Casse Mutue e ovviamente i ministeri coinvolti con questi temi. Viste le analogie di ricerca della professoressa Pavan con la presente ricerca di dottorato è stata coinvolta nell'indagine.

9) Gilda Zazzara: professoressa associata in Storia contemporanea, Dipartimento di Studi umanistici, Università Cà Foscari, Venezia (intervistata tramite Google Meet in data 6 novembre 2020). La dott.ssa Zazzara insegna storia del lavoro, storia del movimento operaio e storia dell'ambiente (disciplina in cui storia del lavoro e storia del movimento operaio si intrecciano con le più recenti questioni legate ai cambiamenti ambientali e all'inquinamento). Si è scelto di intervistarla in quanto le sue ricerche sono incentrate su cosa è accaduto al mondo del lavoro dopo la fine degli 'anni gloriosi' del movimento sindacale; focus delle sue ricerche è il rapporto ambiente – malattie – lavoro. Negli ultimi anni, inoltre, si è occupata del fenomeno del 'declino industriale' ovvero di come è cambiato il mondo operaio dopo la dismissione delle grandi industrie perché considerate, dopo anni di lotte, altamente pericolose per la salute dei lavoratori. Oggetto di studio della dott.ssa

⁴⁴ *ICOH Heritage Repository*, <<http://repository.icohweb.org/>>.

⁴⁵ Si segnala che quando è stata realizzata l'intervista alla professoressa Pavan era in corso di pubblicazione un volume che si è rivelato fondamentale per il presente lavoro di tesi: Chiara Giorgi - Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021. Nel volume viene ripercorsa l'evoluzione dello Stato sociale dall'Unità d'Italia sino ai giorni nostri con particolare attenzione alle istituzioni della prevenzione.

Zazzara, pertanto, è la generazione di lavoratori che ha rappresentato il tramonto del movimento operaio degli anni Settanta; essendo il contenuto delle sue ricerche altamente ‘contemporaneo’ e non essendoci letteratura disponibile sul tema, la ricercatrice per molti lavori ha utilizzato lo strumento dell’intervista. Si è scelto di intervistare la ricercatrice proprio per aprire una parentesi sulla salute dei lavoratori in un’ottica più recente e meno storicizzata.

10) Alessandro Porro: professore associato in Storia della medicina, Dipartimento di Scienze Cliniche e di Comunità, Facoltà di Medicina e chirurgia, Università degli Studi di Milano (intervistato tramite Google Meet in data 2 dicembre 2020). Si è scelto di intervistare il prof. Porro dopo avere ascoltato una sua interessante relazione sull’importanza dell’uso delle fonti documentali e della letteratura grigia per lo studio della storia della SSL. Tale intervento si è tenuto durante il Convegno, a cura dell’Università degli Studi di Bologna e dell’Inail, “La medicina del lavoro nel XX secolo: il caso italiano nel contesto internazionale” che si è tenuto il 13 e 14 novembre 2020.

11) Fabrizio Loreto: professore associato in Storia contemporanea, Dipartimento Studi storici, Università degli studi di Torino – presidente Sislav - Società italiana di storia del lavoro (intervistato tramite Google Meet in data 10 dicembre 2020). Si è scelto di intervistare il dott. Fabrizio Loreto perché da anni si occupa di movimento operaio, ha collaborato a lungo con la Fondazione Di Vittorio di Roma ed è presidente della Sislav.

12) Enrico Occhipinti: medico del lavoro, già Direttore Scientifico Scuola Internazionale di Ergonomia della Postura e del Movimento-EPM-IES, Clinica del Lavoro - Università degli Studi di Milano (intervistato tramite Google Meet in data 18 dicembre 2020). Si è scelto di intervistare il dottor Occhipinti per avere una testimonianza diretta di cosa succedeva negli anni Settanta fuori dai canali della medicina ‘ufficiale’. Il dottor Occhipinti, infatti, si laureò in medicina del lavoro durante gli ‘anni caldi’ delle lotte per la salute, partecipò al movimento studentesco e alla nascita dei primi servizi di medicina degli ambienti di lavoro (SMAL). È stato negli anni Ottanta tra i fondatori della Società nazionale operatori della prevenzione (SNOP).

13) Laura Bodini: medico del lavoro, Direttivo Società Nazionale Operatori della Prevenzione - SNOP e vicepresidente Consulta Inter-associativa Italiana della Prevenzione-CIIP (intervistata telefonicamente in data 12 dicembre 2020). L’intervista a Laura Bodini, nota negli ambienti della medicina del lavoro semplicemente come ‘Lalla’, ha permesso di aprire una parentesi sul mondo della salute e sicurezza dei lavoratori dal punto di vista di un medico del lavoro donna. Laura Bodini, come il collega Occhipinti, ha partecipato al

movimento studentesco di Milano e ha coordinato per anni lo SMAL di Sesto San Giovanni, uno dei primi SMAL ad essere istituito in Italia.

14) Celestino Panizza: medico del lavoro, presidente ISDE (Associazione medici per l'ambiente) - sezione di Brescia (intervistato tramite Google Meet in data 23 dicembre 2020). Celestino Panizza nei primi anni Settanta fu tra i fondatori della commissione "Salute degli ambienti in fabbrica" realizzata nell'ambito del Comitato unitario di base degli studenti di Brescia. La commissione perseguiva il tema della salute in fabbrica secondo il nuovo modello operaio (la dispensa sindacale, il gruppo omogeneo, la 'non delega', la validazione consensuale). Contribuì alla realizzazione dei primi corsi delle 150 ore rivolto ai metalmeccanici e collaborò attivamente con Ivar Oddone, figura di spicco del movimento sindacale di quegli anni⁴⁶. In considerazione dell'intensa attività condotta in tema di SSL è stato coinvolto nell'indagine.

15) Leopoldo Magelli, medico del lavoro, già primario del Servizio di medicina preventiva e igiene del lavoro dell'ASL di Bologna Nord (intervistato tramite Google Meet in data 25 gennaio 2021). Si è voluto raccogliere l'esperienza del medico del lavoro Leopoldo Magelli in quanto è stato tra i fondatori dei primi servizi di medicina del lavoro creati a Bologna. Dopo un inizio come medico universitario, sposando la causa del Manifesto, si specializzò in medicina del lavoro e negli anni Settanta partecipò in sinergia con il movimento sindacale alle indagini sulla nocività di fabbrica.

16) Gino Rubini: già responsabile del Dipartimento Salute e Sicurezza della Cgil Emilia-Romagna (intervistato tramite Google Meet in data 16 gennaio 2021). Dopo aver raccolto interviste rivolte a storici e medici del lavoro si è ritenuto utile coinvolgere nell'indagine anche alcuni sindacalisti. Pertanto, è stato intervistato Gino Rubini in qualità di dirigente sindacale e direttore del Centro regionale prevenzione (CRP), centro unitario CGIL – CISL – UIL. Gino Rubini militò attivamente nei movimenti per la salute degli anni Settanta e in qualità di sindacalista organizzò numerosi corsi di formazione per gli operai dell'Emilia-Romagna.

17) Michele Augusto Riva: medico del lavoro, professore associato Storia della Medicina, Università degli Studi di Milano Bicocca (intervistato tramite Google Meet in data 24 maggio 2021). Il professor Michele Riva è stato coinvolto nell'indagine in quanto negli ultimi anni, in qualità di medico del lavoro e professore di storia della medicina, ha partecipato a numerose ricerche storiche finalizzate ad inquadrare storicamente diversi temi connessi alla SSL. Recentemente acquisendo l'eredità di Luigi Tomassini ha assunto la guida

⁴⁶ Si veda Appendice 1, Intervista a Celestino Panizza 23/12/2020.

dell'ultimo progetto di ricerca storica promosso dall'Inail. È stato direttore dal 2009 al 2015 del Scientific Committee on History of Prevention of Occupational and Environmental Diseases dell'ICOH, la Commissione dell'ICOH che si occupa di storia.

18) Sergio Iavicoli, medico del lavoro, Direttore della Direzione Generale della comunicazione e dei rapporti europei e internazionali del Ministero della Salute, precedentemente direttore del Dipartimento di Medicina Epidemiologia, Igiene del lavoro e ambientale dell'Inail (intervistato in data 26 maggio 2021). Sergio Iavicoli, attualmente dirigente presso il Ministero della salute, negli ultimi vent'anni, prima tramite il proprio ruolo all'interno dell'Ispesl, in seguito in qualità di direttore del Dipartimento DiMeila dell'Inail ha promosso numerosi progetti di ricerca finalizzati a valorizzare le fonti storiche per la salute e sicurezza dei lavoratori. Grazie al suo impegno sono state possibili alcune delle più interessanti ricerche condotte negli ultimi anni. Inoltre, essendo stato membro del Comitato tecnico scientifico, istituito nel marzo 2020 per fronteggiare la pandemia, durante l'intervista ha potuto fornire una testimonianza diretta di come la medicina del lavoro si è rapportata ad una delle più grandi emergenze sanitarie degli ultimi anni.

Complessivamente tutte le interviste sono state realizzate dalla fine di luglio 2020 al mese di gennaio 2021 ad eccezione dell'intervista al dott. Michele Riva e dell'intervista al dott. Sergio Iavicoli posticipate al mese di maggio 2021 in quanto entrambi i medici sono stati coinvolti a livello istituzionale nell'emergenza sanitaria. Pertanto, si è ritenuto interessante intervistare i due medici in una fase meno 'calda' dell'emergenza per avere una testimonianza diretta su cosa ha significato occuparsi di SSL durante il Covid.

Come si evince dall'elenco riportato sono stati intervistati principalmente storici e medici del lavoro che sono stati scelti per alcuni requisiti:

- coinvolgimento in specifici progetti di ricerca storica rivolti alla salute dei lavoratori;
- esperienza diretta con il tema della valorizzazione della documentazione storica;
- partecipazione come 'protagonisti' a vicende storiche che hanno determinato l'evoluzione degli studi sulla sicurezza dei luoghi di lavoro.

I temi generali trattati durante le interviste sono stati i seguenti:

- ✓ Importanza dell'uso delle fonti documentali per la ricostruzione della storia della SSL.
- ✓ Collezioni documentali più interessanti per la SSL.
- ✓ Archivi / biblioteche/ centri di documentazione fondamentali per la storia della SSL.
- ✓ Valorizzazione delle fonti.
- ✓ Il tema della digitalizzazione.

- ✓ A seconda delle competenze specifiche e degli interessi di ricerca dei singoli intervistati sono state proposte domande su determinati fondi e su esperienze di vita personali e di ricerca connesse alla storia della salute dei lavoratori.

Alcune interviste sono state utili proprio ai fini dell'inquadramento della documentazione da prendere in esame per gli studi di settore e per l'individuazione delle principali criticità incontrate dagli studiosi che si occupano di SSL. Altre interviste invece si sono rivelate importanti per la storia personale dei singoli intervistati. In modo particolare, le interviste a Franco Carnevale, Alberto Baldasseroni, Enrico Occhipinti, Laura Bodini, Celestino Panizza, Leopoldo Magelli, Gino Rubini hanno permesso di approfondire il tema della nascita dei movimenti per la salute degli anni Settanta e la stretta connessione con il movimento studentesco e il movimento operaio diventando a tutti gli effetti delle fonti orali. Pertanto, utilizzando le informazioni e gli spunti forniti dalle interviste, con il presente lavoro si è provato a mettere in ordine il 'disordinato' panorama delle fonti per la salute dei lavoratori per cercare di creare una sorta di 'guida' utile per chi si accosta per la prima volta agli studi di settore.

Avvicinarsi ai temi della salute dei lavoratori significa infatti confrontarsi con un potenziale di 'fonti infinite' per la quantità dei documenti e per le molteplici prospettive che si presentano al ricercatore. Si tratta di fonti che permettono di intrecciare vari piani di ricerca e risultano complesse non soltanto per aspetti tecnici ma perché la questione 'salute e ambiente' nelle varie epoche storiche si intreccia con le dinamiche politiche e sociali. Obiettivo del presente lavoro è stato quindi realizzare una ricognizione il più possibile esaustiva circa la documentazione più interessante che meriterebbe di essere studiata e valorizzata per arricchire il patrimonio di conoscenze in tema di salute e sicurezza dei lavoratori.

1. 2 Un atlante per la storia della salute dei lavoratori: istituzioni e luoghi della cultura

Attraverso lo studio della letteratura di settore e l'analisi delle interviste è stato possibile individuare le più importanti istituzioni connesse alla SSL, i luoghi della cultura di maggiore interesse e alcune delle principali collezioni documentali utili ai fini della ricerca. Prendendo in prestito gli strumenti della Documentazione, disciplina focalizzata sull'attività «di rilevamento, elaborazione, comunicazione, ricerca e diffusione di documenti»⁴⁷ sono

⁴⁷ Paola Castellucci, *Paolo Bisogno: la precoce fondazione della disciplina della Documentazione*, «AIDAinformazioni», 21 (2003), n. 3, p. 66.

state prese in considerazione fonti di diversa natura, ed è stata prestata particolare attenzione alle fonti ‘altre’, ovvero quelle fonti non convenzionali che molto spesso vengono dimenticate dalle ‘grandi’ discipline e a cui invece negli anni proprio la Documentazione ha saputo dare valore. Se come affermava Giovanni Berlinguer la salute è, o dovrebbe essere, un ‘bene comune’, allora anche la condivisione di studi e buone pratiche è fondamentale per il progresso della conoscenza. Per questo motivo, obiettivo della presente ricerca è stato analizzare le fonti per la salute dei lavoratori attraverso la metodologia della Documentazione che si basa appunto sul meccanismo del recupero dell’informazione (*information retrieval*) per analizzare e interpretare «il contenuto concettuale del documento al fine di individuarne le unità informative e diffonderle con apposite procedure»⁴⁸.

Le fonti per la salute dei lavoratori sono quindi state trattate come ‘unità informative’ che acquistano un senso logico all’interno di un determinato contesto storico, politico, antropologico e che per contribuire all’arricchimento del ‘bene comune’ hanno bisogno di essere condivise e quindi valorizzate in maniera adeguata. L’uso delle fonti ‘altre’ (in primis letteratura grigia e fonti orali) è stato il *trait d’union* che ha permesso di tenere insieme il tema della salute pubblica e della salute dei lavoratori. La metodologia della Documentazione, quindi, grazie alla sua natura interdisciplinare ha fornito gli strumenti giusti per ‘maneggiare’ fonti anticonvenzionali e di difficile reperibilità perché estranee ai tradizionali canali di distribuzione editoriale.

In questo lavoro di tesi, pertanto, Documentazione e Storia delle istituzioni si sono mescolate in una prospettiva multidisciplinare; archivi e biblioteche, documenti e repository sono serviti quindi per capire come il tema della salute e sicurezza sia cambiato nel corso dei tempi e se può avere un senso oggi, come nel passato, parlare di salute come bene comune in un’ottica di condivisione della conoscenza.

Per effettuare una ricognizione, il più possibile esaustiva, della documentazione sulla SSL è necessario individuare le principali realtà istituzionali che nell’arco del XX secolo sono state coinvolte direttamente negli studi sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Dalle interviste è emerso che è possibile suddividere le istituzioni per la SSL in due gruppi: istituzioni direttamente coinvolte nell’attività di tutela della salute in quanto realtà collegate al mondo della medicina del lavoro e istituzioni non direttamente connesse alla medicina del lavoro ma che presentano tuttavia connessioni rilevanti con l’ambito della SSL⁴⁹.

Fanno parte del primo gruppo le due principali istituzioni che si occupano di salute dei lavoratori, ovvero la Società italiana di medicina del lavoro – SIML e l’International

⁴⁸ Paolo Bisogno, *Teoria della documentazione*, Milano, Laterza, 1979, p. 18.

⁴⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Luigi Tomassini 23/07/2020.

Commission of Occupational Health – ICOH. Al fianco di queste organizzazioni ‘ufficiali’, esistono però altre realtà che attraverso la loro attività istituzionale hanno prodotto una documentazione di notevole interesse. Si pensi ad esempio ai servizi di medicina negli ambienti di lavoro, alle Aziende sanitarie locali (ASL) e le Unità sanitarie locali (USL), ai presidi territoriali e alla Società nazionale operatori della prevenzione (SNOP). Per quanto riguarda invece le istituzioni non specificatamente dedicate al tema della medicina del lavoro, ma comunque impegnate nella tutela dei lavoratori, si ricordano: l’Ente nazionale prevenzione infortuni (ENPI) e l’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) e, per l’ambito internazionale, l’International Labour Organization (ILO).

Attraverso le interviste oltre alle principali istituzioni che sono state coinvolte nella SSL sono emersi anche gli archivi e le biblioteche più interessanti per gli studi di settore. Nella figura che segue si è provato a definire una panoramica generale della situazione:

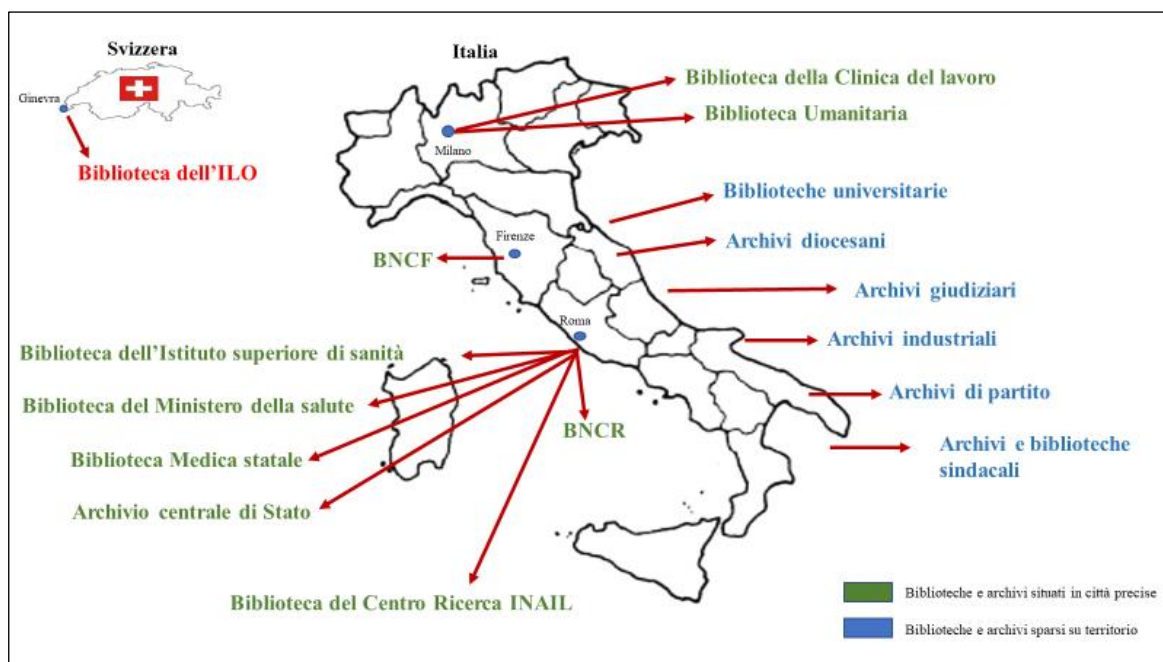


Fig. 1 – Archivi e biblioteche per la salute e sicurezza dei lavoratori.

Nella cartina sono stati riportati gli archivi e le biblioteche che possono essere utilizzati in linea generale per rintracciare documentazione inerente alla SSL. Tra i luoghi di conservazione segnalati la Biblioteca della Clinica del lavoro di Milano, la Biblioteca del Centro Ricerca Inail e la Biblioteca dell’ILO risultano essere le più specializzate per gli studi di settore; viceversa, le altre realtà individuate entrano nel tema in maniera trasversale. Ad esempio, l’Archivio centrale di Stato (ACS) costituisce una miniera di informazioni in quanto attraverso l’analisi delle carte conservate nei diversi fondi archivistici è possibile seguire le tracce della SSL. Tra le carte della Presidenza del Consiglio dei ministri e della

Segreteria particolare del Duce, infatti, è possibile rintracciare informazioni circa l'ENPI, l'Inail, l'INPS, le Casse mutue. Inoltre, si segnala che presso l'ACS sono disponibili alcune serie importantissime per lo studio dell'Ispettorato del lavoro e dei vari ministeri che nel corso del XX secolo sono stati coinvolti nello sviluppo della legislazione sociale (Ministero del lavoro, Ministero della salute, Ministero dell'Interno, ecc.). Tra le altre cose, anche la Biblioteca dell'ACS è una risorsa importantissima in quanto conserva letteratura grigia di grande interesse. Anche la biblioteca del Ministero della salute, la biblioteca dell'Istituto superiore di sanità, la biblioteca Medica Statale, la biblioteca della Società Umanitaria, come le due biblioteche centrali di Roma e Firenze pur non essendo biblioteche specificatamente dedicate alla SSL possono essere molto utili perché conservano risorse bibliografiche, anche in questo caso soprattutto letteratura grigia e riviste, di particolare interesse per il settore.

Una piccola parentesi merita di essere aperta sul caso della Biblioteca della Clinica del lavoro di Milano, punto di riferimento assoluto per gli studi di settore. La Clinica del lavoro venne inaugurata a Milano nel 1910 grazie ad un importante progetto culturale e scientifico voluto da Luigi Devoto⁵⁰, uno dei più autorevoli e popolari medici del lavoro della storia italiana. La fondazione della Clinica del lavoro fu un esempio per gli altri Paesi che solo anni dopo ne imitarono l'esempio. Nel corso degli anni che seguirono l'atto di fondazione, la Clinica del lavoro sotto la direzione di Luigi Devoto promosse mirati programmi di assistenza ai lavoratori e di formazione per i medici, investì nella ricerca scientifica e nelle attività ambulatoriali gratuite finalizzate a fornire assistenza continua agli operai nella tutela della salute⁵¹. Vista l'intensa attività di ricerca condotta dalla Clinica è facile intuire perché la biblioteca all'interno dell'Istituto divenne un importante punto di riferimento. Lo stesso Devoto nel progetto di realizzazione della Clinica affermò che sarebbe stato necessario dotare la struttura di una «scuola con annessa sala per i professori, il museo, la biblioteca e l'archivio»⁵².

In sintesi, in oltre un secolo di storia il patrimonio bibliografico della Biblioteca annovera: quasi 2000 titoli di riviste di cui una trentina ancora attive per un totale di circa

⁵⁰ Luigi Devoto (1864 – 1936) è stato un medico, accademico e politico italiano ed è considerato uno dei fondatori a livello mondiale della moderna Medicina del Lavoro. Padre del linguista Giacomo Devoto. Per un approfondimento sull'attività di Devoto si rimanda a: Alberto Baldasseroni - Francesco Carnevale, *Malati di lavoro: artigiani e lavoratori, medicina e medici da Bernardino Ramazzini a Luigi Devoto (1700-1900)*, Firenze, Edizione Polistampa, 2015.

⁵¹ Per un approfondimento sulla storia della Clinica del lavoro si rimanda a: Luigi Devoto, *La clinica del lavoro a Milano: venti anni 1910-1929*, Milano, Tip. A Cordani, 1929; Anna Carbonini, *Luigi Devoto e la Clinica del Lavoro di Milano*, in *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo* cit., p. 489-516; *Clinica del lavoro Luigi Devoto: a 100 anni dalla fondazione, 1902-2002*, Milano, Dipartimento di Medicina del lavoro dell'Università degli studi di Milano, 2002; Alessandro Porro, *La Clinica del lavoro di Milano nella storia della medicina del lavoro*, in *Salute e sicurezza sul lavoro* cit., p. 19-25.

⁵² «Il Lavoro», 2 (1903), n. 1, p. 14-15.

20.000 annate; monografie antiche (cioè pubblicate fino al 1830), monografie ‘storiche’, pubblicate tra Ottocento e Novecento e monografie moderne per un totale di circa 8000 libri⁵³. Particolare importanza riveste anche la documentazione d’archivio che è stata conservata negli anni nei magazzini della biblioteca; in particolar modo si ricorda l’archivio ICOH (l’istituzione venne ospitata presso la Clinica fin dalla sua fondazione nel 1906) e l’Archivio dell’Accademia Fisico-Medico-Statistica di Milano (istituzione fondata nel 1843 da Giuseppe Ferrario, medico e statistico milanese). Attualmente la documentazione archivistica è stata presa in carico dal Centro Apice dell’Università degli studi di Milano⁵⁴.

Tra la documentazione più preziosa si ricordano varie edizioni dei principali testi di Bernardino Ramazzini, la raccolta completa della rivista «Il Lavoro» (1901-1924) poi dal 1925 «La Medicina del Lavoro», fondata nel 1901 e diretta da Luigi Devoto e a seguire dai successivi direttori della clinica, nonché importanti riviste di settore ad oggi estinte, tesi di laurea e specializzazione, contributi scientifici prodotti dai medici in servizio presso la struttura, atti e documentazione fornita da importanti organizzazioni governative connesse con la tutela del lavoro.

Se si prende in esame il patrimonio documentale prodotto nel corso del XX secolo è possibile notare che le fonti storiche più interessanti sono proprio quelle prodotte nell’ambito dei convegni e delle iniziative culturali e politiche, nonché le indagini, le dispense, le relazioni realizzate dal movimento sindacale o dai collettivi studenteschi, i bollettini e gli atti delle istituzioni coinvolte nella tutela dei lavoratori. Una documentazione quindi molto particolare e che può essere rintracciata presso differenti soggetti conservatori non necessariamente connessi al tema della salute dei lavoratori. Tale documentazione, proprio perché esterna alla letteratura ufficiale, viene definita come letteratura grigia. Sarà opportuno a questo punto focalizzare l’attenzione su due parole chiave emerse sin ora: Documentazione e letteratura grigia.

Paola Castellucci in maniera provocatoria e facendo propria le parole di Suzanne Briet⁵⁵ si domanda ‘Che cos’è la documentazione?’

⁵³ Raffaella Zanzottera, *Le raccolte della Biblioteca di medicina del lavoro Luigi Devoto dell’Università degli Studi di Milano*, in *Salute e sicurezza sul lavoro* cit., p. 187.

⁵⁴ Per un approfondimento mirato sulle collezioni documentali conservate presso la Clinica del lavoro si rimanda a Raffaella Zanzottera, *Le raccolte della Biblioteca di medicina del lavoro Luigi Devoto dell’Università degli Studi di Milano* in *Salute e sicurezza sul lavoro* cit., p. 185-191.

⁵⁵ Renée Marie Hélène Suzanne Briet (1894-1989) è stata una bibliotecaria e scrittrice francese. Tra il 1934 e il 1954 ha lavorato alla Bibliothèque Nationale di Parigi. Nel 1931 ha fondato insieme al chimico Jean Gérard l’Union française des organismes de documentation e nel 1951 ha contribuito alla fondazione dell’Institut national de techniques de la documentation all’interno del Conservatorio di arti e mestieri. Sempre nel 1951 ha pubblicato la sua opera più nota *Qu’est-ce que la documentation?* considerata il manifesto della Documentazione. L’opera è stata tradotta per la prima volta in italiano nel recente volume: Paola Castellucci - Sara Mori, *Suzanne Briet nostra contemporanea*, Milano; Udine, Mimesis, 2022.

La documentazione trova la sua ragion d'essere in una relazione profonda, consapevole, con i nuovi saperi e le nuove professioni, e pertanto non può lasciar fuori dal suo campo di interesse proprio la filosofia, la letteratura, la politica. Il discorso sulla disciplina si lega al contesto più ampio, alla centralità attribuita dalle democrazie occidentali alla crescita culturale e scientifica e, di conseguenza, a precise azioni politiche: incremento dell'alfabetizzazione, della scolarizzazione, della pubblica lettura, dell'alta formazione professionale, degli investimenti nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico⁵⁶.

La Documentazione è quindi una disciplina che, anche se poco conosciuta, contribuisce a valorizzare fonti poco note e inesplorate perché 'etichettate' come letteratura grigia, avendo nel suo corredo generico l'idea che ogni documento merita di essere guardato con dignità, perché anche i 'piccoli' documenti se messi insieme in un sistema organizzato possono contribuire ad arricchire la conoscenza e processi scientifici e tecnologici⁵⁷.

Del resto, con la nascita della disciplina della Documentazione è stata data: «dignità e autorevolezza a una più ampia tipologia di fonti: riviste, newsletter, bollettini, atti di convegno, cataloghi, brevetti, e tutto l'ampio gruppo che va ora sotto il nome di letteratura grigia»⁵⁸.

Vilma Alberani⁵⁹ nel 1987 definiva la 'letteratura grigia' nel seguente modo:

il termine "letteratura grigia" copre un largo spettro di pubblicazioni a carattere non convenzionale / quasi convenzionale, che va dal rapporto dattiloscritto in un'unica copia di un archivio istituzionale ad alcune centinaia di copie di un rapporto a distribuzione informale, dalle tesi alle traduzioni, da preprints a relazioni a congressi, da norme tecniche a taluni documenti ufficiali, da rapporti di ricerche di mercato a riviste di società (house journal) a diffusione non commerciale e a giornali locali⁶⁰.

L'aggettivo grigio indica, nelle sue molteplici sfumature, un qualcosa di non ben definito che, se applicato alla letteratura, rimanda alla difficoltà di rintracciare questa documentazione attraverso i tradizionali canali editoriali e per questo molto spesso di difficile reperibilità.

⁵⁶ Paola Castellucci - Sara Mori, *Suzanne Briet nostra contemporanea* cit., p. 43.

⁵⁷ Ivi, p. 21.

⁵⁸ Paola Castellucci, *Mundaneum: una prospettiva geopolitica per la documentazione*, «Nuovi annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari», XXVII (2013), p. 107.

⁵⁹ Vilma Alberani (1933-2012) laureata in Lingue e letterature straniere all'Università di Roma nel 1957, è stata bibliotecaria nella Biblioteca dell'Istituto superiore di sanità dal 1961. È stata coordinatrice della Commissione nazionale Informazione e documentazione e del Gruppo di lavoro sulla letteratura grigia dell'AIB. Si è occupata in particolare di biblioteche speciali e centri di documentazione, biblioteche biomediche, acquisizioni e scambi di pubblicazioni, classificazione e tesauri, letteratura grigia e bibliometria, pubblicando numerosi studi in riviste professionali internazionali ed italiane. Per un approfondimento sulla figura di Vilma Alberani si rimanda a: Stefano Parise, *Ricordo*, «Biblioteche oggi», 30 (2012), n. 1, p. 75.

⁶⁰ Vilma Alberani, *Introduzione alla letteratura grigia: definizione, tipologia, caratteristiche e controllo bibliografico*, «Bollettino d'informazioni AIB», 27 (1987), n. 3-4, p. 308.

Date queste premesse, si invita quindi a riflettere sulla stretta connessione tra il tema della salute e sicurezza dei lavoratori e queste due parole chiave, Documentazione e letteratura grigia. Per comprendere al meglio qual è lo stato dell'arte degli studi sulla SSL si ritiene indispensabile utilizzare un approccio di tipo documentalista, una prospettiva multidisciplinare che sappia spaziare tra documenti di diversa natura e tra discipline differenti, del resto la stessa medicina è una disciplina a cavallo tra l'ambito scientifico e quello umanistico, la medicina è «una “scienza applicata”, che lega insieme conoscenza, principi etici e pratica. In quanto “scienza” richiede un'epistemologia, una teoria della conoscenza; in quanto “applicata” richiede una teoria della congruenza fra azione e risultati possibili»⁶¹. Dunque, per riuscire a «comprendere, oltre al singolo documento, la sequenza della sua produzione e la sua relazione con le altre fonti, e dunque interpretare il complesso sistema delle carte nel loro reciproco interloquire, nel loro instancabile farsi e disfarsi» è indispensabile vestire l'abito dell'operatore delle fonti⁶². Obiettivo di questo studio, pertanto, è stato provare a ‘mettere ordine’ in un universo documentario vastissimo e multiforme, dove risorse archivistiche e bibliografiche si mescolano, per creare una sorta di mappa virtuale delle fonti per la SSL e della loro collocazione.

Si ritiene utile segnalare che in questa mappa virtuale delle fonti per la SSL alcuni dei fondi documentali presi in considerazione coprono periodi di tempo più o meno lunghi e presentano quindi carattere di sistematicità; per alcuni casi invece le fonti sono estemporanee ed episodiche, in alcuni casi addirittura le fonti risultano essere ‘intermittenti’, ovvero rimangono silenti per lunghi periodi e poi improvvisamente compaiono prodotte in occasione di eventi specifici.

Si è scelto di iniziare questa ricognizione della documentazione per la SSL con il caso delle principali istituzioni connesse alla SSL ovvero la SIML e l'ICOH, entrambe le istituzioni nel corso degli anni, infatti, hanno prodotto fonti che oggi risultano essere centrali per la ricostruzione storica⁶³.

La storia della SIML è stata ripercorsa durante un recente progetto di ricerca approvato dal Direttivo della Società il 5 maggio 2009; il progetto venne proposto dal dott. Sergio Iavicoli e curato dal prof. Luigi Tomassini. Il progetto originario prevedeva la sistemazione dell'archivio della SIML, con la sua inventariazione e catalogazione; la

⁶¹ Bernardino Fantini, *Introduzione: la salute una storia fra scienza e coscienza*, in Giovanni Berlinguer, *Storia della salute* cit., p. 10.

⁶² Guido Melis, *La storia delle istituzioni: una chiave di lettura*, Roma, Carocci, 2020, p. 30.

⁶³ Per un approfondimento sulla storia ed evoluzione delle due organizzazioni si rimanda a: Sergio Iavicoli - Luigi Tomassini, *L'International Commission of Occupational Health e la Società Italiana di Medicina del Lavoro nella prima metà del XX secolo*, in *Salute e sicurezza sul lavoro: i congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi* cit., p. 25-50.

raccolta di fonti documentarie provenienti da altri archivi e da fonti a stampa, e infine la redazione di una cronologia ragionata della SIML dalle origini ad oggi. Purtroppo, il lavoro sull'archivio, che era stato affidato alla dott.ssa Raffaella Biscioni, non fu possibile. Il 18 dicembre del 1997, infatti, l'archivio venne versato dalla Segreteria della società all'ufficio del prof. Francesco Candura, Direttore dell'Istituto di Medicina del Lavoro di Pavia. Successivamente a seguito di un principio d'incendio l'archivio venne trasferito dalla sede universitaria alla sede della Fondazione Maugeri ma durante il trasloco nella nuova sede venne irrimediabilmente perduto. Nel volume⁶⁴ a cura di Luigi Tomassini nel quale viene ricostruita la storia della Società è riportata una distinta del trasferimento dell'archivio, datata 1997, da cui si evince che l'archivio era composto da documenti relativi al periodo di attività compreso tra gli anni Sessanta e Novanta del secolo scorso; il periodo dall'anno di fondazione, 1929 al primo dopoguerra non risulta documentato. È stato dedotto quindi che durante la Seconda Guerra Mondiale la parte più antica dell'archivio fosse già andata perduta. Attualmente la documentazione che è sopravvissuta ai vari traslochi è conservata presso la Biblioteca della Clinica del lavoro di Milano.

Ad ogni modo, per sopperire alla mancanza dell'archivio, nel 2009 la ricerca sulla storia della SIML proseguì attraverso l'utilizzo di letteratura secondaria e lo studio di carte provenienti da diversi archivi. Racconta in merito Raffaella Biscioni:

All'epoca per ricostruire la storia dell'ente furono molto utili delle interviste che indirizzammo ai presidenti e alle cariche di spicco della Società. Fondamentale poi è stato lo spoglio delle annate complete delle riviste perché molto materiale documentale trovava pubblicazione negli organi a stampa delle istituzioni della medicina del lavoro. Dal mio punto di vista, ancora oggi, la fonte più importante per ricostruire la storia della medicina sono le pubblicazioni periodiche e la letteratura grigia, ad esempio per la ricostruzione della SIMLI è stato fondamentale lo spoglio del Bollettino della società che è un organo di informazione molto completo perché permette di ricostruire la storia degli statuti, dei soci e l'organigramma. Ad esempio, gli organigrammi sono delle fonti fondamentali per ricostruire la storia degli enti che si sono occupati di prevenzione. Il bollettino per questo è stato fondamentale e inoltre ha permesso di ricostruire quali erano i temi scientifici più dibattuti⁶⁵.

Come si evince dalle parole della dottoressa Biscioni, anche per il caso della SIML, in assenza di fonti dirette, è stato fondamentale l'utilizzo della letteratura grigia ed in particolare del Bollettino prodotto dalla Società che ha permesso di rintracciare informazioni circa lo statuto e la storia dei soci ed è stato utile per trarre informazioni sull'organigramma

⁶⁴ Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi* cit.

⁶⁵ Si veda Appendice 1, Intervista a Raffaella Biscioni 8/09/2020.

stesso della Società. Interessante notare, che l'importanza di fonti considerate 'secondarie', come statuti e organigrammi, è stata una scoperta 'recente' degli storici, a tal proposito ricorda Guido Melis in una nota autobiografica:

Ricordo che Stefano Merli, letta una delle mie prime ricostruzioni delle origini del Partito comunista sardo, si stupì di quanta acribia (forse, lui riteneva, persino esagerata) avessi impiegato nello studio in dettaglio degli organigrammi, dell'applicazione in sede locale degli statuti e delle norme nazionali, e persino nell'indagine sul funzionamento di fatto di quegli elementari apparati [...] Imparammo in quella stagione, piuttosto breve ma intensa, a ricercare, leggere, mettere in relazione documenti⁶⁶.

Tornando alle fonti per la SSL, si prosegue la rassegna con l'altra istituzione che nel corso del XX secolo ha avuto un ruolo fondamentale per l'evoluzione degli studi sulla salute dei lavoratori, l'ICOH. Un primo studio dell'archivio ICOH che, attualmente è situato presso il Centro ricerca Inail di Monte Porzio Catone (Rm) dove si trova la Segreteria generale dell'organizzazione, è stato realizzato nel 2006 a cura della prof.ssa Biscioni. Nel 2006, infatti, in occasione della ricorrenza del Centenario vennero avviate una serie di attività di valorizzazione, tra cui rientrò il recupero del fondo ICOH:

l'analisi di questo piccolo archivio dell'ICOH è stato un caso di studio molto interessante [...] Trovammo notevole materiale, essenzialmente opuscoli in diverse lingue che erano estratti di convegni o di documentazione scientifica, e inoltre siamo riuscite a risalire a alcuni statuti. La documentazione risultava molto lacunosa ma questo perché sappiamo che i documenti seguivano il Segretario generale dell'organizzazione, per questa ragione la loro conservazione non è mai proceduta in modo omogeneo e centralizzato⁶⁷.

Si ricorda che l'ICOH, venne istituita durante il "I Congresso Internazionale di Medicina del lavoro"⁶⁸, organizzato a Milano nel 1906. In tale occasione venne fondata, da un gruppo di medici italiani, la prima Commissione permanente per la salute sul lavoro, oggi International Commission on Occupational Health (ICOH) che, come spiega Sergio Iavicoli, «risulta essere la maggiore organizzazione scientifico-professionale della medicina del lavoro su scala mondiale»⁶⁹. Si ricorda che, fino al 1948, essendo l'organizzazione dell'ICOH essenzialmente italiana, la sua storia e anche la documentazione prodotta è strettamente connessa alla SIML.

⁶⁶ Guido Melis, *La storia delle istituzioni* cit., p. 30.

⁶⁷ Si veda Appendice 1, Intervista a Raffaella Biscioni 8/09/2020.

⁶⁸ Per un approfondimento si rimanda agli atti ufficiali del congresso. *Atti del I Congresso Internazionale per le malattie del lavoro. Milano, 9 -14 giugno 1906*, Milano, Stabilimento tipografico ditta E. Reggiani, 1906.

⁶⁹ Sergio Iavicoli, *Prefazione*, in *Il Centro ricerche e documentazione dei rischi e danni da lavoro (1974-1985): uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale* cit., p. 7.

Interessante notare che entrambe le società vennero fondate in ambito congressuale, come per il caso ICOH, anche per la SIML la storia della sua fondazione è legata ai Congressi di medicina del lavoro, in questo caso nazionali⁷⁰. Fu infatti durante l'VIII congresso, il 12 ottobre del 1929 a Napoli, che i congressisti approvarono la nascita di una specifica società per la medicina del lavoro di stampo nazionale, la SIML appunto; da quel momento in poi i congressi continuarono la loro serie e numerazione in maniera continuativa e senza alcuna interruzione sino ad oggi⁷¹.

I numerosi contributi realizzati durante i congressi ICOH e durante i congressi SIML sono una significativa testimonianza dell'intensa attività scientifica portata avanti nel corso del secolo fino ad oggi, da diversi protagonisti della prevenzione. Dichiarava Camillo Bozzolo⁷² durante il "III Congresso di Medicina del lavoro" tenutosi a Torino nel 1911: «è grazie a questi Congressi nazionali e internazionali che si sono definite le malattie professionali e che si sono stabiliti i principi di igiene sociale sui quali si fonda la legislazione del lavoro»⁷³.

Vista l'importanza della documentazione prodotta durante i congressi e alla luce degli stimoli giunti da istituzioni internazionali, negli ultimi anni anche in Italia si è consolidata l'esigenza da parte di studiosi del settore di ricostruire la storia dell'evoluzione della medicina del lavoro, attraverso il recupero delle fonti congressuali, nazionali e internazionali, con conseguente valorizzazione e condivisione del patrimonio di conoscenze. Per questo motivo sia gli atti congressuali prodotti dalla SIML sia gli atti ICOH sono stati oggetto di studio di alcuni progetti di ricerca di cui si parlerà in seguito.

Oltre alla documentazione prodotta dalle principali società di medicina del lavoro altre fonti documentali di notevole interesse sono quelle prodotte dalle istituzioni territoriali: i servizi di medicina del lavoro, tra cui rientrano i servizi di medicina degli ambienti di lavoro (SMAL) e i presidi territoriali di medicina del lavoro, le aziende sanitarie locali (ASL) e le unità sanitarie locali (USL).

Gli archivi dei presidi territoriali contengono una documentazione preziosa perché prodotta da medici che effettuavano perizie e indagini all'interno dei luoghi di lavoro per verificare la salubrità degli ambienti. I primi servizi di medicina del lavoro pubblici e comunali vennero

⁷⁰ Il primo congresso di medicina del lavoro italiana venne organizzato a Palermo nel 1907.

⁷¹ Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi* cit., p. 17.

⁷² Camillo Bozzolo (1845-1920), senatore e direttore della Clinica Generale di Torino, fu tra i principali organizzatori del III Congresso nazionale per le malattie del lavoro in qualità di presidente del Comitato Organizzatore. In *Atti del III Congresso nazionale per le malattie del lavoro (malattie professionali), Torino 13-16 ottobre 1911*, Torino, Tip. Checchini, 1912, p. 9.

⁷³ Camillo Bozzolo, *Discorso inaugurale*, in *Atti del III Congresso Nazionale per le malattie del lavoro (malattie professionali)* cit., p. 47.

istituiti in Lombardia e presero il nome di SMAL (servizi di medicina negli ambienti di lavoro), dopo il pionieristico esempio della Lombardia, questi servizi vennero creati anche in altre Regioni e rimasero attivi dal Sessantotto alla Riforma sanitaria. Questi servizi producevano essenzialmente rapporti tecnici legati alle indagini che venivano condotte all'interno degli ambienti di lavoro, principalmente fabbriche.

L'art 9 dello Statuto dei lavoratori, infatti, permetteva ai lavoratori di far valutare lo stato dell'ambiente di lavoro da esperti esterni all'ambiente di fabbrica. Tale articolo, quindi, consentiva alle autorità locali di fornire ai Consigli di fabbrica per valutare i livelli di salute e sicurezza del luogo di lavoro. Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Veneto e Umbria sono state le regioni che per prime hanno attivato presidi territoriali dotati di laboratori in cui medici, chimici e tecnici di settore studiavano gli ambienti di lavoro di cui gli veniva richiesta l'analisi dai Consigli di fabbrica.

Di seguito si riportano alcuni estratti significativi estrapolati dalle interviste che aiutano a capire cosa effettivamente venisse fatto all'interno dei Servizi per gli ambienti di lavoro.

Racconta la dott.ssa Laura Bodini, anima della SMAL di Sesto San Giovanni, secondo servizio ad essere stato istituito in Italia:

La caratteristica dei nostri servizi di medicina del lavoro era partire dal ciclo produttivo, esaminarlo in maniera partecipata (quindi con i lavoratori), fare delle visite e degli esami di igiene industriale. Questa era la nostra metodologia ... una metodologia nuova e rivoluzionaria perché sui libri in cui studiavamo nessuno ci aveva insegnato il metodo per affrontare i problemi di fabbrica. Ci insegnavano quali erano le singole malattie ma non come risolvere i problemi legati all'ambiente di lavoro⁷⁴.

La metodologia degli SMAL, che si ricorda è stata una realtà unicamente lombarda, era simile a quella utilizzata dai presidi di medicina del lavoro di altre regioni. A Bologna negli stessi anni il rigore metodologico era fondamentale, come testimonia Leopoldo Magelli:

Avevamo una metodologia precisa: acquisire dai lavoratori informazioni sulle situazioni di rischio, ispezionare gli ambienti di lavoro e fare indagini ambientali per documentare dal punto di vista tecnico la situazione dei rumori, dei fumi, ecc. [...] Momento chiave dell'indagine era la riunione di gruppo omogeneo, cioè la riunione con persone che lavorando nello stesso reparto avevano la stessa esposizione al rischio e quindi le stesse possibili conseguenze in termini di salute. Il lavoratore in queste riunioni ci spiegava il suo vissuto e noi davamo informazioni sui rischi possibili che molto spesso non erano nemmeno immaginati. Il

⁷⁴ Si veda Appendice 1, Intervista a Laura Bodini 13/01/2021.

paradigma è l'amianto: in alcune fabbriche la gente durante gli intervalli per scherzare si tirava palle di amianto. Ecco, noi spiegavamo cos'è l'amianto e quali rischi vi erano connessi. Utilizzavamo una doppia via: dare informazioni e fare formazione sulla sicurezza.

L'atto finale di questo percorso di analisi era la 'mitica relazione' nella quale illustravamo il ciclo produttivo, i rischi, le conseguenze sulla salute e si indicavano le soluzioni da adottare. Oggi queste relazioni possono sembrare dei documenti ingenui ma bisogna pensare che eravamo in una fase pionieristica⁷⁵.

La 'mitica relazione' di cui parla il dott. Magelli rientra tra i documenti tecnici che venivano prodotti dai servizi. Ricostruire la storia di questa documentazione è molto difficile perché i servizi di medicina del lavoro erano tanti e dislocati in maniera non omogenea sul territorio, ma dalle interviste è emerso quanto questa stessa documentazione sia preziosa e meriterebbe di essere conservata e valorizzata in maniera adeguata. A tal proposito Alberto Baldasseroni per far comprendere l'unicità di tale documentazione ricorda il caso del disastro ambientale di Seveso. Nel 1976, infatti, l'esplosione della fabbrica Icmesa a Seveso causò uno dei più grandi disastri ambientali italiani. La tragedia, forse, si sarebbe potuta evitare se fossero state seguite le indicazioni fornite dai tecnici dello SMAL di pertinenza della zona, che l'anno prima del disastro, avevano effettuato un'indagine sull'ambiente di lavoro della fabbrica evidenziando i rischi e la pericolosità. Le criticità evidenziate nel rapporto tecnico rimasero inascoltate, ma a distanza di anni, ancora oggi quel documento è una chiara testimonianza di come la prevenzione sia fondamentale per evitare infortuni e incidenti⁷⁶. Le relazioni hanno, dunque, un valore unico perché documentano dall'interno lo stato dell'industria italiana a cavallo degli anni Sessanta e Settanta, in un momento storico in cui l'industria stava cambiando in maniera significativa. Chi vuole approfondire il tema tecnologico e industriale da questo materiale può rintracciare una miniera di informazioni sul ciclo produttivo e sugli ambienti di lavoro, che vengono descritti in maniera molto dettagliata. Si tratta quindi di una documentazione utile per varie discipline, non solo per la medicina, ma che può essere impiegata anche dagli studiosi che si occupano dell'evoluzione degli aspetti tecnologici e sociologici dello sviluppo industriale.

Un'altra tipologia di documentazione, per molti versi affine alla documentazione prodotta dai medici dei presidi territoriali, è quella realizzata dai medici in ambito universitario, quindi ad esempio nelle cliniche e negli istituti per la salute dei lavoratori. Basti pensare al prezioso patrimonio della Clinica del lavoro (Università degli studi di

⁷⁵ Si veda Appendice 1, Intervista a Leopoldo Magelli 25/01/2021.

⁷⁶ Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

Milano), alla Clinica medica dell'Università di Cagliari⁷⁷ e alla Clinica universitaria di Pavia⁷⁸. L'aspetto che accomuna i fondi degli istituti universitari a quella dei presidi territoriali è il fatto di conservare, nella maggior parte dei casi, una documentazione autoprodotta dai medici attivi sul campo e di grande rilevanza.

A tal proposito Michele Riva ha spiegato durante l'intervista in maniera estremamente chiara perché per i medici del lavoro sia tanto importante conoscere le radici della propria disciplina:

la maggior parte delle riviste di medicina non hanno interesse a pubblicare contributi storici. Invece le riviste di medicina del lavoro continuano ad accettare articoli sulla storia perché molte cose del passato sono ancora attuali. Per dirti, 'i tossici' agiscono in un certo modo da secoli e gli studi fatti nel corso del Novecento sono ancora validi. Forse è proprio l'assenza dei 'farmaci' che ci rende diversi dalle altre discipline. Il fatto che noi come medici del lavoro non ci occupiamo di terapia della malattia ma di diagnosi contribuisce a far sì che noi storici della medicina siamo più interessati a capire come una malattia si sia evoluta nel tempo rispetto agli aspetti prettamente terapeutici. Gli epatologi non hanno bisogno di studiare la storia dell'epatite C perché ormai con i nuovi farmaci l'epatite sparirà. Al contrario la silicosi non sparirà fin quando si continuerà a scavare in condizioni ambientali nocive: la silicosi ha un'origine antropica, non è una malattia di origine virale; quindi, finché l'uomo scaverà senza protezioni si continuerà ad ammalare⁷⁹.

L'importanza della documentazione autoprodotta dai medici del lavoro è un motivo ricorrente nelle interviste. Laura Bodini dice con rammarico:

all'epoca [negli anni Settanta], non abbiamo capito l'importanza della letteratura grigia, il valore storico e scientifico delle nostre relazioni. Non abbiamo capito per tempo quanto è importante archiviare la documentazione e tenerla con cura.

Abbiamo cominciato a comprendere l'importanza dei nostri prodotti della ricerca quando le nostre descrizioni, ad esempio su uso e presenza di amianto, erano l'unica fonte per la dimostrazione *ex-post* di casi di mesotelioma⁸⁰.

Anche Alessandro Porro, professore di Storia della medicina presso l'Università degli studi di Milano sostiene che è fondamentale sensibilizzare gli studenti di medicina e delle professioni sanitarie sull'importanza della documentazione autoprodotta:

⁷⁷ Il dott. Casula, medico del lavoro, ha fatto conservare l'archivio universitario presso il centro di studio per le malattie professionali situato alla Clinica medica di Cagliari. Si veda Appendice 1, Intervista a Luigi Tomassini 23/07/2020.

⁷⁸ Durante le interviste numerosi *opinion leaders* hanno menzionato l'importanza dell'archivio conservato presso la Clinica universitaria. Si segnala che anche per il progetto di studio sull'ILO finanziato da Inail è stato utilizzato tale archivio.

⁷⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Michele A. Riva 24/05/2021.

⁸⁰ Si veda Appendice 1, Intervista a Laura Bodini 13/01/2021.

quando formo un professionista della medicina sin da subito gli devo fare capire l'importanza della documentazione che produce perché un domani quella documentazione avrà un valore storico. Raramente pensiamo al fatto che la documentazione che produciamo oggi, e a cui non diamo valore proprio perché documentazione attuale, di interesse corrente, un domani potrebbe acquistare un enorme valore storico [...] se si forma un professionista consapevole del valore storico della sua professione sicuramente nella sua evoluzione professionale sarà più portato a salvaguardare la propria documentazione. Ecco, per me lo storico della medicina deve fare questo nell'ambito di tutte le professioni sanitarie: sensibilizzare al valore storico della documentazione auto-prodotta; aiutare a far sviluppare un'autocoscienza professionale che possa agevolare la conservazione.⁸¹

A tal proposito, Fabio Venuda ha fatto notare come l'importanza di un documento personale, quindi, prodotto da una persona nell'ambito di un'attività professionale, artistica o creativa sia da rintracciare proprio nel suo significato che va oltre il rigore disciplinare archivistico e biblioteconomico per abbracciare il concetto più esteso di Documentazione: «... tout peut être document»⁸², ogni oggetto può essere considerato documento e quindi fonte di informazione⁸³.

Dopo questa parentesi sulla documentazione prodotta dai medici nell'esercizio della professione sarà opportuno tornare alla ricognizione sulle più importanti fonti per la SSL passando in esame quelle istituzioni che nel corso del XX secolo, pur non essendo strettamente connesse alla medicina del lavoro, hanno giocato un ruolo determinante per gli studi di settore: ENPI, Inail e per il contesto internazionale l'ILO.

La storia dell'archivio dell'Ente nazionale prevenzione infortuni è complessa a causa delle trasformazioni che l'istituzione ha subito nel corso del Novecento. L'ENPI venne fondato nel 1932 come Ente nazionale di propaganda infortuni assorbendo le funzioni della precedente Associazione nazionale per la prevenzione degli Infortuni sul lavoro (ANPI), istituita nel 1927, assorbendo a sua volta i compiti dell'Associazione degli industriali d'Italia per prevenire gli infortuni sul lavoro (AIPI) nata nel 1898. Nel secondo dopoguerra l'ENPI pur mantenendo lo stesso acronimo e le stesse funzioni divenne l'Ente nazionale prevenzione infortuni (1952). Nel 1972 l'ente venne soppresso e i suoi archivi vennero furono depositati presso l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl) a sua volta disciolto nel 2010 e accorpato all'Inail. A causa della particolare storia dell'ente gli archivi risultano sparsi in diverse sedi. Una parte importante di questa documentazione (soprattutto

⁸¹ Si veda Appendice 1, Intervista a Alessandro Porro 2/12/2020.

⁸² Fabio Venuda, *Le raccolte di documenti personali: uno studio per la ricerca e la valorizzazione*, «AIB studi», 57 (2017), n. 1, p. 66, DOI: <<https://doi.org/10.2426/aibstudi-11612>>.

⁸³ Ivi, p. 65.

riviste, bollettini, atti di congressi, filmati storici) si trova presso la Biblioteca del Centro ricerca di Monte Porzio Catone⁸⁴.

La Biblioteca dell'Inail presenta una collezione molto varia in quanto, come accennato, divenne biblioteca Inail solo nel 2010, per questo motivo la raccolta documentaria della biblioteca è principalmente di provenienza Ispesl⁸⁵. Al patrimonio della biblioteca, sempre nel 2010, venne accorpato anche il fondo dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (Ipsena).

Le collezioni sicuramente più interessanti dal punto di vista storico, sono i due fondi di cui si è già trattato, il fondo ENPI e il fondo ICOH, nonché l'archivio del Centro ricerche e documentazione rischi e danni da lavoro (CRD). Quest'ultimo archivio venne depositato presso la biblioteca nel 2005 a seguito dell'allagamento del deposito della CGIL. La documentazione prodotta dal CRD durante gli anni di attività (1974-1985) venne consegnato alla biblioteca da Diego Alhaique (capo dell'ufficio studi della CGIL) e, in seguito, l'allora direttore del Dipartimento Documentazione, formazione, informazione al quale afferiva la Biblioteca Ispesl, decise di avviare un progetto di risistemazione. Oggi l'archivio è stato risistemato e depositato all'interno di un repository tematico creato appositamente per la valorizzazione di questa documentazione⁸⁶.

Per quanto riguarda invece l'ambito internazionale, molto importante è la documentazione conservata presso l'ILO. Nel corso degli ultimi anni si è registrato un significativo interesse della storiografia italiana e internazionale nei riguardi di questa organizzazione internazionale⁸⁷.

⁸⁴ Per un approfondimento sulla storia dell'ENPI si rimanda ai seguenti lavori: Raffaella Biscioni, *Industriali e Stato di fronte alla questione della sicurezza sul lavoro* cit., p. 75-91; Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *L'Ispettorato del lavoro e l'ENPI*, «Qualità equità», (1999), n. 15, p. 76-96; Marco Biagi, *L'ENPI e l'Ispettorato del lavoro: quale controllo*, «Quale giustizia», (1974), n. 27-28, p. 468-492; Id., *ENPI: pubblica funzione o gestione privata?* «Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile», (1974), p. 1549-1570.

⁸⁵ Per un approfondimento sulla Biblioteca Inail quando era Ispesl si rimanda a: Angela ACETI [et al.], *Raccolta e gestione della letteratura grigia in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro: primi risultati del progetto Ispesl – CNR*, Roma, ISTISAN congressi, 2000.

⁸⁶ <<https://www.inail.it/cs/internet/attivita/ricerca-e-tecnologia/biblionweb-la-biblioteca-online/repository-inail-e-piattaforme-informative/repository-crd.html>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁸⁷ Si segnalano in particolar modo i recenti lavori: Valerio Torreggiani, *The Italian members of staff of the International Labour Organization: a collective biography (1919–1939)*, «Journal of Modern Italian Studies», 2022, <<https://doi.org/10.1080/1354571X.2021.2019413>>, ultima consultazione: 11.12.2022; Franco Carnevale, *Luigi Carozzi e l'Ufficio Internazionale del Lavoro per la Salute dei Lavoratori tra il 1919 ed il 1939*, in *L'Italia nell'Organizzazione Internazionale del lavoro: prospettive storiche e giuridiche*, a cura di Lorenzo Mechi, Gianni Rosas, Andrea Sitzia, Padova, Cedam, 2022; Stefano Gallo, *L'Italia nell'OIL durante il periodo fascista*, in *L'Italia nell'Organizzazione Internazionale del lavoro: prospettive storiche e giuridiche*, cit.; Id., *Fascismo, sindacato e democrazia secondo Albert Thomas (1919-1932)*, p. 915-939 in *L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre*, «Studi storici», (2021), n. 4, p. 829-833; Daniel Roger Maul, *L'Organizzazione Internazionale di Lavoro: cent'anni di politica sociale a livello globale*, Roma, OIL, 2020.

In particolare, nel 2019 in occasione della ricorrenza del centenario della sua fondazione sono state avviate una serie di ricerche finalizzate alla valorizzazione del patrimonio archivistico e bibliografico⁸⁸. L'archivio ILO è organizzato in maniera tematica, alcune serie sono direttamente connesse ai temi della SSL come la serie di igiene e la serie sulla salute occupazionale, mentre altre serie, possono essere utili anche se non direttamente inerenti al tema infortuni, è questo il caso di serie come: emigrazione, sicurezza sociale e la serie diplomatica. Per quanto riguarda invece la biblioteca anche in questo caso la collezione è molto ricca ed inoltre si segnala che l'ILO ha investito tantissimo nella digitalizzazione del proprio patrimonio documentale e all'interno del *Labordoc*⁸⁹, il repository istituzionale, sono rese accessibili monografie, riviste, relazioni, bollettini e ulteriore documentazione afferente alla storia del lavoro; per tali motivi l'ILO viene considerato dagli studiosi di SSL come un fondamentale punto di riferimento, in parte ancora da scoprire.

1. 3 Pillole di documentazione per la salute dei lavoratori

Sono numerose anche ulteriori fonti, di diversa provenienza, che risultano fondamentali per inquadrare il tema in oggetto. Nel presente paragrafo, pertanto, sono prese in considerazione fonti che in maniera indiretta, se studiate con attenzione, possono arricchire in maniera significativa gli studi in tema di SSL. La scelta metodologica è stata quella di presentare ciascuna tipologia documentaria emersa durante la fase di raccolta dati (attraverso la combinazione di informazioni desunte dalle interviste e dai documenti presi in esame) e per ciascun caso proporre alcuni esempi considerati particolarmente esemplificativi.

Si inizia questo 'viaggio' tra la documentazione per la SSL con le fonti giudiziarie. La documentazione conservata presso gli archivi giudiziari è una tipologia di fonte molto utile perché attraverso la documentazione prodotta dalle due parti, testimone e accusa, si può partire per una critica delle fonti. La documentazione prodotta in tribunale è ovviamente utile per ricostruire vicende, e perfino intere epoche storiche in cui le fonti documentali sono state manipolate per fini politici, come durante i regimi totalitari. Per il caso specifico della SSL, gli archivi giudiziari risultano essere una miniera di informazioni in quanto conservano documenti che sono testimonianza diretta degli incidenti avvenuti in ambito lavorativo. In particolare, a mò di esempio, le fonti giudiziarie sono interessanti per ricostruire la storia dei

⁸⁸ Sul sito dell'ILO è disponibile un elenco di risorse e strumenti per la ricerca accessibili: <<https://www.ilo.org/inform/online-information-resources/lang--en/index.ht>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁸⁹ <https://labordoc.ilo.org/discovery/search?vid=41ILO_INST:41ILO_V2>, ultima consultazione 11.12.2022.

lavoratori di un'epoca storica come il fascismo. Essendo il periodo praticamente privo di documentazione diretta circa il punto di vista – la soggettività – dei lavoratori, le fonti giudiziarie permettono di inquadrare i fenomeni sociali legati all'infortunistica sul lavoro dell'epoca da una prospettiva più ampia. A tal proposito, Alberto Baldasseroni, durante l'intervista, ha spiegato che, durante le sue decennali ricerche, si è imbattuto più volte in sporadiche testimonianze di malcontento dei lavoratori durante il fascismo e sottolinea che su alcuni giornali, come per esempio, sul *Corriere della Sera*, è possibile trovare vari articoli in cui in maniera molto sintetica veniva descritto l'iter giudiziario intrapreso dai parenti delle vittime di infortuni sul lavoro che chiedevano giustizia nei tribunali. Lo studioso propone l'esempio dell'intossicazione acuta da benzolo di carbonio che colpì numerose operaie nella Milano del 1922 e spiega che sono numerosi gli articoli di cronaca in cui viene descritta la situazione attraverso le denunce dei familiari⁹⁰. Si capisce quindi quante informazioni si possono trarre dalle fonti giudiziarie per periodi storici che scarseggiano di documentazione autorevole. Purtroppo, però gli archivi giudiziari, avverte Franco Carnevale sono:

praticamente impraticabili. Poterli utilizzare sarebbe molto utile. Negli ultimi anni gli archivi giudiziari hanno digitalizzato tutti i processi, quindi, spetta al ricercatore andare a cercare cosa gli serve. Per quanto riguarda i processi di fine '800 o di epoca fascista è veramente molto difficile trovare materiale utilizzabile⁹¹.

Ad ogni modo le fonti giudiziarie possono essere utilizzate anche per studiare eventi più recenti. Si prenda il caso dell'Industria piemontese dei colori di anilina (IPCA), tristemente nota come 'la fabbrica del cancro alla vescica'⁹². Tale impresa divenne nota quando due operai ammalati di cancro alla vescica, Albino Stella e Benito Franza nel 1972, decisero di denunciare i proprietari della fabbrica per insalubrità degli ambienti di lavoro: il caso IPCA è stato il primo grande processo per morti causati da malattie professionali⁹³. Già nel giugno 1971 nella relazione inviata al Comune di Ciriè dal professor Giovanni Francesco Rubino⁹⁴, direttore dell'Istituto di Medicina del Lavoro dell'Inail, veniva posta l'attenzione sull'insalubrità della fabbrica:

⁹⁰ Si veda Appendice 1, Intervista ad Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

⁹¹ Si veda Appendice 1, Intervista a Franco Carnevale 7/09/2020.

⁹² Per un approfondimento si rimanda a: Pierpaolo Benedetto [et al.], *La fabbrica del cancro: l'IPCA di Ciriè*, Torino, Einaudi, 1976; Mauro Benedetti, *La morte colorata: storie di fabbrica*, Milano, Feltrinelli, 1978.

⁹³ Per un approfondimento sul procedimento penale che coinvolse l'IPCA si rimanda a: Franco Carnevale – Fabio Capacci, *Il rischio cancerogeno occupazionale oggi: continuità e discontinuità con il passato prossimo: problemi emergenti e prospettive*, «Epidemiologia e Prevenzione», (2009), n. 4-5, p. 9-16; Gloria Chianese, *Lavoratori, cittadini, giudici tra fabbrica e territorio*, in *Lavoro, salute, sicurezza: uno sguardo lungo un secolo*, a cura di Bianchi Ornella, Gloria Chianese, Roma, Ediesse, 2011, p. 279.

⁹⁴ Giovanni Francesco Rubino (1918-1997), laureato in medicina e chirurgia, esercitò una lunga carriera come medico del lavoro nella 'città-fabbrica' di Torino. Nel corso della Seconda guerra mondiale fu ufficiale del corpo sanitario aeronautico, ed essendo legato agli ambienti antifascisti torinesi divenne amico di Cesare Pavese, Giulio Einaudi, Felice Casorati e Raf Vallone. Sposò Alda Grimaldi, attrice e poi regista televisiva. Alla Clinica medica di Torino studiò numerose malattie professionali come: il saturnismo, la patogenesi

il proseguimento dell'indagine induce a ritenere che il numero dei colpiti da cancro aumenterà ulteriormente. Si tratta di dati impressionanti ed è da ritenere che almeno in passato l'esposizione agli amino derivati è stata all'IPCA decisamente intensa. L'azienda si presenta in condizioni igienico ambientali non certo ideali. Gli impianti sono di vecchissimo modello ed il trasporto e il maneggio di sostanze anche tossiche avviene con mezzi del tutto primitivi⁹⁵.

L'aggravarsi delle 'morti bianche' spinse i due operai, ex lavoratori dell'IPCA a testimoniare in tribunale contro la fabbrica. Grazie alla loro testimonianza il processo si concluse nel 1977 con la condanna per omicidio colposo dei titolari e dei dirigenti dell'azienda. In seguito a questa vicenda e alle mutate condizioni di competitività commerciale, l'IPCA fallì e cessò definitivamente l'attività nell'agosto del 1982.

Il caso della 'fabbrica dei veleni' è un esempio di quanto sia preziosa la documentazione prodotta in tribunale per gli studi sulla SSL perché permette di aprire una parentesi sul vissuto lavorativo degli operai all'interno dei luoghi di lavoro.

Se le fonti giudiziarie sono utili per avere il 'punto di vista' dei lavoratori, presso un'altra tipologia di archivio si possono rintracciare informazioni dirette circa l'ambiente di lavoro: gli archivi di impresa. Gli archivi conservati all'interno delle fabbriche e delle aziende, infatti, forniscono un patrimonio documentale che può essere molto utile per approfondire il tema della SSL. Ad ogni modo, le fonti conservate negli archivi d'impresa vanno studiate in maniera estremamente critica in quanto molto spesso le imprese aprono i propri archivi per motivi autocelebrativi e non per reale volontà di valorizzazione del patrimonio documentale. Del resto, gli archivi di impresa risultano essere una sorta di «scatola nera»⁹⁶ in grado di smascherare luci e ombre delle aziende. Proprio per questo motivo la documentazione prodotta in ambito industriale e conservata presso le imprese può essere molto utile per ricostruire dal 'back office' la storia dei lavoratori. Del resto, negli archivi d'impresa, ricorda Fabrizio Loreto, «un'altra fonte indubbiamente interessante possono essere i registri del personale, che, annotando la vita quotidiana del singolo dipendente, permettono di ricostruire anche il periodo degli infortuni»⁹⁷. Dell'utilità di studiare e valorizzare questi archivi è convinto anche Celestino Panizza, medico del lavoro di Brescia:

dell'anemia e il metabolismo porfirinico. Nel 1968 divenne direttore del Centro traumatologico ortopedico (CTO) istituito dall'Inail a Torino. Insieme ai suoi collaboratori negli anni Settanta si occupò di cancerogenesi da lavoro, concentrandosi prevalentemente sui minatori di talco della Val Chisone; sulla patologia correlata all'amianto; sui lavoratori esposti ad amine aromatiche nella fabbrica Ipc. Per un approfondimento si rimanda alla voce dell'Enciclopedia Treccani a cura di Franco Carnevale, *Giovanni Francesco Rubino*.

⁹⁵ Pierpaolo Benedetto [et al.], *La fabbrica del cancro* cit., p. 5.

⁹⁶ Giovanni Paoloni, *Gli archivi d'impresa*, «Economia della Cultura», (2008), n. 4, p. 472.

⁹⁷ Si veda Appendice 1, Intervista a Fabrizio Loreto 10/12/2020.

accenno al solo fatto che le aziende, almeno le grandi aziende, prima della unificazione dell'assistenza avevano proprie infermerie e mutue aziendali che nella prima metà del '900 assistevano un numero considerevole di lavoratori. Esplorare quest'area "sommersa" credo ponga problemi ben conosciuti dai ricercatori che intendono ricostruire la storia del lavoro industriale. Ciò non di meno di questi archivi è bene tenere conto ... vi sono tuttavia motivi ben più legati alla funzione propria dei servizi di prevenzione⁹⁸.

Il professor Musso ritiene che per la storia del lavoro lo studio di questi archivi sia fondamentale, nonostante le difficoltà legate al fatto che questa tipologia di documentazione molto spesso viene conservata in maniera non pubblica e segue le decisioni aziendali su cosa conservare e cosa scartare:

Sicuramente potrebbe essere utile effettuare una panoramica degli archivi di impresa per area geografica per capire meglio cosa c'è di inerente alla salute e sicurezza dei lavoratori. Sarebbe utile prendere uno o più casi aziendali e fare una comparazione. Non mi risulta che esistano studi specifici su questo. Sicuramente esisteranno carte che documentano come gli operai che erano esposti a sostanze nocive venivano spostati di reparto. Sarebbe molto bello capire quali sono le relazioni tra i vari attori che si muovono all'interno di un'impresa, i lavoratori, il medico di fabbrica, il datore di lavoro, quali sono i rapporti con l'Inail e i servizi di previdenza. Come veniva valutato l'infortunio⁹⁹.

Conservare e promuovere la documentazione degli archivi di impresa è dunque utile per approfondire la ricostruzione storica dei cicli produttivi e delle tecnologie in uso, per la valutazione epidemiologica delle malattie professionali e per approcciare in maniera multidimensionale la natura del lavoro in rapporto ai cambiamenti sociali e culturali.

Date queste premesse, è facilmente comprensibile perché negli ultimi anni numerose aziende hanno investito risorse ed energie per la valorizzazione del proprio patrimonio documentale; a titolo esemplificativo si ricorda il caso dell'archivio della Fondazione Ansaldo (gruppo Finmeccanica)¹⁰⁰; l'Archivio storico Fiat¹⁰¹ e l'Archivio Pirelli¹⁰². Infine, si segnala che per conoscere gli archivi di impresa più importanti, tramite il Sistema archivistico nazionale

⁹⁸ Celestino Panizza, Appunti per intervento 4/03/2001, Fondazione Micheletti *La tutela del patrimonio socio-scientifico della sanità: il caso lombardo*, giovedì 8 marzo 2001. Gli appunti preparatori per l'intervento sono stati condivisi durante l'intervista.

⁹⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Stefano Musso 14/10/2020.

¹⁰⁰ <<https://www.fondazioneansaldo.it/index.php/home/scopri-la-fondazione-ansaldo-a-genova>>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹⁰¹ <<https://www.media.stellantis.com/it-it/heritage/gallery-category/41>>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹⁰² <<https://www.fondazionepirelli.org/it/archivio-storico/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

(SAN), si può utilizzare il portale *Archivi di impresa*¹⁰³ che mette a disposizione degli utenti gli inventari degli archivi di impresa e ulteriori informazioni utili per la ricerca.

Proseguendo con la rassegna delle principali fonti per la SSL non si possono non menzionare i documenti e il materiale prodotto in ambito sindacale. La principale documentazione è conservata presso gli archivi e le biblioteche dei principali sindacati italiani e presso le Camere del lavoro; tra la documentazione sicuramente più rilevante per gli studi sulla SSL prodotta dai sindacati si ricordano le inchieste e i ‘libri bianchi’¹⁰⁴. Di seguito si riporta un elenco esemplificativo di alcuni fondi prodotti in ambito sindacale e emersi durante le interviste:

- ✓ CRD: l’archivio del Centro ricerche e documentazione rischi e danni da lavoro (Crd) è l’archivio dell’ex Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil; come già detto si trova presso la Biblioteca del Centro ricerca Inail e attualmente è disponibile online all’interno di un repository tematico¹⁰⁵.
- ✓ Centro studi della CISL¹⁰⁶: nel 2013 è stata inaugurata la nuova Biblioteca Confederale Cisl, con sede presso il Centro Studi di Firenze. La biblioteca è nata dall’unificazione del patrimonio cartaceo posseduto dalla Biblioteca Centrale di Roma e dalla Biblioteca ‘Mario Romani’ del Centro Studi di Firenze, entrambe istituite subito dopo la nascita della Cisl¹⁰⁷. Sempre nel 2013 è stato realizzato l’*Archivio biblioteca digitale*, un interessante repository contenente oltre 600.000 pagine relative alla digitalizzazione di documenti ufficiali, atti di congressi, periodici e opuscoli sindacali.
- ✓ Fondi documentari della CGIL¹⁰⁸. Il Sistema degli archivi storici, biblioteche e centri di documentazione della CGIL si occupa della conservazione, della tutela e della valorizzazione di documenti, immagini, libri e materiali audiovisivi prodotti dalla

¹⁰³ Portale *Archivi di impresa*: <<http://www.impreses.san.beniculturali.it/web/impreses/home>>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹⁰⁴ Per un approfondimento sui libri bianchi si rimanda al lavoro a cura di Vittorio Rieser e Luigi Ganapini nel quale sono state raccolte le principali inchieste operaie degli anni Cinquanta: *Libri Bianchi sulla condizione operaia negli anni Cinquanta: una ricerca promossa dal Centro ricerche e studi sindacali della FIOM-CGIL di Milano*, a cura di Vittorio Rieser, Luigi Ganapini Bari, De Donato, 1981.

¹⁰⁵ <<https://www.inail.it/cs/internet/attivita/ricerca-e-tecnologia/biblioweb-la-biblioteca-online/repository-inail-e-piattaforme-informative.html>>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹⁰⁶ <<https://www.centrostudi.cisl.it/biblioteca/archivio-formazione-sindacale.html>>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹⁰⁷ Per un approfondimento circa il patrimonio documentale CISL si rimanda alla seguente pubblicazione: *Custodire il sindacato: Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL): guida all’archivio storico*, a cura di Ivo Ulisse Camerini, Roma, Edizioni ASN / CISL, 2012.

¹⁰⁸ <<https://www.fondazionedivittorio.it/it/storia-e-memoria/archivi-storici-biblioteche-e-centri-documentazione>>.

CGIL Nazionale, dalle Camere del lavoro, dalle CGIL regionali, dalle Categorie nazionali¹⁰⁹.

- ✓ Centro Luccini di Padova¹¹⁰: Il centro conserva tutti gli archivi sindacali del Veneto. In particolar modo si segnala che tra le carte della Camera del Lavoro di Padova c'è una sezione specifica sull'ambiente di lavoro mentre tra le carte della Camera del Lavoro di Venezia è possibile visionare una sezione di medicina del lavoro.
- ✓ l'Istituto veneziano per la storia della resistenza (Iveser) di Venezia. L'Istituto negli anni ha ampliato ha ampliato la propria collezione con documentazione che va oltre il periodo della Resistenza, pertanto conserva fondi sindacali estremamente rilevanti¹¹¹.
- ✓ Polo del Novecento di Torino '9centRo'¹¹²: il Polo conserva alcuni fondi estremamente significativi:
 - Fondo Gramsci (conserva carte CGIL).
 - Fondo Vera Nocentini (conserva carte della CISL).
 - Fondo Istituto Salvemini (conserva carte della UIL)¹¹³.

Questi ultimi tre fondi permettono di aprire una parentesi su un'altra tipologia di fondo molto utile per la SSL: i fondi personali¹¹⁴. Di seguito qualche esempio sempre tratto dalle interviste:

- ✓ Fondi personali di personaggi di spicco del mondo sindacale. Un esempio, il fondo Ivar Oddone conservato dall'Istituto piemontese A. Gramsci (Torino)¹¹⁵.
- ✓ Fondi personali di avvocati. Un esempio, il fondo Luigi Scatturin ed Emanuele Battain¹¹⁶. Entrambi sono stati gli avvocati parte civile durante il processo ai vertici Montedison-Eni degli anni '90 per la questione di Porto Marghera¹¹⁷.

¹⁰⁹ Per visionare la rete di archivi, biblioteche e centri studi della CGIL, si rimanda a: <<https://www.fondazionedivittorio.it/it/storia-e-memoria/sistema-nazionale-archivi-storici-biblioteche-e-centri-documentazione-cgil>>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹¹⁰ <<https://www.centrostudiluccini.it/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹¹¹ Si veda in merito l'intervista a Gilda Zazzara in Si veda Appendice 1, Intervista a Gilda Zazzara 6/11/2020.

¹¹² <<https://archivi.polodel900.it/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹¹³ Si veda in merito l'intervista a Fabrizio Loreto in Appendice 1, Intervista a Fabrizio Loreto 10/12/2020.

¹¹⁴ Per un approfondimento sui fondi personali si rimanda a: Fabio Venuda, *Le raccolte di documenti personali: uno studio per la ricerca e la valorizzazione* cit., p. 63-78.

¹¹⁵ Il fondo archivistico di Ivar Oddone è conservato dall'Istituto piemontese A. Gramsci ed è consultabile presso il Polo del Novecento di Torino '9centRo'.

¹¹⁶ Si veda Appendice 1, Intervista a Gilda Zazzara 6/11/2020.

¹¹⁷ Per un approfondimento si rimanda ai fondi personali dei due operai conservati presso l'Iveser (Istituto veneziano per la storia della Resistenza e della società contemporanea). Inventario online del Fondo Luigi Scatturin <<https://www.iveser.it/wpcontent/uploads/2016/07/Scatturin-Petrolchimico-inventario.pdf>>ultima consultazione 11.12.2022.; fondo Emanuele Battain: <<https://www.iveser.it/fondo-documentare/archivio-emaneuele-battain/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

- ✓ Fondi personali di medici del lavoro. Un esempio il fondo Gaetano Pieraccini presso la Biblioteca nazionale centrale di Firenze¹¹⁸.
- ✓ Fondi personali di professori / studiosi. Un esempio, il fondo Giovanni Berlinguer presso Sapienza Università di Roma¹¹⁹.

Si segnala che tutte le realtà citate sin ora (fonti giudiziarie, archivi di impresa, documentazione sindacale, fondi personali) oltre a conservare documentazione libraria e archivistica, hanno o potrebbero avere, perché in molti casi non ancora adeguatamente valorizzate, collezioni documentarie di carattere sonoro, video, filmico, fotografico, attinenti al mondo del lavoro. Per tale motivo, altre due tipologie di fonti molto utili per gli studi di settore risultano essere le fonti orali e le fonti iconografiche.

Le fonti orali sono importanti per approfondire periodi recenti perché permettono di ricostruire lo spirito dell'epoca colmando l'assenza di letteratura specifica e le lacune documentarie.

«Quando è che una parola detta comincia effettivamente a vivere? La risposta è quando la registriamo e la mettiamo in un archivio [...] Una parola muore quando è detta, se viene dimenticata; ma comincia a vivere nel momento in cui ci lavoriamo facendola diventare una fonte orale»¹²⁰. Così vengono definite le fonti orali da Alessandro Portelli, studioso considerato come uno dei fondatori della storia orale¹²¹. Non è questa la sede per approfondire il tema della storia orale ma ai fini della presente ricerca sarà utile segnalare che Portelli oltre a essere il massimo esperto di uso di fonti orali per la storia si è anche occupato con le sue ricerche di temi che in maniera trasversale incrociano la salute dei lavoratori. Nella monografia *La città dell'acciaio: due secoli di storia operaia*¹²², Portelli ricostruisce la storia delle acciaierie di Terni tra l'Ottocento e il Novecento attraverso le interviste agli operai¹²³. Portelli narra la storia di una 'città-fabbrica' attraverso l'intreccio

¹¹⁸ Per un approfondimento si rimanda al volume a cura di Franco Carnevale nel quale è contenuto l'inventario del Fondo Gaetano Pieraccini della Biblioteca nazionale centrale di Firenze e il catalogo della mostra tematica che venne realizzata a Firenze nel 2003. *Gaetano Pieraccini: l'uomo, il medico, il politico (1864-1957)*, a cura di Francesco Carnevale [et al.], Firenze, Olschki, 2003.

¹¹⁹ Nel 2016 la Sapienza ha ricevuto la donazione della biblioteca di Giovanni e Giuliana Berlinguer. Il fondo è stato risistemato in collaborazione con l'Istituto Gramsci di Roma che conserva l'archivio personale di Berlinguer. *Sistema bibliotecario Sapienza 2012-2020*, a cura di Giovanni Solimine e Ezio Tarantino, Roma, Sapienza University Press, 2020, p. 48.

¹²⁰ La citazione è tratta da un intervento tenuto da Alessandro Portelli durante un seminario sulle fonti orali organizzato dal Dottorato in Scienze documentarie, linguistiche e letterarie del Dipartimento di lettere e culture moderne della Sapienza università di Roma (24 e 25 febbraio 2021). È possibile leggere la trascrizione dell'intervento nel seguente lavoro: Paola Castellucci – Antonella Meniconi – Caterina Barillari, *Documenti sonori e interviste video: tra cultura popolare, élite, ricerca. Seminario sulle fonti orali 24 e 25 febbraio 2021* cit.

¹²¹ Per un approfondimento si rimanda a: Paola Castellucci, *Memoria e narrazioni: una conversazione con Alessandro Portelli sulle fonti orali* cit., p. 5 -15.

¹²² Alessandro Portelli, *La città dell'acciaio: due secoli di storia operaia* cit.,

¹²³ Una prima versione del libro venne pubblicata nel 1985, Alessandro Portelli, *Biografia di una città: storia e racconto. Terni, 1830-1985*, Torino, Einaudi, 1985. Anni dopo quando la Thyssen di Terni decise di chiudere il

dei racconti di lavoratori, sindacalisti, giornalisti, politici e crea un racconto corale nel quale viene ripercorsa la storia della classe operaia ternana dagli anni Trenta del secolo scorso fino alla metà degli anni Ottanta.

Dentro questo libro ce ne sono altri due *Biografia di una città* (Torino 1985) e *Acciai speciali* (Roma 2008), scritti e pubblicati a distanza di trent'anni ma tenuti insieme da una continuità di lungo periodo, da un'unità di luogo (la città di Terni) e di metodo (la storia orale, il lungo periodo della memoria e la puntualità delle storie personali). In termini di tempo, raccontano due secoli di un'Italia che passa dall'universo rurale a quello postindustriale – la breve vita complicata della rivoluzione industriale, epocale ed effimera. In termini locali, ricostruiscono il processo di formazione di un centro – la grande industria, la città fabbrica – e poi il suo smantellamento, pezzo per pezzo¹²⁴.

Portelli, senza mai suggerire una 'chiave di lettura' per le interviste, mostra al lettore come la classe operaia ternana degli anni Duemila sia completamente differente da quella delle lotte di mezzo secolo prima: ridimensionata nei numeri e più precaria, maggiormente istruita ma meno consapevole e orgogliosa della propria identità, sicuramente lontana dalla politica¹²⁵. Una classe operaia che rappresenta il tramonto del movimento operaio ma che ad ogni modo ha conservato l'atavica capacità di emozionarsi per il proprio lavoro con un misto di paura e orgoglio, quello che Portelli chiama il «sublime operaio»¹²⁶:

Uno come me, che ha sempre lavorato con l'immaterialità delle parole, non può evitare di sentirsi un po' intimidito di fronte alla concretezza dell'acciaio e dei suoi saperi. Tanto più che fin dai miei primi incontri con la cultura operaia mi sono accorto che quelli che danno forma all'acciaio fanno quasi sempre dare forma anche alle parole¹²⁷.

Le bellissime parole di Alessandro Portelli permettono di aprire una riflessione sul tema del declino del movimento operaio, un argomento che è stato decisamente poco approfondito dalla storiografia recente come se, sull'evoluzione della classe sociale degli operai a partire dagli anni Ottanta, fosse calato una sorta di 'silenzio imbarazzato'. Non a caso, è stato giustamente notato come dall' 'autunno caldo del 1969' si sia passati all' 'autunno freddo del

reparto magnetico delle acciaierie con il conseguente licenziamento di quasi mille operai, fu il pretesto per Portelli per riprendere in mano la ricerca sulla Thyssen di Terni per aggiornare lo studio in un'ottica di globalizzazione e di nuova identità della classe operaia. Gli esiti della ricerca vennero presentati nella monografia: Alessandro Portelli, *Acciai speciali: Terni, la ThyssenKrupp, la globalizzazione*, Roma, Donzelli, 2008.

¹²⁴ Alessandro Portelli, *La città dell'acciaio: due secoli di storia operaia* cit., p. IX.

¹²⁵ Michele Nani, Recensione a: Alessandro Portelli, *La città dell'acciaio: due secoli di storia operaia*, «Manifesto», 4 dicembre 2008.

¹²⁶ Alessandro Portelli, *La città dell'acciaio: due secoli di storia operaia* cit., p. 436.

¹²⁷ Ivi, p. 437.

1980' come conseguenza del venir meno della centralità operaia in seguito alla crisi economica causata da un trentennio di politiche neoliberiste¹²⁸.

Della questione della 'fine' del movimento operaio, se ne è discusso con Gilda Zazzara, storica che si occupa di 'dismissione industriale' e in recenti ricerche ha approfondito il vissuto legato alla chiusura delle fabbriche e come gli operai 'hanno metabolizzato' l'esperienza della cassa integrazione e del prepensionamento. Inoltre, la professoressa Zazzara in recenti studi ha approfondito il problema dell'insorgere di malattie professionali dopo il pensionamento degli operai. Per la studiosa, vista la scottante attualità dei temi di ricerca, è stato fondamentale lo strumento dell'intervista¹²⁹ e quindi l'utilizzo della fonte orale per l'analisi dei fenomeni storici e sociali:

Un punto chiave, per cui sono fondamentali le fonti orali, è che c'è un grosso conflitto di memoria sulla stagione delle lotte operaie per la salute. L'area radicale ambientalista accusa il sindacato e i lavoratori di tradimento, di aver svenduto le lotte, viceversa i confederali rivendicano i successi degli anni '70 e attribuiscono agli operai un livello avanzatissimo di coscienza che a sua volta è da provare. In questi conflitti tra componenti del movimento operaio bisogna indagare più in basso e in profondità per capire meglio le dinamiche. Quando si fanno interviste si scopre che in realtà quella grande coscienza per cui "la salute non è in vendita!" non era poi così diffusa, così di massa. Quindi le fonti orali permettono un lavoro sulle culture e mentalità che magari smontano certi assunti un po' affrettati e certe "medaglie" dietro cui si cela comunque una passività e una propensione al compromesso molto più ampie di quello che talvolta vogliamo raccontare¹³⁰.

Gli studi di Portelli e di Zazzara, portati come esempi emblematici, permettono di far capire come attraverso l'utilizzo delle fonti orali si possano analizzare eventi e contesti attraverso una visione più ampia perché permettono di entrare nel vissuto dei protagonisti delle vicende inerenti la storia dei lavoratori. Ma le fonti orali sono importanti anche per colmare lacune di altro tipo, come l'assenza o la perdita di archivi. Si riporta come esempio il volume: *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi*¹³¹. Nell'appendice del volume sono raccolte una serie di interviste che sono state utilizzate per ricostruire la storia dell'Ispettorato del lavoro in mancanza di fonti dirette.

¹²⁸ Stefano Musso, *Prefazione*, in *Tra luoghi e mestieri: spazi e culture del lavoro nell'Italia del Novecento* a cura di Gilda Zazzara, Venezia, Edizioni Cà Foscari, 2013, p. 7.

¹²⁹ Per un esempio di uso delle fonti orali per lo studio della salute dei lavoratori si rimanda a: *Articolo Nove. Esperienze di medicina del lavoro a Nordest*, a cura di Alfiero Boschiero e Gilda Zazzara, «Venetica», XXXIII (2019), n. 1,

¹³⁰ Si veda Appendice 1, Intervista a Gilda Zazzara 6/11/2020.

¹³¹ Luigi Tomassini, *La salute al lavoro* cit.

Si continua la ricognizione delle fonti per la SSL con le fonti iconografiche, ovvero fotografie e audiovisivi. Si tratta di fonti importanti perché documentano diverse tipologie di attività lavorative documentando lo ‘spirito del tempo’.

Il caso della fotografia nel settore della salute dei lavoratori è molto interessante perché la fotografia era utilizzata essenzialmente per due motivi: in primis documentare le patologie professionali e le rispettive cure; in secondo luogo, documentare gli ambienti di lavoro¹³². Sono numerosi, infatti, gli esempi di medici che documentarono la loro attività medica con l'utilizzo delle fotografie. Si pensi, ad esempio, al caso di Gaetano Pieraccini, noto medico toscano, di cui è disponibile un vastissimo repertorio fotografico realizzato dallo stesso medico nell'esercizio della professione per documentare le patologie cliniche dei suoi pazienti, gli ambienti di lavoro e i processi produttivi¹³³. Come Pieraccini, anche Gustavo Quarelli, noto per essere stato uno dei primi medici a individuare gli effetti tossici da solfuro di carbonio (CS₂) tra gli addetti alla produzione della seta artificiale (la viscosa), nel volume *Clinica delle malattie professionali*¹³⁴ supporta le sue teorie e diagnosi con un ricchissimo repertorio iconografico (103 tavole a colori e in bianco e nero e 19 figure nel testo). Sono numerosi anche i casi delle inchieste supportate da repertori iconografici e dell'utilizzo di immagini nelle industrie di settore. Infine, si segnala l'utilizzo delle immagini da parte degli organismi ministeriali. Ad esempio, il Ministero delle armi e munizioni durante la Grande guerra realizzò in maniera sistematica un importante repertorio di immagini per documentare lo stato dell'industria italiana durante lo stato di guerra; sono numerose anche le fotografie realizzate dalle principali industrie italiane per scopi pubblicitari, si pensi al caso della Fondazione Ansaldo e della FIAT che furono le prime aziende a dotarsi di propri uffici fotografici¹³⁵.

Per quanto riguarda invece il caso degli audiovisivi, negli ultimi anni si è assistito ad una significativa riscoperta da parte della storiografia di questo tipo di fonte documentale¹³⁶. Come ricorda Letizia Cortini, studiosa di storia delle fonti audiovisive, «i film, con gli altri prodotti dei mass-media, sono ormai considerati dalla storiografia contemporanea non solo

¹³² Alberto Baldasseroni [et al.], *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia* cit.

¹³³ Per un approfondimento si rimanda a: Gaetano Pieraccini *medico del lavoro: la salute dei lavoratori in Toscana dall'inizio del XX* solo cit.

¹³⁴ Gustavo Quarelli, *Clinica delle malattie professionali*, Torino, Unione tipografica editrice torinese, 1931.

¹³⁵ Alberto Baldasseroni [et al.], *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia* cit., p. 291.

¹³⁶ Per un approfondimento sul tema si rimanda a: Letizia Cortini, *Le fonti audio-visive sul lavoro e sull'industria in Italia Rappresentazione e ricognizione dei luoghi di conservazione e valorizzazione*, Il mondo degli archivi – studi maggio 2014; *Le fonti audiovisive per la storia e la didattica*, a cura di Letizia Cortini, Annali 16, Archivio audiovisivo del movimento operaio e democratico, Roma, Effigi Edizioni, 2014.

fonti fondamentali, ma forse le principali per comprendere gli eventi politici e i fenomeni sociali, culturali, di costume, collettivi, del XX secolo»¹³⁷.

Il caso degli audiovisivi realizzati per scopi prevenzionali è estremamente interessante perché documenta i cambiamenti avvenuti nella società e di conseguenza l'adeguarsi del linguaggio della prevenzione. I principali audiovisivi realizzati per educare i lavoratori e sensibilizzarli ai problemi della sicurezza sul lavoro vennero prodotti dai più importanti (e ricchi) enti coinvolti in attività antinfortunistiche: ENPI, Ispesl e Inail.

Per tale argomento si propone il caso dell'archivio degli audiovisivi conservato presso la Biblioteca del Centro ricerca Inail, in quanto il fondo è stato studiato e approfondito da chi scrive nell'ambito del progetto promosso dall'Inail "Valorizzazione e condivisione del patrimonio delle conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche ai fini dei sistemi di prevenzione partecipativi per promuovere e rafforzare il dialogo tra gli attori della prevenzione" (2018).

L'archivio degli audiovisivi storici Inail è costituito da una serie di filmati, originariamente realizzati su pinze 0,8 e successivamente trasferiti prima su cassetta e poi su DVD (alcuni filmati sono ancora unicamente su pinza e attendono di essere riversati su nuovi supporti). Complessivamente il fondo è costituito da filmati realizzati da ENPI, Inail e Ispesl, singolarmente o in collaborazione, ma sono presenti anche casi di collaborazione con altri enti; la produzione principale è di ambito italiano con l'eccezione di alcuni filmati di produzione inglese, tedesca, francese e della Comunità Europea. Non per tutti filmati è stato possibile attribuire l'anno di produzione in quanto quasi mai nei *credits* iniziali e finali è presente la data di realizzazione; per molti casi è stato possibile ricostruire la storia della produzione attraverso lo spoglio di alcune riviste di settore e attraverso ricerche trasversali presso archivi e biblioteche. Ad ogni modo la produzione principale risulta datata tra gli anni Cinquanta e Settanta del secolo scorso.

Complessivamente l'archivio degli audiovisivi conservato presso il Centro ricerca Inail è stato riorganizzato attraverso un primo censimento dei materiali e una successiva descrizione dei singoli filmati. Gli audiovisivi sono stati catalogati in duplice formato:

- ✓ Catalogazione secondo il modello di catalogazione standard previsto per gli audiovisivi e utilizzato da alcuni dei più importanti soggetti conservatori (Teche Rai, Archivio Luce, Archivio del Movimento Operaio e Democratico). Tale catalogazione potrebbe permettere in futuro di creare un apposito catalogo attraverso il quale ripercorrere la storia del film prevenzionale.

¹³⁷ *L'uso delle fonti audiovisive per lo studio della storia*, a cura di Letizia Cortini e Antonio Medici, Firenze, RCS Libri/La Nuova Italia, 2012, p. 2.

- ✓ Catalogazione secondo il linguaggio metadati Dublin Core per un eventuale inserimento in un apposito repository istituzionale Inail. Come noto, Dublin Core è un sistema di metadati costituito da un nucleo di elementi essenziali ai fini della descrizione di qualsiasi materiale digitale accessibile via rete informatica.

All'interno del fondo indubbiamente i filmati più interessanti sono quelli di provenienza ENPI e che vennero depositati al Centro ricerca di Monte Porzio Catone quando l'ente nel 1978 venne sciolto e il suo archivio storico consegnato all'Ispepl.

È bene ricordare che l'ENPI, essendo l'ente realizzato e potenziato dal Duce per favorire la propaganda dei temi antinfortunistici prestò particolare cura alla realizzazione di audiovisivi per la prevenzione. La storia del film prevenzionale, infatti, ha inizio nel 1933 quando l'ENPI iniziò a produrre una serie di filmati che sarebbero stati mandati in onda attraverso l'autocinema, una vettura realizzata appositamente dall'Ente per fare propaganda antinfortunistica nei cantieri, negli stabilimenti e negli agglomerati industriali situati in punti nevralgici del Paese. Si legge sulle pagine della rivista «Leggetemi!»:

con quella efficacia che è caratteristica del cinematografo nel campo dell'educazione delle masse, l'autovettura dell'E.N.P.I., destinata a funzionare dinnanzi a interi complessi di maestranze industriali, potrà così contribuire validamente alla formazione di quella coscienza del fenomeno infortunistico, indispensabile per lottare con successo al fine di ridurre l'entità¹³⁸.

L'autocinema venne presentato al Duce il 10 agosto del 1939 nei giardini di Piazza Venezia in presenza del Presidente dell'ENPI, Giuseppe De Michelis, e del Direttore degli Istituti di Medicina Industriale, Enrico Vigliani, figura di spicco della medicina del lavoro del XX secolo.

Tramite lo spoglio della rivista prodotta dall'ENPI, «Securitas», si è appreso che nel 1940 l'Ente realizzò le seguenti pellicole: *Ferro e fuoco*, *Come nasce una casa*, *Macchine moderne*, *Dalla foresta al mobile*, *Il vetro d'ottica*. Quindi, come si evince dai titoli, filmati prevenzionali per sensibilizzare lavoratori di differenti settori industriali: acciaierie, edilizia, macchinari industriali, industria dei mobili e del vetro.

Come noto, il fascismo investì molte energie nell'utilizzo del cinema per fini di propaganda in quanto il film era considerato come il miglior strumento per la formazione delle masse; per tali motivi ben presto gli audiovisivi prevenzionali iniziarono ad essere considerati fondamentali anche per l'educazione dei lavoratori. Scrive Gennaro Scognamiglio:

¹³⁸ Insetto dal titolo: *Il compiacimento del Duce per l'attività dell'ENPI*, «Leggetemi!», (1939) n. 9, p. 13.

vi sono cause di infortuni che sfuggono facilmente alla nostra normale capacità di percezione o di comprensione. Attraverso il cinematografo, invece è possibile vedere ciò che sfugge al nostro sguardo o alla nostra intelligenza nella vita reale. Una volta stabilite le cause degli infortuni e una volta fissate queste cause in maniera indelebile nello sguardo dello spettatore, sarà possibile preparare i mezzi adatti per prevenire questi infortuni. La capacità di propaganda del film farà il resto¹³⁹.

L'interesse dell'Ente per la produzione filmica, manifestato durante il Regime, nell'immediato Dopoguerra aumentò ulteriormente. Si legge sulle pagine di «Educazione alla sicurezza», quadrimestrale edito dall'ENPI a partire dal 1950 e diffuso tra gli educatori e gli operatori scolastici:

il film prevenzionale, per le caratteristiche psicologiche del fanciullo. Strumento di grande efficacia per la sua formazione antinfortunistica. Esso, infatti, oltre a favorire la partecipazione affettiva del fanciullo, motiva la lezione antinfortunistica, aiuta lo svolgimento del piano didattico prevenzionale, presenta situazioni concrete vicine agli affetti della vita, favorisce l'intuizione dei pericoli in forma adeguata¹⁴⁰.

Nel corso degli anni Sessanta e Settanta, l'ENPI, consapevole della forza comunicativa del film prevenzionale, ha promosso, in alcune scuole pilota, delle iniziative in cui i documentari sulla prevenzione sono diventati strumento di didattica alternativa. I film prevenzionali presentati nelle scuole sono stati costruiti appositamente con struttura, colore e inserti didascalici atti a entusiasmare un pubblico giovane; alla fine della proiezione tecnici dell'ENPI coinvolgevano gli alunni in una discussione attiva sul tema trattato nel documentario. Tra i vari filmati, realizzati appositamente con scopo didattico, si possono ricordare: *Giocando e scherzando che male mi fo?*; *Pericoli in città*, *Occhio all'etichetta* e il pluripremiato cartone animato *Gli antiparassitari*.

I quattro documentari sono uno splendido esempio della cultura che li ha prodotti: il boom economico italiano e i pericoli legati all'avvento dei primi elettrodomestici nelle case italiane (*Giocando e scherzando che male mi fo?*), la diffusione dell'automobile (*Pericoli in città*) e la rivoluzione nelle campagne: l'uso degli antiparassitari e anticrittogamici (*Occhio all'etichetta* e *Gli antiparassitari*).

¹³⁹ Gennaro Scognamiglio, *Il cinema come mezzo di istruzione e di educazione antinfortunistica* in «Leggetemi!», (1940) n. 8, p. 13.

¹⁴⁰ *Cineforum prevenzionale* in «Educazione alla sicurezza. periodico per gli educatori», Roma, ENPI, 2 (1972-1973), p. 12-14.

Citando lo storico Giovanni De Luna: «Il cinema, la televisione, la fotografia, la radio quando vengono coniugati con la storia assumono la doppia valenza di testimoni diretti degli eventi del nostro tempo, in grado di restituirli allo storico costituendosi come fonti»¹⁴¹.

Della produzione degli stessi anni si segnalano anche: *Oggi niente storia* con protagonista Rina Morelli e *La prevenzione degli infortuni in agricoltura: gli animali e la stalla* con voce di Arnoldo Foà. Entrambi i documentari sono stati pensati per sensibilizzare i contadini circa gli incidenti possibili nelle campagne e nelle aziende agricole; in particolare i filmati vennero realizzati per sensibilizzare i lavoratori delle campagne a prestare attenzione ai pericoli per i propri figli, all'igiene degli animali e delle stalle. Inoltre, in *Oggi niente storia*, viene trattato anche il tema del pericolo degli ordigni di guerra inesplosi e disseminati nelle campagne.

Nel corso degli anni Settanta, la produzione dei film preventzionali ENPI man mano diminuì e i prodotti realizzati persero lo spessore dei filmati degli anni precedenti. Probabilmente tale inversione di rotta si verificò per la perdita di 'potere' dell'ente che a breve venne dismesso e per i cambiamenti avvenuti in seno alla società: l'innovazione tecnologica determinò un radicale cambiamento dei sistemi di comunicazione e gli *short films* per la prevenzione smisero di 'parlare' un linguaggio adeguato ai tempi.

Si continua la ricognizione delle fonti per la SSL con una tipologia di fonte poco nota di cui si è discusso con il prof. Michele Riva durante l'intervista: gli archivi diocesani¹⁴². Questi archivi sono una miniera di informazioni per i medici che si occupano di storia perché i parroci riportavano in appositi registri, i *libri defunctorum*, l'elenco dei defunti con la causa di morte e molto spesso anche la professione del deceduto. Dunque, gli archivi parrocchiali sono importanti per ricostruire la storia fino all'Ottocento quando con l'Unità di Italia vennero istituite le anagrafi. Dal punto di vista degli studi per la SSL queste fonti sono molto interessanti perché forniscono uno spaccato sugli infortuni sul lavoro e quindi delle malattie professionali dell'epoca. Quindi spiega il prof. Riva:

se si confrontano i dati di questi archivi con i dati che abbiamo, ad esempio sul numero di persone impiegate nel settore della tessitura, si possono calcolare i tassi di mortalità. Abbiamo recentemente lavorato sui registri parrocchiali della città di Milano nel periodo 1816-1822. Al momento abbiamo già calcolato i tassi di mortalità per uomo, donna e per parrocchia singola

¹⁴¹ Giovanni De Luna, *L'Occhio e l'orecchio dello storico*, Firenze, La Nuova Italia, 1993, p.16-17.

¹⁴² Per un approfondimento sulla storia e il funzionamento degli archivi diocesani si rimanda a: Gilda Nicolai, *La costruzione dell'archivio diocesano e l'introduzione del protocollo generale: persistenze e trasformazioni*, in *Archivi: memoria e conoscenza*, a cura di Laura Giambastiani, Torre del Lago Puccini, Civita editoriale, 2020; Ead, *Selezionare per conservare: la costruzione della memoria negli archivi ecclesiastici tra storia e prassi*, «Bibliothecae.it», 8 (2019), n. 2, p. 255-296, DOI: <10.6092/issn.2283-9364/10369>, ultima consultazione: 11.12.2022.

e abbiamo trovato anche dei dati molto significativi a seconda degli anni. Per esempio, la parrocchia di Milano di San Tommaso che era una parrocchia per ‘ricchi’ (sui registri non figurano mai contadini ma soprattutto nobili) per gli anni che abbiamo preso in esame presenta dei tassi di mortalità molto minori rispetto al resto di Milano. Quindi questo ci permette di capire come anche all’interno della stessa città ci fossero differenze¹⁴³.

I *libri defuntorum*, iniziarono ad essere pubblicati a partire dalla Controriforma, precisamente con Paolo V Borghese, anche se la registrazione sistematica delle morti si verificò solo nel Settecento e furono una delle prime forme in assoluto di registrazione della morte e delle cause di morte. Si tratta quindi di un interessante strumento di studio per chi vuole approfondire la storia dei lavoratori e delle malattie professionali attraverso una topologia di documentazione al momento poco nota e inusuale. Ovviamente chi maneggia questo tipo di fonte deve sempre tener a mente che si tratta di documentazione prodotta da religiosi e non da medici, quindi, bisogna saper dare il giusto peso a quello che i parroci scrivevano. Ad ogni modo, lo studio su queste fonti è utile perché permette di ricavare informazioni importanti sullo spaccato sociale di alcuni periodi in cui la documentazione sulla salute dei lavoratori era praticamente inesistente.

Si chiude questa rassegna sulle fonti per la salute e sicurezza con un ultimo riferimento alle fonti edite, tre cui, come noto, rientrano monografie, riviste e letteratura grigia.

Per l’elenco delle monografie si invia ai testi inseriti nella bibliografia finale inerenti al caso specifico della salute e sicurezza dei lavoratori; per le riviste e la letteratura grigia si propone di seguito un sintetico elenco della documentazione più significativa.

Principali riviste per gli studi di settore:

- ✓ «Epidemiologia e prevenzione» (1977 – in corso);
- ✓ «Giornale italiano di medicina del lavoro» (1979-1996, nel 2015 la rivista assunse la denominazione: «Giornale italiano di medicina del lavoro ed ergonomia»);
- ✓ «Il lavoro» / «La medicina del lavoro» (la rivista venne fondata nel 1901 dal prof. Luigi Devoto e nel 1925 assunse il nuovo nome: «La medicina del lavoro». Oggi la rivista, di proprietà della Società italiana di medicina del lavoro – SIML, viene ancora pubblicata con cadenza bimestrale);
- ✓ «Il Ramazzini» (1907-1917).
- ✓ «L’Assistenza sociale: problemi della sicurezza sociale e del lavoro» (1947-2003; rivista prodotta dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro);

¹⁴³ Si veda Appendice 1, Intervista a Michele A. Riva 24/05/2021.

- ✓ «Lavoro umano» (1940-1983);
- ✓ «Salute fabbrica e società» (1976-1979);
- ✓ «Medicina al Servizio delle masse popolari: rivista mensile di lotta ideologica politica culturale per il diritto alla salute» (1974-1978);
- ✓ «Medicina dei lavoratori» (1974-1983; rivista prodotta dalla Federazione CGIL CISL UIL - Centro Ricerche e Documentazione Rischi e Danni del Lavoro);
- ✓ «Medicina democratica» (1976- in corso);
- ✓ «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali» (1944 – in corso; la rivista è di proprietà Inail);
- ✓ «Rivista SNOP» (1986 – in corso);
- ✓ «Securitas» (1927-1981; rivista di proprietà ENPI);
- ✓ «Salute e territorio» (1978 – in corso).

In ultimo si chiude questo ‘viaggio’ tra le fonti per la SSL con un accenno alla letteratura grigia:

- ✓ Atti di convegni. Gli atti dei convegni, come già detto, sono una fonte preziosa perché permettono di estrapolare informazioni uniche circa la ‘prassi’ medica e il contesto storico e sociale di riferimento. Molto utili possono essere gli atti dei convegni realizzati dagli enti locali e dalle principali istituzioni di settore. Si segnala in merito l’importanza dei congressi realizzati dalla SIML, dall’ICOH e dalla SNOP. Di grande interesse è anche la documentazione prodotta durante i consigli sanitari provinciali che erano gli strumenti della sanità pubblica che furono utilizzati fino Riforma Crispina del 1888. Erano consigli consultivi in cui sedevano quasi sempre medici che nelle situazioni più periferiche erano i medici condotti. È possibile consultare gli atti di questi consigli sanitari di alcune province italiane all’interno di un repository americano, l’*Haiti trust*, che contiene una serie di atti parlamentari inerenti a questioni sulla SSL, non solo americani ma anche di altri paesi, tra cui l’Italia¹⁴⁴.
- ✓ Documentazione prodotta dalle Commissioni interne di fabbrica. Un esempio: documentazione pubblicata all’interno del volume: Federazione unitaria lavoratori chimici, *Indagine sull'ambiente di lavoro alla Snia di Colleferro: elaborazioni e valutazione della situazione emesse nella prima fase dell'indagine*, a cura del Consiglio di fabbrica Snia Colleferro, FULC provinciali di Roma, CNR-Reparto ambiente di lavoro del TBM, Roma, Tip. V.L. Albertoni, 1978.

¹⁴⁴ <<https://www.hathitrust.org/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

- ✓ Documentazione prodotta nell'ambito dei corsi delle '150 ore'. Si tratta di corsi che venivano realizzati dai sindacati ed erano dedicati alla formazione dei lavoratori e in alcuni casi all'alfabetizzazione degli operai¹⁴⁵. Un esempio: documentazione conservata presso il Centro studi nazionale della CISL di San Domenico di Fiesole¹⁴⁶.
- ✓ Documentazione prodotta nell'ambito dei corsi delle '150 ore' realizzati dal movimento studentesco. Nello specifico alla Sapienza alcuni studenti organizzarono corsi di formazione per la FLM (federazione lavoro metalmeccanici). Complessivamente tra il '75 e il '77 vennero organizzati tre corsi monografici entro l'università. Il materiale prodotto durante quei corsi è interessantissimo perché si tratta di dispense realizzate dagli studenti insieme ai lavoratori delle fabbriche della zona di Roma. Gli studenti, non solo di medicina, ma anche ingegneri, chimici, insieme agli operai ricostruivano l'ambiente operaio. Queste dispense contengono relazioni, opuscoli, volantini. Un esempio: Relazione presentata durante il seminario *Salute, ambiente, servizi*, realizzato dal prof. Giovanni Berlinguer (cattedra di Fisiologia e igiene del lavoro, Sapienza Università di Roma, anno 1977).

¹⁴⁵ Per un approfondimento su questa tipologia di documentazione si rimanda a: Pietro Causarano, *Lavorare, studiare, lottare: fonti sull'esperienza delle "150 ore" negli anni '70*, (2007), p. 1-10, <http://www.historied.net/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=13>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹⁴⁶ <<https://www.centrostudi.cisl.it/biblioteca/archivio-formazione-sindacale.html>>, ultima consultazione 11.12.2022.

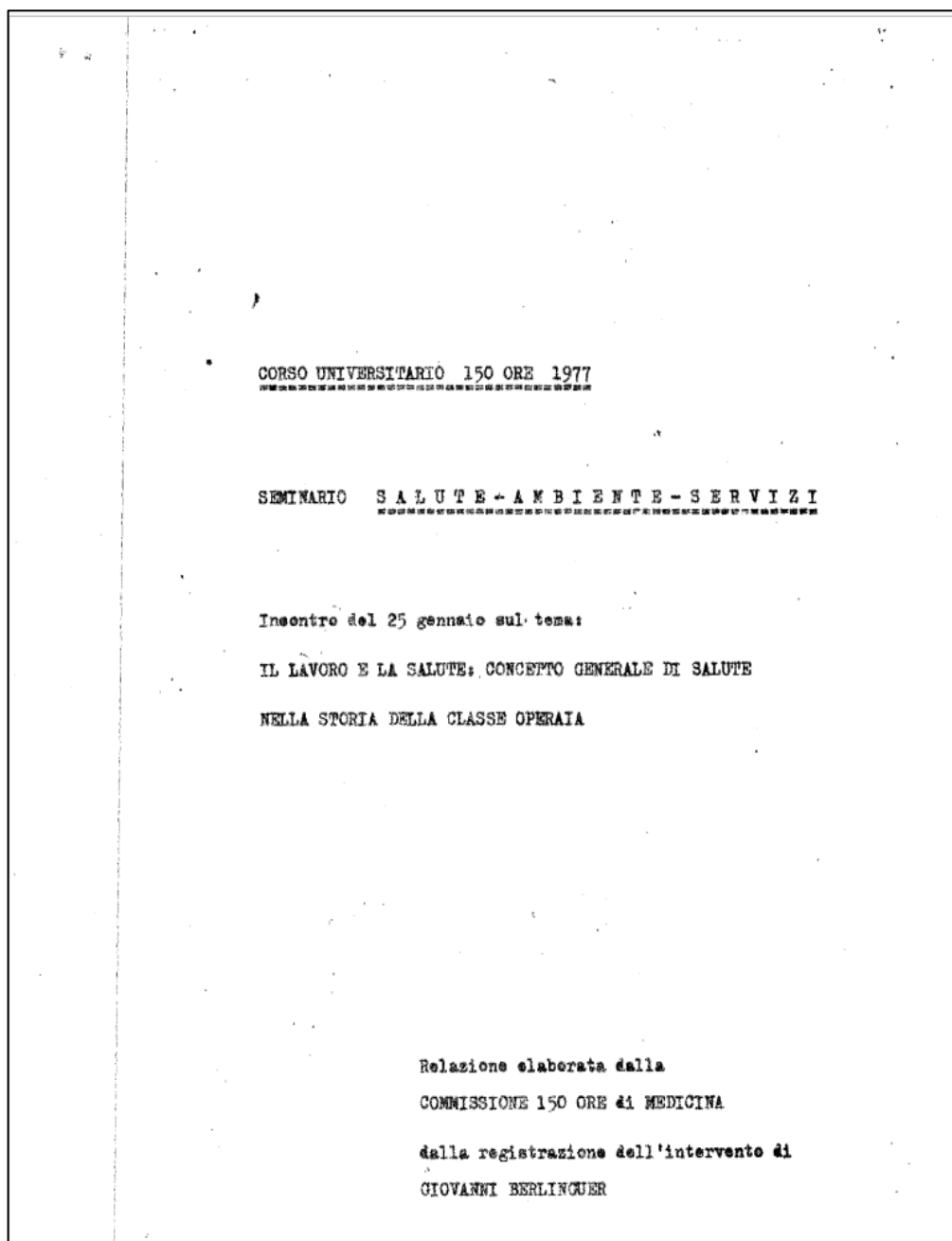


Fig. 2 – Frontespizio della relazione tenuta del prof. Giovanni Berlinguer il 25 gennaio 1977.

- ✓ Documenti ufficiali prodotti da enti e amministrazioni pubbliche, da sindacati e forze politiche in parlamento. Ad esempio, le inchieste parlamentari e sindacali, le relazioni tecniche, le discussioni in aula, le interrogazioni, le interpellanze, possono essere molto utili per studiare l'evoluzione delle condizioni di tutela dei lavoratori. A tal proposito Fabrizio Loreto durante l'intervista ha raccontato la propria personale esperienza con questo tipo di fonti.

Ho utilizzato le fonti parlamentari. A un certo punto, ad esempio, volevo (e vorrei) studiare gli 'eccidi proletari' del secondo dopoguerra; e, siccome ad ogni eccidio proletario corrisponde un acceso dibattito parlamentare, mi sono accorto che le discussioni tra i partiti (fino al '68 molti sindacalisti sono anche dentro al parlamento!), alla Camera e al Senato, erano una fonte

di notevole interesse. Ma questo vale anche per le grandi tragedie che interessano i lavoratori, come Marcinelle o - per venire ad anni più recenti - la ThyssenKrupp di Torino: ogni volta che si verifica un dramma del genere, in Parlamento (ma anche nei Consigli comunali e regionali, oppure al Parlamento europeo) se ne discute e quindi gli atti parlamentari sono fonti preziose¹⁴⁷.

- ✓ Inchieste: lo strumento dell'inchiesta venne particolarmente utilizzato da medici e ingegneri fino al 1925: l'età giolittiana è stata 'l'epoca d'oro' delle inchieste¹⁴⁸. Le principali inchieste venivano pubblicate dall' Ufficio del lavoro e dall'Umanitaria che pubblicava su Bollettino dell'Ufficio del lavoro (BUL). Nel secondo dopo guerra le inchieste continuarono ad essere pubblicate nei 'libri bianchi' e acquisirono particolare rilevanza anche le inchieste parlamentari e sindacali.
- ✓ Normativa giuridica attinente alla salute al lavoro. Un esempio: gli atti parlamentari. Dagli atti parlamentari si possono estrapolare informazioni molto preziose circa l'evoluzione della normativa antinfortunistica.
- ✓ Pubblicazioni di categoria. Un esempio: la 'famosa' dispensa realizzata nel 1971 da FIM, FIOM, UILM, Sindacati Metalmeccanici, titolata *L'ambiente di lavoro*, realizzata per diffondere tra i lavoratori il concetto di nocività e fattori di rischio degli ambienti di lavoro.



Fig. 3 – Copertina della dispensa sindacale *L'ambiente di lavoro*, Roma 1971.

¹⁴⁷ Si veda Appendice 1, Intervista a Fabrizio Loreto 10/12/2020.

¹⁴⁸ Alberto Baldasseroni [et al.], *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia* cit., p. V.

- ✓ Relazioni dei primi servizi di prevenzione nei luoghi di lavoro degli enti locali. Un esempio: la Relazione dello SMAL di Vigevano sul «Calzaturificio Mario Gravati» di Vigevano (Relazione anno 1976 e anno 1977).

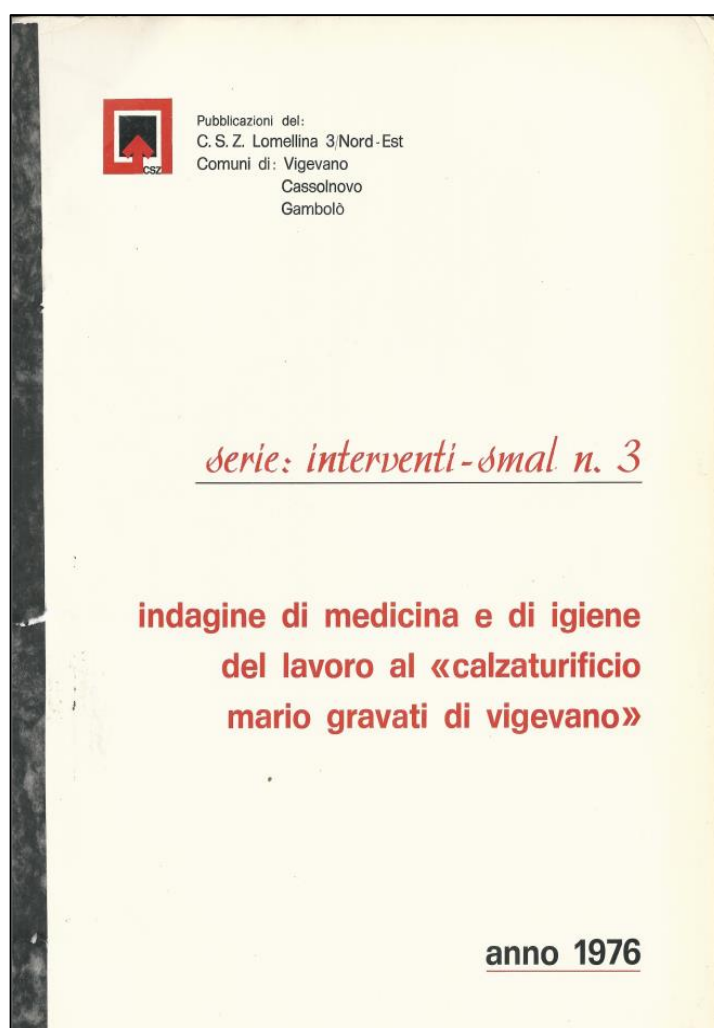


Fig. 4 – Copertina della relazione tecnica a cura dello SMAL di Vigevano sul “calzaturificio Mario Gravati”, 1976.

- ✓ Testimonianze letterarie e memorialistica. Molto interessante il caso della documentazione prodotta dai medici condotti. Un esempio: Gnocchi, Giuseppe, *Topografia medico igienico statistica del comune di Romentino provincia di Novara*, Novara, Tip. della Rivista di Contabilità, 1881. Il volume contiene un trattato scientifico redatto dal dottor Giuseppe Gnocchi, medico condotto di Romentino dal 1876 al 1883 e scoperto nell’archivio di Romentino. Il trattato è di grande interesse in quanto attraverso le pagine si disvela uno spaccato della vita e delle abitudini lavorative della pianura padana di fine Ottocento¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

Si chiude così questa ricognizione sulle più importanti fonti per la salute e sicurezza dei lavoratori. Nel presente capitolo sono state presentate le principali istituzioni che tra la fine dell'Ottocento e nel corso del Novecento sono state coinvolte in attività di tutela dei lavoratori e si è provato a fornire delle indicazioni di massima sulle più interessanti fonti per ricostruire la storia della salute dei lavoratori e sui luoghi di conservazione più utili per le ricerche di settore.

Con questo primo capitolo è stata presentata una varietà di fonti, note e meno note, ufficiali e anticonvenzionali, ma che acquistano valore attraverso il metodo di indagine della Documentazione. La Documentazione, infatti, insegna a ricercare il valore aggiunto delle fonti 'altre' e ricorda l'importanza del diritto all'accesso della conoscenza per tutti¹⁵⁰. Del resto, se, come si è detto, la salute è, o dovrebbe essere, un bene comune allora anche lo studio della sua storia e quindi della documentazione prodotta dall'agire dell'uomo, serve per capire come la ricerca scientifica e le politiche sociali della sicurezza del lavoro siano cambiate influenzando nuovi paradigmi di ricerca. Ricostruire la storia della salute attraverso istituzioni, luoghi della cultura e documenti significa approfondire il contesto politico istituzionale, la legislazione in materia di tutela del lavoro, i rapporti con gli ambienti industriali e con il mondo dell'università e della ricerca, a livello nazionale ma anche con una comparazione internazionale, significa quindi arricchire la storia generale del Paese.

¹⁵⁰ Paola Castellucci - Sara Mori, *Suzanne Briet nostra contemporanea* cit., p. 22.

2. Valorizzazione della documentazione per la salute e sicurezza dei lavoratori: Inail, un caso di studio

2.1 Ricognizione dei principali progetti di ricerca e di digitalizzazione tra presente, passato e futuro

Nel capitolo precedente sono stati analizzati i diversi attori della prevenzione che nel corso del XX secolo hanno prodotto una ricca e variegata documentazione che risulta fondamentale per studiare l'evoluzione dei modelli prevenzionali e che permette di ricostruire le più significative tappe che hanno segnato la storia sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Il problema di queste collezioni documentali è che essendo collegate a diversi soggetti produttori e conservate presso differenti istituti culturali molto spesso sono di difficile reperibilità. Inoltre, è stato notato che gran parte della documentazione storica, che può essere utilizzata per studiare come sono cambiati i modelli prevenzionali nel corso del tempo, rientra in quella che solitamente viene definita letteratura grigia, quindi estranea ai tradizionali sistemi editoriali. Per questi motivi, nei primi anni Duemila sono stati avviati una serie di progetti di ricerca finalizzati valorizzare gli studi sulla salute dei lavoratori e a riordinare collezioni documentali 'disperse' e poco note.

Alcune delle ricerche più significative sono state promosse da istituzioni pubbliche o private direttamente connesse al mondo dei lavoratori come l'Ispesl, la SIML e l'Inail.

Un momento di grande fermento culturale si registrò nel 2006 quando la ricorrenza del centenario della fondazione dell'International Commission of Occupational Health (ICOH) fu il pretesto per ricordare, attraverso una serie di attività di ricerca, manifestazioni editoriali ed espositive, alcune tappe fondamentali per la medicina del lavoro e per gli studi sulla salute e sicurezza.

Come noto, l'anno 1906, fu un *annus mirabilis*¹ per la storia del lavoro italiana in quanto, oltre alla creazione dell'ICOH, la cui sede ufficiale venne istituita presso la Clinica del Lavoro², venne organizzata, sempre nella città di Milano, la prima Esposizione universale

¹ Alberto. Baldasseroni - Franco Carnevale - Luigi Tomassini, *Cradles of industry and occupational medicine in the modern world: Milan 1906 - Annus Mirabilis*, «La Medicina del Lavoro», 104 (2013), n. 1, p. 73-80.

² Si ricorda che l'inaugurazione ufficiale della Clinica del lavoro avvenne il 25 marzo 1910, ma i lavori di realizzazione dell'Istituto iniziarono nel 1902 quando con la delibera del Consiglio Comunale di Milano del 20 novembre venne approvata la fondazione della Clinica delle malattie professionali (poi Clinica del Lavoro) di Milano, in seguito Clinica Luigi Devoto in onore del primo direttore nonché reale fondatore e promotore della struttura. Per un approfondimento sulla storia della Clinica del Lavoro si rimanda ai seguenti contributi: Pier Alberto Bertazzi - Vito Foà, *The first century of the Clinica del Lavoro in Milan*, «International journal of occupational and environmental health», 11 (2005), n. 1, p. 12-17; *A century of occupational health in Milan (1906 2006): images and writings*, Mattioli, Fidenza, Mattioli, 2006.

della storia d'Italia, realizzata contemporaneamente al "I Congresso Internazionale di Medicina del lavoro"³. Questi eventi furono il palcoscenico per la celebrazione di un altro importante avvenimento che segnò in maniera indelebile la storia della salute dei lavoratori: l'apertura del Traforo del Sempione. Il I Congresso Internazionale di Medicina del Lavoro⁴ rappresentò il momento iniziale in cui di dibattito internazionale si animò su questioni legate specificamente alla medicina del lavoro, in particolare al grande sforzo industriale, umano, medico, realizzato per la costruzione della galleria del Sempione, celebrata in quella occasione. Nel discorso inaugurale del Congresso il dottor Malachia De Cristoforis⁵, in ricordo delle vittime sul lavoro per la realizzazione del traforo, sottolineò l'importanza di intervenire non solo sugli infortuni, che costituivano gli eventi più tragici ed appariscenti, ma anche sugli aspetti patologici delle condizioni di lavoro e sulle malattie professionali:

Noi siamo felici, orgogliosi della nostra Galleria del Sempione! Ma non basta ricordare i caduti in un rapido cozzo fulmineo: per assolverci bisogna riflettere in quale ambiente saturo di umidità, senza luce diretta, con una temperatura altissima, centinaia di uomini stettero lunghe, interminabili ore, finché il cuore aveva centosessanta pulsazioni al minuto e l'ardore interno dei loro poveri corpi toccava gradi di febbre!⁶.

Si ricorda inoltre, che sempre a Milano tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre 1906 si riunirono i rappresentanti delle leghe dei lavoratori e delle organizzazioni operaie alla Camera del lavoro di Milano e diedero vita alla Confederazione generale del lavoro⁷.

È evidente quindi che il 2006 è stato un centenario importante per recuperare le radici storiche connesse alla salute dei lavoratori. Per questi motivi, venne organizzato proprio a Milano il XXVIII Congresso internazionale dell'ICOH che vide la partecipazione di oltre 2.000 medici delegati da tutte le parti del mondo⁸ e durante il Congresso venne dato particolare risalto alla sessione di storia.

Tra le ricerche storiche più significative promosse in occasione del congresso si ricorda il progetto coordinato dal prof. Bettazzi di una prima catalogazione e digitalizzazione degli atti

³ *Atti del I Congresso Internazionale per le malattie del lavoro. Milano, 9 -14 giugno 1906* cit.

⁴ Franco Carnevale [et al.], *Concerning the First International Congress on Work-related Illnesses - Milan 9-14 June 1906: Success - News - Reports - Motions*, «La Medicina del Lavoro», 97 (2006), n.2, p. 100-113.

⁵ Malachia De Cristoforis (1832-1915) è stato un patriota, medico e politico italiano. Fu deputato e poi senatore al Senato del Regno (Italia). Nel 1906 a Milano ha presieduto il Primo Congresso Internazionale di Medicina del Lavoro e l'anno successivo a Palermo il Primo Congresso Nazionale delle Malattie del Lavoro. Per un approfondimento sulla vita e le opere si rimanda a: Anna Lucia Forti Messina, *Malachia De Cristoforis: un medico democratico nell'Italia liberale*, Milano, Franco Angeli, 2003.

⁶ *Per una storiografia italiana della prevenzione occupazionale ed ambientale*, a cura di Antonio Grieco e Pietro Alberto Bertazzi, Roma, Franco Angeli, Ispesl, 1997, p. 112.

⁷ Luigi Tomassini, *Immagini del lavoro nel XX secolo*, «Passato e presente», XXIV, (2006) n. 69, p. 117.

⁸ Per un approfondimento sul congresso si rimanda agli atti del Congresso: *XXVIII International Congress on Occupational Health: Renewing a century of commitment to a healthy, safe and productive working life*. Milano, 11-16 giugno 2006.

di tutti i congressi ICOH realizzati fino a quella data, e conservati presso la Clinica del Lavoro di Milano; il fondo è di «eccezionale interesse e importanza, proprio perché la medicina del lavoro italiana, anche attraverso la Clinica del lavoro di Milano, ha sempre svolto con continuità un ruolo dirigente all'interno dell'ICOH»⁹. Sempre a Milano nel 2006 venne organizzata dall'Università degli studi di Milano Bicocca¹⁰ anche un'importante mostra dal titolo *La scienza, la città, la vita. Milano 1906: l'Esposizione internazionale del Sempione*¹¹: si trattò di una grande esposizione fotografica e iconografica, che portò alla luce molti materiali inediti relativi all'impresa del Sempione e alle condizioni di vita dei lavoratori fra la fine dell'Ottocento e il primo decennio del Novecento¹². Contestualmente, oltre alla grande mostra organizzata a Milano, furono numerose le città italiane in cui vennero organizzate esposizioni fotografiche e museali per sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza dei temi connessi alla sicurezza sul lavoro¹³. Come è stato giustamente notato, il fermento di iniziative culturali, oltre ad essere stato collegato alla ricorrenza dell'anno simbolico 1906, fu determinato dal fatto che in Italia le condizioni di sicurezza sul lavoro erano ancora poco incisive e quindi la pubblicazione di contributi scientifici, la realizzazione di mostre ed esposizioni, fu un modo per ricordare attraverso la storia dei lavoratori l'importanza di investire nella tutela del lavoro nel presente¹⁴.

Per quanto riguarda le ricerche storiche, si ricorda che nel 2006 venne promosso il progetto di riordino e valorizzazione del piccolo archivio ICOH conservato presso la Biblioteca dell'Ispesl. Nello stesso periodo, vennero promossi ulteriori progetti di ricerca per studiare alcune delle istituzioni più importanti per la storia della sicurezza dei lavoratori: l'Ispesl avviò un progetto di ricerca storica finalizzato a ricostruire la storia dell'Ente Nazionale Prevenzione Infortuni (ENPI) e la SIML finanziò un progetto per la ricostruzione della storia istituzionale della Società¹⁵, gli esiti di tale ricerca vennero presentati nel volume

⁹ Caterina Barillari [et al.], *Salute e sicurezza sul lavoro: esperienze italiane e contesto internazionale 1906-2006*, «Ricerche storiche», (2020) n. 2, p. 97.

¹⁰ Il 27 ottobre del 2005 presso l'Università degli studi Bicocca venne organizzata la giornata di studio: *Milano 1906: l'Esposizione internazionale del Sempione. La scienza, la città, la vita*. In tale occasione studiosi di diversa estrazione si confrontarono su temi quali lavoro, scienza, progresso tecnologico, medicina nella Milano dell'Esposizione universale del 1906. I saggi prodotti dai relatori sono stati raccolti nel volume: *Milano 1906: l'Esposizione internazionale del Sempione: la scienza, la città, la vita*, a cura di Pietro Redondi e Paola Zocchi, Milano, Guerini, 2006; il titolo successivamente è stato ripreso per la mostra organizzata in occasione del Centenario.

¹¹ Catalogo della mostra: *La scienza, la città, la vita: Milano 1906, l'Esposizione internazionale del Sempione*, a cura di Pietro Redondi e Domenico Lini, Milano, Skira, 2006.

¹² Franco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *Il traforo del Sempione 1906-2006: immagini per un centenario*, «Epidemiologia e prevenzione», 30 (2006), n. 1, p. 66.

¹³ Per un approfondimento si rimanda a: Luigi Tomassini, *Immagini del lavoro nel XX secolo* cit., p. 117-128.

¹⁴ Caterina Barillari [et al.], *Salute e sicurezza sul lavoro: esperienze italiane e contesto internazionale 1906-2006*, cit., p. 97.

¹⁵ Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi* cit.

a cura di Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi*¹⁶.

Il fermento culturale innescato dal Centenario ICOH continuò negli anni successivi e la sensibilizzazione verso i temi connessi alle condizioni di sicurezza dei lavoratori proseguì con ulteriori iniziative. Nel 2007 venne anche organizzata al Quirinale, a cura di Luigi Tomassini e Franco Carnevale, una grande mostra dal titolo “Il rischio non è un mestiere”¹⁷, sulla base della documentazione fotografica conservata e gestita presso gli Archivi Alinari¹⁸. Si trattò di una mostra itinerante finalizzata a raccontare il lavoro, la salute e la sicurezza dei lavoratori, ripercorrendo quasi due secoli di storia attraverso le collezioni degli archivi Alinari, il più importante fondo fotografico documentario esistente in Italia. Dopo la prima tappa nella Sala delle Bandiere del Quirinale, dal 18 ottobre al 25 novembre, la raccolta fotografica venne spostata in altre grandi città italiane: Milano, Torino, Palermo, Firenze, Napoli.

Successivamente nel 2009 ancora una volta dall’Ispesl venne finanziato un gruppo di ricerca per studiare le origini e i primi sviluppi dell’Ispettorato del lavoro. Obiettivo della ricerca è stato effettuare un’analisi storica delle principali istituzioni che in Italia si sono occupate di tutela dei lavoratori, con particolare attenzione al caso dell’Ispettorato medico del lavoro, di cui fino a quel momento la storiografia aveva quasi del tutto trascurato la storia. La ricerca contribuì anche a focalizzare l’attenzione su alcuni personaggi che con la loro attività professionale nel corso del XX secolo contribuirono all’arricchimento degli studi sulla protezione dei lavoratori. Gli esiti della ricerca vennero presentati nell’importante volume, già più volte menzionato, *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia: nascita e primi sviluppi dell’Ispettorato del Lavoro (1904-1939)*¹⁹. Nel volume è raccolta una dettagliata cronologia dell’Ispettorato del lavoro che è stata ricavata dall’analisi di fonti periodiche ufficiali che hanno permesso di estrapolare notizie sistematiche circa l’attività svolta dall’Ispettorato. Si tratta quindi di una documentazione di grande rilevanza scientifica in quanto costituisce «un repertorio di atti legislativi, provvedimenti e notizie che hanno un valore di documentazione anche aldilà del campo dell’indagine degli studi storici, trattandosi di una cronologia di un organismo tecnico dell’amministrazione dello Stato,

¹⁶ Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi* cit.

¹⁷ Inaugurazione della mostra fotografica "Il rischio non è un mestiere", 17 ottobre 2007 (Presidenza Giorgio Napolitano): <<https://archivio.quirinale.it/aspr/diari/EVENT-002-023304/presidente/giorgio-napolitano>>, ultima consultazione 11.12.2022.

¹⁸ *Il rischio non è un mestiere: il lavoro, la salute e la sicurezza dei lavoratori in Italia nelle fotografie delle collezioni Alinari*, a cura di Franco Carnevale e Luigi Tomassini, Firenze, Alinari, 2007.

¹⁹ Alberto Baldasseroni [et al.], *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia: nascita e primi sviluppi dell’Ispettorato del Lavoro (1904-1939)* cit.

tuttora in piena attività»²⁰. Il volume, inoltre, è arricchito con una preziosa raccolta delle inchieste prodotte dall'Ispettorato. Anche in questo caso si tratta di una documentazione di grande interesse, utile non solo per la storia del lavoro ma anche per la storia dell'economia, della produzione industriale e dell'evoluzione dei processi produttivi dal punto di vista sociologico e antropologico.

Nel 2012 si verificò un altro evento molto importante che diede un nuovo orientamento storiografico sul tema della salute e sicurezza sul lavoro: fu fondata in Italia la Società italiana di storia del lavoro (Sislav)²¹. La nuova società scientifica ebbe come primo presidente Stefano Musso, uno dei più autorevoli e stimati storici del lavoro in Italia, ed era composta da giovani ricercatori che facilitarono un rapido sviluppo delle ricerche, una crescita del dibattito storiografico e della comunicazione. L'attuale presidente Fabrizio Loreto ha spiegato di cosa si occupa la Società:

La Sislav, inoltre, cerca di seguire e confrontarsi anche con le linee della Global Labour History: impostazioni di lungo periodo, dalla storia antica a quella contemporanea, e confronto transnazionale. Fare un confronto trans-nazionale non significa comparare singoli casi nazionali ma fare confronti tra luoghi simili, ad esempio come Torino e Manchester. Infine, la multidisciplinarietà: ad esempio studiare la storia del lavoro significa studiare anche la storia di impresa ma anche analizzare il contesto ambientale esterno, la comunità, gli attori sociali, politici, istituzionali.²²

Al suo interno la Sislav si articola in otto gruppi di lavoro²³, tra cui si segnala quello dedicato a "Ambiente, salute e lavoro" coordinato dal professor Pietro Causarano. Il gruppo afferma di far propria l'importante eredità costituita dalla stagione di studi degli anni '70 e '80 attorno alle tematiche igieniche e sanitarie²⁴. Un gruppo di ricerca, dunque, rivolto alla salute dei lavoratori sia in un'ottica di storicizzazione sia con apertura all'attualità. A tal proposito, si segnala che durante il *lockdown* il gruppo di ricerca ha organizzato un seminario online per riflettere sui cambiamenti innescati dal Covid sul mondo del lavoro²⁵. Si rileva infine la recente istituzione presso la Sislav, di un gruppo di lavoro dedicato allo studio dell'ILO, un

²⁰ Alberto Baldasseroni [et al.], *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia* cit., p. V

²¹ <<https://www.storialavoro.it/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

²² Si veda Appendice 1, Intervista a Fabrizio Loreto 10/12/2020.

²³ Per un approfondimento si rimanda a: <<https://www.storialavoro.it/gruppi/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

²⁴ Caterina Barillari [et al.], *Salute e sicurezza sul lavoro: esperienze italiane e contesto internazionale 1906-2006*, cit., p. 99.

²⁵ <https://www.storialavoro.it/convegni/dettaglio/news/ciclo-di-seminari-online-sullo-smart-working-19-maggio-16-giugno2020/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=8335cdf9ad2c5502f245ff08a38e0f77>, ultima consultazione 11.12.2022.

tema che ha evidente attinenza con la storia del lavoro e delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori.

Come si evince passando in rassegna il sito della Sislav, negli ultimi anni la Società ha prodotto una notevole mole di incontri di studio e di pubblicazioni, nonché numerose tesi di dottorato che rappresentano un prezioso contributo da parte di nuovi giovani ricercatori²⁶. Tra le numerose attività condotte dalla Sislav si ricorda che, nell'ottobre del 2013, fu tra i membri fondatori dello European Labour History Network (ELHN), e nel dicembre 2015 ospitò a Torino la prima conferenza internazionale del nuovo Network.

Infine, si sottolinea che sul sito della società oltre ad essere riportate le numerose iniziative promosse, molto interessante risulta essere anche la sezione risorse accessibili in cui è disponibile un elenco di fonti e archivi utili per chi studia la storia del lavoro²⁷.

Tornando alla ricognizione dei principali progetti di ricerca avviati in Italia negli ultimi anni, si concentra ora l'attenzione sul caso di studio della presente tesi, l'Inail. Fra il 2016 e il 2017 su iniziativa di Inail sono stati avviati due importanti progetti di ricerca, il primo rivolto alla valorizzazione dell'esperienza del Centro ricerche e documentazione rischi e danni dal lavoro (CRD) e del 'modello operaio' italiano, il secondo incentrato sulla valorizzazione delle fonti documentali nazionali e internazionali per la salute dei lavoratori.

La sperimentazione del CRD costituisce un esempio di originalità per il modello prevenzionale italiano e ha avuto una certa risonanza anche all'estero, ma soprattutto, dice Sergio Iavicoli:

ha costituito una esperienza socialmente, politicamente e anche culturalmente straordinaria per la convergenza realizzatasi fra attori diversi: dai lavoratori stessi ai medici e ai tecnici della prevenzione, dai quadri dei vari livelli dell'organizzazione sindacale ad una serie di intellettuali e politici di rilievo nazionale²⁸.

Il progetto di ricerca ha visto coinvolti il Dipartimento di Scienze giuridiche della Sapienza Università di Roma, Sindnova e Fondazione Giuseppe Di Vittorio ed è stato finalizzato al raggiungimento di due macro-obiettivi: raccolta e sistemazione del patrimonio documentario del CRD e ricostruzione storica dell'esperienza²⁹.

Un primo prodotto del progetto di ricerca è stato il volume: *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985): uno studio storiografico, sociologico*

²⁶ Tesi dottorato in storia del lavoro: <<https://www.storialavoro.it/materiali/tesi-di-laurea-e-dottorato-in-storia-del-lavoro/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

²⁷ Materiali per la ricerca: <https://www.storialavoro.it/materiali/>

²⁸ Sergio Iavicoli, *Prefazione*, in *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985): uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale* cit., p. 8.

²⁹ Inail, Bando di ricerca in collaborazione (BRIC) - progetto ID 33, piano triennale 2016-2019.

e giuridico di una stagione sindacale, a cura di Claudio Stanzani³⁰. La monografia raccoglie saggi di ricerca che affrontano il tema della sicurezza sul lavoro attraverso prospettive differenti: da quella giuridica a quella sociologica e infine storica. Domenico Mezzacapo spiega come il volume miri a

consentire il recupero della memoria storica della rilevanza che le attività del CRD hanno avuto nel sostegno alle lotte sindacali del periodo, così come testimoniata sia dai risultati ottenuti in termini di nuovi diritti sia di fonte pattizia che legale sia dalla nuova logica preventiva e collettiva che, a partire dalla riforma sanitaria del 1978, si è gradualmente sostituita alla tradizionale visione risarcitoria ed individuale nell'approccio ai problemi della tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro³¹.

Oltre al saggio, un ulteriore prodotto del progetto di ricerca è stato il *Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro (Rls)*, un repository accessibile dal sito della Biblioteca Inail e che rende fruibile la documentazione conservata nell'archivio del CRD che nel 2005 venne depositato presso la Biblioteca Inail³².

È bene ricordare che negli ultimi anni l'Inail ha investito importanti risorse nella realizzazione di repository finalizzati alla valorizzazione del patrimonio documentale sulla salute e sicurezza e per questo motivo ha promosso una serie di progetti finalizzati a creare una rete di ricerca tra vari partner, nazionali e internazionali, allo scopo di valorizzare e rendere fruibili alcuni fondi di rilevanza storica attraverso la realizzazione di repository tematici. Si ricorda che il repository, in quanto strumento di condivisione della conoscenza, agile e concreto, ad immediata disposizione di studiosi e ricercatori, risponde all'intento di voler privilegiare l'importanza non solo dell'archiviazione come forma di tutela ma anche della digitalizzazione come mezzo che garantisca e faciliti la fruibilità della considerevole documentazione raccolta.

Con questo spirito è stato realizzato anche un altro repository, l'*Icoh Heritage Repository*³³, prodotto finale del progetto di ricerca: "Il patrimonio di esperienze e conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro: documentazione e valorizzazione del caso italiano nel contesto internazionale dall'inizio del XX secolo ai giorni nostri"³⁴. Il repository rende accessibile in open access l'intera collezione degli atti congressuali

³⁰ *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985): uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale* cit.

³¹ Domenico Mezzacapo, *Introduzione*, in *Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985): uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale* cit., p. 9.

³² *Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro (Rls)*: <<https://www.inail.it/cs/internet/attivita/ricerca-e-tecnologia/biblioweb-la-biblioteca-online/repository-inail-e-piattaforme-informative/repository-crd.html>>, ultima consultazione 11.12.2022.

³³ <<http://repository.icohweb.org/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

³⁴ Inail, Bando di ricerca in collaborazione (BRIC) - progetto ID 34, piano triennale 2016-2019.

realizzati dall'ICOH a partire dal primo Congresso del 1906 fino al Congresso realizzato a Dublino nel 2018, a breve saranno online anche gli atti dell'ultimo Congresso che si è tenuto a Melbourne nel 2022.

Anche in questo caso, il progetto ha visto il coinvolgimento di differenti istituzioni: il Dipartimento di Medicina, Epidemiologia, Igiene del Lavoro e Ambientale (DiMeila) dell'Inail, l'Università di Bologna e la Biblioteca del Polo centrale di Medicina e chirurgia dell'Università degli studi di Milano. La collaborazione tra i tre enti non è causale in quanto il fondo della Clinica del Lavoro oggi è posseduto dalla Biblioteca del Dipartimento di Medicina e chirurgia dell'Università degli studi di Milano che quindi ha reso disponibile per il progetto gran parte del materiale documentario; l'Università di Bologna ha messo a disposizione presso il Dipartimento di Beni culturali la strumentazione tecnica per la digitalizzazione e un qualificato gruppo di lavoro (storici, archivisti e bibliotecari); l'Inail ha supervisionato l'attività fornendo inoltre numerosi atti dei congressi ICOH, conservati presso la Segreteria generale dell'organizzazione che ha sede presso il Centro ricerca Inail di Monte Porzio Catone. Obiettivo del progetto è stato promuovere il patrimonio di conoscenze sul tema della salute e sicurezza dei lavoratori attraverso la sistematizzazione di fonti storiche provenienti da archivi differenti. È stata effettuata una ricognizione e un censimento delle fonti e delle corrette edizioni degli atti dei congressi nazionali e internazionali di Medicina del Lavoro da avviare a digitalizzazione, nonché una attenta analisi e valutazione degli standard di qualità delle collezioni già digitalizzate.

L'interesse dell'Inail per la ricostruzione della storia della tutela della salute dei lavoratori in Italia attraverso la valorizzazione delle fonti documentarie è proseguito e nell'ambito dell'ultimo piano triennale di attività dell'Istituto è stato inserito anche un nuovo progetto di ricerca storica, attualmente in corso: “Analisi e valorizzazione delle fonti storiografiche del contributo italiano allo sviluppo delle policy in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori in ambito ILO in concomitanza con il centenario”³⁵. Il progetto di ricerca è finalizzato all'analisi critica e alla contestualizzazione storiografica dei rapporti intercorsi tra alcuni scienziati italiani e l'ILO per comprendere quanto le indicazioni e raccomandazioni fornite dall'istituzione abbiano influenzato i modelli sanitari italiani e quindi quanto possano aver inciso sul quadro normativo nazionale. Alla luce delle esigenze di ricerca sono stati presi in considerazione due periodi storici specifici: il periodo tra le due Guerre mondiali (con particolare attenzione alle posizioni del regime fascista, dei gruppi antifascisti e dei sindacati del lavoro) e il periodo della Guerra fredda. Inoltre, ulteriore

³⁵ Inail Bando di ricerca in collaborazione (BRIC) - progetto ID 21, piano triennale 2019-2022.

valore aggiunto della ricerca rispetto alle conoscenze già disponibili è l'approfondimento della biografia professionale di due medici italiani che hanno ricoperto cariche all'interno dell'ILO e con i loro contributi hanno dato un significativo apporto agli studi sulla sicurezza dei lavoratori: Luigi Carozzi e Luigi Parmeggiani. Per approfondire i temi in oggetto il gruppo di ricerca sta analizzando una ricca documentazione di diversa natura e provenienza.

Nonostante le restrizioni imposte dalla pandemia è stato possibile prendere in esame alcune raccolte documentarie conservate presso l'ILO di Ginevra, con particolare attenzione ai fondi e alle carte personali di Luigi Carozzi e Luigi Parmeggiani. Sempre a Ginevra sono state esaminate altre raccolte considerate di interesse presso l'Archivio dell'Università di Ginevra, l'Archivio del Museo di Storia naturale e l'Archivio delle Nazioni Unite. Per quanto riguarda l'ambito italiano, sono stati analizzati alcuni fondi conservati presso l'archivio del Centro internazionale di formazione dell'ILO di Torino, le serie relative alla Segreteria particolare del Duce, Ispettorato del lavoro e dell'ENPI presso l'Archivio centrale di Stato, e ulteriore documentazione rinvenuta presso l'Anagrafe Pontida, Il Centro Apice di Milano, la Biblioteca della Clinica del lavoro, la Biblioteca dell'Umanitaria e molte altre. Alcuni dei documenti considerati di maggiore interesse, per lo più scritti e testi inediti, sono stati digitalizzati ed è stata predisposta l'archiviazione in formato digitale come primo passo per un futuro riversamento in un repository open access.

Il tema della digitalizzazione delle fonti relative alla documentazione sulla salute dei lavoratori è molto interessante in quanto permette di ovviare allo spinoso problema della frammentarietà delle fonti. Non a caso, come si diceva negli ultimi anni sono stati vari i tentativi di digitalizzare alcune significative collezioni documentali. Nonostante ciò, allo stato attuale le iniziative di digitalizzazione risultano a 'spot' e riguardano singole realtà e collezioni svincolate le une dalle altre senza avere alle spalle un mirato ed efficiente progetto di digitalizzazione, ad eccezione dei progetti di ricerca promossi da Inail. Lo strumento della digitalizzazione che in linea teorica potrebbe rappresentare un modo per superare la grande frammentarietà delle collezioni documentali cartacee nella pratica finisce per creare ulteriore caos nel vasto *mare magnum* delle fonti per la salute dei lavoratori. Le principali criticità si ravvisano soprattutto a livello di digitalizzazione dei periodici³⁶, il fenomeno che Alberto Baldasseroni chiama la «Babele delle iniziative per la digitalizzazione»³⁷. Lo studioso, infatti, che da anni si occupa dello studio critico delle riviste per la salute e sicurezza dei lavoratori, durante l'intervista ha ribadito che allo stato attuale sono disponibili online

³⁶ Per un approfondimento sugli sviluppi della digitalizzazione dei periodici italiani si rimanda a: Fabio D'Orsogna - Giulio Palanga, *Riviste digitali e digitalizzate italiane (RIDI): a reconnaissance for the national newspaper library*, «JLIS.It», 13(2022), n. 1, p. 374-389, DOI: </doi.org/10.4403/jlis.it-12734>.

³⁷ Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

numerose riviste di interesse per il settore che sono state digitalizzate da biblioteche pubbliche o private. Ma a causa della digitalizzazione incontrollata, tale documentazione, se pur preziosa, risulta difficile da raggiungere a causa dell'assenza di un preciso coordinamento e della scarsa visibilità delle iniziative. Inoltre, molto spesso la documentazione disponibile all'interno delle emeroteche digitali è difficile da studiare perché riversata all'interno di biblioteche digitali e repository differenti gli uni dagli altri che quindi presentano differenti modalità di ricerca e consultazione³⁸.

In considerazione dell'importanza del tema, durante le interviste se ne è discusso anche con altri studiosi ed è emerso che sarebbe importante per gli studi di settore maggiore chiarezza circa gli strumenti a disposizione dei ricercatori, sarebbe importante conoscere quali progetti sono in corso in Italia, quali collezioni sono disponibili in digitale e quali sono i repository effettivamente accessibili.

Partendo da queste riflessioni e dagli stimoli giunti dagli studiosi, pertanto, si è provato a fare il punto sullo stato dell'arte dei progetti di digitalizzazione in corso e dei principali strumenti che possono essere utili per i ricercatori.

Nella tabella che segue si riportano alcuni dei più significativi progetti di digitalizzazione attualmente in corso.

Progetti di digitalizzazione
Alma Mater Università degli Studi di Bologna
«Rassegna di Medicina Industriale»: 24 volumi dal 1931 al 1964 + 11 fascicoli sparsi per gli anni incompleti (circa 13 mila pagine), con articoli fondamentali per la conoscenza della medicina del lavoro e dell'igiene industriale tra le due guerre e nel secondo dopoguerra.
«Medicina a Servizio delle Masse Popolari»: completo anni 1971-1976 prima serie 24 numeri 423 pagine; poi come seconda serie altri 17 numeri per 338 pagine ³⁹ .
Biblioteca del Polo Centrale di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi di Milano (sezione speciale Clinica del Lavoro)
Presso la Sezione di Medicina del lavoro si possono consultare le seguenti risorse digitalizzate: - Atti dei Congressi nazionali di Medicina del Lavoro: dal 1907 al 1950 ⁴⁰ . - Rivista «Il Lavoro»: dal 1901 al 1924, poi «La Medicina del Lavoro» dal 1925 al 1950 ⁴¹ . - Rivista «Il Ramazzini»: dal 1907 al 1917 ⁴² .
Centro studi ricerca e formazione CISL

³⁸ Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

³⁹ Entrambe le riviste sono state digitalizzate dal Dipartimento di Beni culturali nell'ambito del progetto di realizzazione dell'*Icoh Heritage Repository*, non sono ancora disponibili online ma sono fruibili attraverso un *cloud* locale dell'Università.

⁴⁰ <<https://www.sba.unimi.it/Biblioteche/polocentrale/10843.html>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁴¹ <<https://collezioni.unimi.it/dcb/rivlavoro/index.php>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁴² La rivista «Il Ramazzini» è stata digitalizzata ma attualmente non è disponibile online: <<https://www.sba.unimi.it/Biblioteche/polocentrale/10840.html>>, ultima consultazione 11.12.2022.

Archivio e biblioteca digitale CISL: è stata digitalizzata documentazione inerente ai corsi di formazione (programmi, docenti, assistenti, allievi, materiali didattici); corrispondenza; attività varie; miscellanea ⁴³ .
Fondazione ISEC, in collaborazione con l'Istituto lombardo per la storia contemporanea
Repertorio della stampa aziendale italiana (<i>Comunicare l'impresa: gli house organ e la stampa aziendale italiana nel Novecento</i>): repertorio di giornali d'impresa pubblicati nel Novecento. Sono a disposizione degli utenti documenti testuali e iconografici che costituiscono una fonte storica di primaria importanza. Oltre alle schede bibliografiche e alla descrizione delle singole testate, il repertorio contiene articoli, illustrazioni, fotografie, immagini delle copertine e delle pagine interne dei periodici ⁴⁴ .
Inail
1) Atti SIML: digitalizzazione degli atti dal 1907 al 2015. Sono stati digitalizzati 112 volumi per un totale di 55.930 pagine. I primi 16 congressi (dal 1907 al 1950) sono stati digitalizzati nel 2005 dalla Clinica del Lavoro, nel 2017 in occasione del progetto di realizzazione dell' <i>ICOH Heritage repository</i> i documenti sono stati convertiti in OCR dall'Università di Bologna ⁴⁵ .
2) Atti ICOH: gli atti dal 1906 al 2006 sono stati digitalizzati dalla Clinica del Lavoro nel 2005. Dal 2006 al 2018 sono stati digitalizzati dall'Università di Bologna nell'ambito del progetto di realizzazione dell' <i>ICOH Heritage repository</i> . Complessivamente il corpus documentario comprende la digitalizzazione di 32 Congressi per un totale di 20000 contributi digitalizzati (comprese per ciascun congresso parti iniziali e finali, indice) ⁴⁶ .
3) Documentazione CRD: 2495 record bibliografici dei quali più della metà con il full text ⁴⁷ .
4) Fondo ILO: Il 5 ottobre 2020 è iniziato un progetto di ricerca finalizzato allo studio della documentazione prodotta dall'ILO. Obiettivo della ricerca è mettere a disposizione della comunità scientifica testimonianze documentarie attualmente difficilmente raggiungibili o inesplorate. Il progetto prevede di porre le basi per la strutturazione di un repository,
Società Nazionale Degli Operatori Della Prevenzione
Atti dei convegni SNOP: dal 1980 a oggi, per un totale di 47 volumi e più di 8 mila pagine ⁴⁸ . Locandine SNOP: dal 1985 al 2018 ⁴⁹ . Rivista SNOP: dal 1986 al 2008 per un totale di 66 volumi ⁵⁰ .

Tab. 1 – Progetti digitalizzazione.

A seguire l'elenco delle emeroteche digitali (in ordine alfabetico di regione) più interessanti dove è possibile rintracciare riviste e giornali utili per gli studi di settore⁵¹:

⁴³ <<https://www.cisl.it/abd/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁴⁴ <http://www.houseorgan.net/it/il-progetto_8.htm>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁴⁵ Gli atti SIML sono stati digitalizzati dal Dipartimento di Beni culturali nell'ambito del progetto di realizzazione dell'*Icoh Heritage Repository*, non sono ancora disponibili online ma sono fruibili attraverso un *claud* locale dell'Università.

⁴⁶ <<http://repository.icohweb.org/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁴⁷ *Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro (Rls)*: <<https://www.Inail.it/cs/internet/attivita/ricerca-e-tecnologia/biblionweb-la-biblioteca-online/repository-Inail-e-piattaforme-informative/repository-crd.html>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁴⁸ <<https://snop.it/archivio-convegni-e-seminari/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁴⁹ <<https://snop.it/archivio-locandine-snop/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁵⁰ <<https://snop.it/archivio-rivista-snop-2/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁵¹ Per questa parte si ringrazia il dott. Alberto Baldasseroni che durante l'intervista e le lunghissime chiacchierate ha condiviso anni di ricerche sulle riviste e i giornali per la SSL, chi scrive si è limitato a verificare dal punto di vista documentale e biblioteconomico il valore e l'autorevolezza scientifica delle emeroteche digitali segnalate dallo studioso.

EMILIA ROMAGNA
Società di Ricerca e Studio della Romagna Mineraria: Giornali storici
Biblioteca Comunale Manfrediana di Faenza: Biblioteca Digitale Faentina
Biblioteca Panizzi: Biblioteca Digitale Reggiana - Biblioteca Panizzi
Biblioteca Gino Bianco: Emeroteca
FIULI VENZIA GIULIA
Sistema bibliotecario di Udine: Sezione Friulana-Periodici on-line
LAZIO
BNCR: Biblioteca digitale
Biblioteca Alessandrina: digitALE – Biblioteca universitaria Alessandrina
LIGURIA
Regione Liguria: Biblioteca Digitale Ligure
LOMBARDIA
Biblioteca nazionale Braidense: Emeroteca Digitale Braidense
Biblioteca digitale lombarda: BDL-Biblioteca Digitale Lombarda
Biblioteca Teresiana: Biblioteca digitale Teresiana-Mantova
Biblioteca comunale di Brescia: Comune di Brescia -Queriniana
MOLISE
Biblioteca digitale molisana e abruzzese: Biblioteca Digitale Molisana
PIEMONTE
Regione Piemonte: I giornali del Piemonte
Sistema bibliotecario Politecnico: Politecnico Torino - Deposito digitale
IRCRES-CNR: DigiBess
Archivio storico la Stampa: Archivio Storico de «La Stampa-Gazzetta Piemontese»
PUGLIA
Regione Puglia: Puglia Digital Library
Emeroteca digitale della puglia: Emeroteca digitale
TOSCANA
Biblioteca universitaria di Pisa: Biblioteca Universitaria di Pisa
Regione Toscana: Emeroteca digitale toscana
TRENTINO-ALTO ADIGE
Biblioteca provinciale Tesseman: Digital Tesseman
Ufficio Beni archivistici, librari e Archivio provinciale: Trentino cultura
UMBRIA
Biblioteca Augusta: Emeroteca Digitale on-line della Biblioteca Augusta di Perugia
VALLE D'AOSTA
Cordela Biblioteca digitale Valdostana: Cordela-Giornali della Val d&apos;Aosta
VENETO
Sistema bibliotecario Università degli studi di Padova: Phaidra-UniPD
IVESER: Un Secolo di Carta Venezia 1866-1969

Tab. 2 – Emeroteche digitali italiane.

Non è questa la sede per analizzare le collezioni documentali disponibili presso ciascuna emeroteca digitale in elenco, ma sarà sufficiente dire che i casi presentati mettono a disposizione degli utenti una variegata documentazione, nella maggior parte dei casi si tratta riviste e periodici di carattere storico, ma è possibile trovare anche letteratura grigia (bollettini, atti, locandine, manifesti ecc.).

In tal senso è emblematico il caso dell'emeroteca digitale della BNCR in quanto la biblioteca rende fruibile online documentazione di diversa natura: riviste, atti, bollettini, statistiche.

Nella tabella 3 si riporta l'elenco della documentazione che è stata presa in considerazione per la presente ricerca e che si ritiene potrebbe essere di interesse per gli studi sulla SSL.

Emeroteca digitale della BNCR⁵²
«Atti del Consiglio superiore del lavoro»: 14 vol., dal 1904 al 1914.
«Annali del credito e della previdenza del Ministero dell'Agricoltura Industria Commercio (MAIC)»: Divisione istituti di credito e di previdenza. Atti della commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e sul lavoro, 1889.
«Annali del credito e della previdenza del MAIC»: Divisione Istituti di Credito e previdenza. Atti Commissione Baccelli Parte 1, 1903.
«Annali dell'industria e del commercio del MAIC»: Divisione dell'industria e del commercio. Inchiesta lavoro Fanciulli e donne, 1880.
«Annali dell'industria e del commercio del MAIC»: Divisione dell'industria e del commercio. Ricerche sopra la condizione degli operai nelle fabbriche, 1877.
«Annali dell'industria e del commercio del MAIC»: Divisione dell'industria e del commercio. Lavoro dei minori, 1884.
«Annali del Ministero dell'Agricoltura Industria Commercio»: 6 vol., dal 1972 al 1976.
«Annali di agricoltura»: 6 vol., dal 1877 al 1882.
«Bollettino del Comitato centrale di mobilitazione industriale»: Supplemento Lavoro delle donne, 1918.
«Bollettino della Cassa nazionale infortuni per gli infortuni degli operai sul lavoro»: 3 vol., 1916-1917
«Bollettino dell'Ispettorato dell'Industria e del Lavoro»: 11 vol., dal 1911-1920.
«Bollettino dell'ufficio del lavoro»: 32 vol. dal 1904 al 1919; «Bollettino del lavoro e della previdenza sociale»: 26 vol., dal 1920 al 1932; «Sindacato e corporazione, bollettino del lavoro e della previdenza sociale»: 19 vol. dal 1933 al 1945.
«Bollettino del Ministero di agricoltura, industria e commercio»: Relazioni e studi scientifici e tecnici», 1916.
«Bollettino dell'Ufficio del lavoro nuova serie»: 7 vol., dal 1913 al 1919.
«Bollettino del Reale comitato geologico d'Italia»: 9 vol., dal 1870 al 1878.
«Bollettino ufficiale del Ministero dell'educazione nazionale»: 1934.
«Bollettino ufficiale del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale»: 1922.
«Infortuni e malattie professionali» (1941-1943) «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali» (1944 -): 5 vol., 1941-1943; 1945-1946.
«Rassegna di Medicina Applicata al Lavoro Industriale»: 21 vol., dal 1930 al 1943 / dal 1956 al 1964.
«Rivista del Servizio minerario»: 29 vol., dal 1891 al 1946 con lac. dal 1915 al 1926.
«Pubblicazioni ufficiali del lavoro», serie C: Rapporti sulla ispezione del lavoro (Ufficio del lavoro, 1909).
«Pubblicazioni ufficiali del lavoro», serie B: Pubblicazioni: serie B n.26 (Ufficio del lavoro - Lavoro dei fanciulli, 1910).
«Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale» (1916- 1917), nel 1918 diventa «Rassegna sociale: assicurazioni e previdenza, infortuni e igiene del lavoro» (1918-1919). Nel 1919 il titolo venne mutato nuovamente in «Rassegna della previdenza sociale» (1919 -1940): vol., 35 (1916-1940)
Relazioni sull'applicazione della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli: dalla 1° alla 7° relazione, 1886.
«Securitas»: rivista pubblicata dall'ENPI (1938-1943).
Statistica degli Scioperi Avvenuti in Italia durante gli anni 1902 e 1903.
Statistica degli scioperi avvenuti nell'industria e nell'agricoltura durante gli anni dal 1884 al 1891.

Tab. 3 – Biblioteca digitale BNCR per la salute e sicurezza dei lavoratori.

⁵² <<http://digitale.bnc.roma.sbn.it/tecadigitale/emerotheca/esplora>>, ultima consultazione 11.12.2022.

Si segnala che la maggior parte delle opere consultate attraverso la biblioteca digitale della BNCR sono state digitalizzate attraverso il progetto “Google Libri”⁵³. Progetto che, come noto, negli anni ha suscitato un importante dibattito⁵⁴ intorno ai limiti della digitalizzazione e del fenomeno definito da Andrea Capaccioni ‘utopia della commercializzazione’.

Con il termine di utopia commerciale intendiamo descrivere l'idea coltivata nel corso del primo decennio di questo secolo da bibliotecari, studiosi e alcune prestigiose istituzioni pubbliche di dar vita ad ampi programmi di digitalizzazione di testi a stampa ricorrendo al supporto tecnologico e finanziario di partner privati. Un'idea che trae origine dall'esigenza di sviluppare una politica per le biblioteche digitali in grado di superare la pratica frammentaria e dispendiosa che fino ad allora si era affermata, anche se aveva registrato risultati di qualità, e che consisteva nella creazione e gestione da parte di istituzioni pubbliche e private (Internet Archive, HathiTrust, ecc.) di collezioni digitali non coordinate tra di loro⁵⁵.

Nel giro di pochi anni, dall'avvio del progetto, fu chiaro, infatti, a bibliotecari e professionisti dell'informazione che quella che, inizialmente, era sembrata un'iniziativa rivoluzionaria che avrebbe favorito la digitalizzazione e quindi la diffusione della cultura come ‘bene pubblico’, in realtà essendo legata ad un colosso privato come Google, invece di contribuire alla nascita di una biblioteca digitale ‘universale’, favoriva unicamente un nuovo posizionamento sul mercato editoriale per Google che, grazie al collegamento con editori e autori, aveva tutti i requisiti per diventare una delle più grandi librerie commerciali online e non una biblioteca ‘per tutti’.

Per realizzare una biblioteca digitale⁵⁶ che risponda effettivamente al concetto di ‘bene comune’ sono infatti necessari alcuni requisiti fondamentali, estranei a Google libri:

⁵³ A seguito dell'accordo siglato tra Mibac (oggi Mic) e Google, nel novembre 2012, ha preso avvio il Progetto Google Books che ha visto coinvolte, oltre alle due Biblioteche Nazionali Centrali di Roma e di Firenze, anche la Biblioteca Nazionale di Napoli e l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche. Obiettivo del progetto è stato quello di digitalizzare circa 340.000 volumi e di metterli in rete sia attraverso Google, sia attraverso la rete delle Biblioteche Pubbliche Italiane e da altri siti istituzionali della Pubblica Amministrazione. Per un approfondimento si rimanda a: Osvaldo Avallone, *Il Progetto Google books: la prima grande esperienza di accesso diretto al patrimonio bibliografico nazionale*, «DigItalia», 8 (2013), n. 1, p. 9-13, <<https://digitalia.cultura.gov.it/article/view/716>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁵⁴ Si rimanda ai seguenti contributi: Alberto Petrucciani, *Ancora su Google e la giungla digitale: altri misteri, novità e tendenze*, «AIB Studi», 52 (2012), n. 2, p. 197-204, DOI: <<https://doi.org/10.2426/aibstudi-6326>>, ultima consultazione 11.12.2022; Robert Darnton, *Il futuro del libro*, Milano, Adelphi, 2011.

⁵⁵ Andrea Capaccioni, *Darnton's paradigm: reflections on the social role of digital library*, «JLIS.It», 6 (2015), n. 1, p. 101-102, DOI: <<https://doi.org/10.4403/jlis.it-10983>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁵⁶ Per un approfondimento sul concetto di biblioteca digitale si rimanda a: Andrea Capaccioni, *La biblioteca digitale: per iniziare*, in *Umanistica digitale: tra transizione tecnologica e tradizione*, Milano, Maggioli, 2022, p. 70-71; Gianfranco Crupi, *La biblioteca digitale in Biblioteche e biblioteconomia: principi e questioni*, a cura di Giovanni Solimine e Paul Gabriele Weston, Roma, Carocci, 2015, p. 373-417; Annamaria Tammaro, *Biblioteca digitale partecipata: le sfide per i bibliotecari*, «AIB Studi», 55 (2015), n. 2, p. 193-195, DOI: <<https://doi.org/10.2426/aibstudi-11215>>, ultima consultazione 11.12.2022; Riccardo Ridi, *La biblioteca digitale: definizioni, ingredienti e problematiche*, «Bollettino AIB», 44 (2004), n. 3, pp. 273-344.

«carattere pubblico (inteso non come proprietà statale ma come “risorsa condivisa da un gruppo di persone”), la riscoperta del proprio ruolo sociale [della biblioteca], l'esigenza di dotarsi di un'organizzazione non verticistica ma distribuita»⁵⁷.

La digitalizzazione indubbiamente può e deve contribuire alla condivisione di conoscenza ma per creare biblioteche digitali o repository che effettivamente rispondano alle caratteristiche di ‘bene comune’ è necessario tenere a mente il fatto che digitalizzare non significa soltanto incrementare le collezioni o trovare finanziamenti, ma che bisogna elaborare progetti che tengano conto delle esigenze culturali delle comunità nazionali e locali, degli aspetti tecnologici degli strumenti, dalle tipologie di documenti digitali conservati, delle questioni relative all'organizzazione, del ruolo dei soggetti coinvolti nella conservazione⁵⁸. È necessario, quindi, progettare in maniera accurata tutte le fasi del processo di digitalizzazione, dalla metadattazione iniziale alla fase finale di valorizzazione dello strumento realizzato, e ovviamente investire in politiche open access⁵⁹.

Tornando al tema della salute e sicurezza dei lavoratori, allo stato attuale, la digitalizzazione della documentazione del settore è ancora in una fase di sperimentazione e tanta strada occorre fare per arrivare ad avere una situazione in cui le collezioni digitali potranno ovviare i problemi di frammentarietà delle fonti cartacee.

Ad ogni modo se si prendono in esempio i progetti promossi da grandi enti come l'Ispep prima e l'Inail, in seguito, è possibile sperare che attraverso progetti di ricerca che vedono la collaborazione di grandi istituzioni e la partecipazione di ricercatori con differenti professionalità in futuro sarà possibile lavorare sempre di più e sempre meglio in un'ottica di sistemazione e valorizzazione delle fonti per la salute dei lavoratori.

⁵⁷ Andrea Capaccioni, *Darnton's paradigm: reflections on the social role of digital library* cit., p. 104.

⁵⁸ Ivi, p. 107.

⁵⁹ Per i temi dell'accesso aperto alla conoscenza si rimanda ai seguenti lavori: Giovanni Ziccardi, *Aggiustare il mondo: La vita, il processo e l'eredità dell'hacker Aaron Swartz*, Milano, Milano University Press, 2022, DOI: <<https://doi.org/10.54103/milanoup.100>>, ultima consultazione 11.12.2022; Andrea Capaccioni, *The Open Access Book and the evolution of the OA*, «JLIS.It», 10 (2019), n. 1, p. 59–71, DOI: <<https://doi.org/10.4403/jlis.it-12516>>, ultima consultazione 11.12.2022; Id., *Open access: per un approccio storico e critico*, «AIB Studi», 58 (2018), n. 1, p. 109-118, DOI: <<https://doi.org/10.2426/aibstudi-11752>>, ultima consultazione 11.12.2022; Ernest Abadal, *Open Access : l'accesso aperto alla letteratura scientifica*, Milano, Ledizioni, 2014; Paola Castellucci, *Dichiarazione di Budapest per l'accesso aperto: testo e commento*, «Nuovi Annali della Scuola Speciale per Archivisti e Bibliotecari», XXIV (2010), p. 131-158. Per riferimenti bibliografici sull'open access di ambito internazionale si rimanda a: Leslie Chan, *Asymmetry and inequality as a challenge for open access: an interview*, in *Open Divide: critical studies on Open Access*, editors Joachim Schöpfel and Ulrich Herb, Sacramento (USA), Library Juice Press, 2018, p. 169–182; Jean-Claude Guédon, *Open Access: toward the Internet of the mind*, Budapest Open Access Initiative, 2017, <<http://www.budapestopenaccessinitiative.org/open-access-toward-the-internet-of-the-mind>>, ultima consultazione 11.12.2022; Peter Suber, *History of Open Access*, 2018, <https://cyber.harvard.edu/~psuber/wiki/History_of_open_access>, ultima consultazione: 11.12.2022; Id., *Open Access*, Cambridge (Massachusetts); London, The MIT Press, 2012; Jon Tennant, *Scholarly publishing is broken: Here's how to fix it*, Aeon3, 2018, <<https://aeon.co/ideas/scholarly-publishing-is-broken-heres-how-to-fix-it>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

Indubbiamente in un'ottica di condivisione del patrimonio di conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, la creazione di repository tematici, ovvero di strumenti in grado di rendere accessibile la documentazione disponibile in forma organizzata e interrelata, è fondamentale.

Si è visto infatti come alcuni repository realizzati sino ad oggi siano considerati dagli studiosi di settore come strumenti che possono agevolare in maniera significativa la ricerca.

Analizzando i progetti di ricerca storica promossi dall' Inail, che oggi viene riconosciuto come 'polo integrato per la salute e sicurezza', e i repository realizzati è evidente che si tratti di importanti strumenti che negli anni futuri andranno conservati in maniera ottimale e potenziati sempre più. La criticità principale è che allo stato attuale anche gli stessi progetti Inail risultano svincolati gli uni dagli altri in quanto legati a singoli e differenti progetti di ricerca. Per questo motivo con la presente ricerca si è provato ad immaginare un modello di repository finalizzato alla valorizzazione dei progetti di ricerca già realizzati e in corso d'opera, e pensato per ospitare in futuro ulteriore documentazione. Ma per realizzare uno strumento ottimale si ritiene necessario conoscere a fondo l'Inail, un ente che negli ultimi anni ha dimostrato un grande impegno per la ricostruzione della storia della tutela dei lavoratori ed ha investito importanti risorse economiche per la realizzazione di progetti finalizzati appunto a valorizzare le fonti per la salute e sicurezza, ma dal punto di vista storico ancora poco conosciuto. Del resto, come afferma Fabio Venuda: «per informatizzare dei processi è necessario procedere a un'attenta analisi del modo in cui vengono normalmente svolte le procedure, per scomporle poi in un flusso di operazioni che consenta di definire il modo in cui invece 'dovrebbero' essere svolte con il supporto di sistemi informatici»⁶⁰.

2. 2 Per una storia istituzionale Inail: la scelta del caso di studio

Secondo la recente definizione di Chiara Giorgi e Ilaria Pavan, il Novecento è stato il «secolo breve dello Stato sociale italiano»⁶¹, in quanto dopo un'iniziale attenzione alle questioni sociali manifestata sul finire dell'Ottocento, è nel Novecento che prendono forma i tre pilastri su cui si fonda il welfare di un Paese democratico: la previdenza, la sanità e l'assistenza.

Nell'ambito del dibattito in corso sulla ricostruzione dello Stato sociale italiano non si può parlare di diritto alla salute senza considerare come la normativa in tema di sicurezza sul

⁶⁰ Fabio Venuda, *La sfida della crescita esponenziale delle raccolte nelle biblioteche di ricerca: i primi sistemi di optical electric information retrieval*, «AIB Studi», 62 (2022), n. 2, p. 288, DOI: <<https://doi.org/10.2426/aibstudi-13750>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁶¹ Chiara Giorgi - Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 501.

lavoro si sia evoluta e sia cambiata in risposta alle esigenze sociali del tempo. Del resto, la tutela del lavoro contro gli infortuni e le malattie professionali, dalla fase di prevenzione, all'assicurazione e al recupero fisico e professionale, fino al reinserimento nel mondo del lavoro, è ribadita dallo stesso testo costituzionale che all'art. 1 afferma che l'Italia è un Paese fondato sul lavoro. Formula certamente retorica ma che è densa di significato in quanto la tutela del lavoro ha un fondamento etico ma altresì è un fattore imprescindibile per il benessere di un Paese. Proprio alla luce di tali premesse, è facilmente comprensibile come mai negli ultimi vent'anni siano stati promossi vari progetti di ricerca storica finalizzati ad analizzare criticamente i principali enti collegati al tema della sicurezza dei lavoratori. Lo studio di enti quali l'ENPI, l'Ispettorato del lavoro, l'Ispepl e a livello internazionale l'ICOH e l'ILO non è servito unicamente ad approfondire la storia istituzionale delle singole realtà ma è stato utile soprattutto per far emergere, attraverso diverse prospettive, nuovi elementi di conoscenza importanti per la storia generale italiana. Prendendo in esame le ricerche storiche, passate e in corso,

in tema di salute e sicurezza dei lavoratori è però emerso un grande assente: l'Inail.

In Italia la consapevolezza che i rischi derivanti dall'attività lavorativa dovessero avere una garanzia assicurativa e previdenziale si è sviluppata prima che negli altri paesi europei⁶² e l'ente che da sempre e in maniera continuativa si è occupato di questa materia è stato proprio Inail.

Lo sviluppo dell'ente, dall'atto di fondazione, come Cassa nazionale infortuni nel 1883, all'attuale istituzione, si può dire che abbia seguito di pari passo l'evoluzione del principio dell'assicurazione dei lavoratori in Italia, ed è forse per questo che l'affermazione dell'Istituto è avvenuta, negli anni attraverso continue innovazioni ed esperimenti, non sempre coronati di successo, ma sicuramente fondamentali per il progresso sociale degli studi in tema di salute e sicurezza dei lavoratori. Interessante notare che, sin dalle origini come Cassa nazionale infortuni, l'Inail, oltre alla principale funzione di assicurare contro gli infortuni i lavoratori, nel corso del 'secolo breve'⁶³ ha potenziato le proprie attività di carattere prevenzionale.

Nonostante la longevità dell'Istituto, però, allo stato attuale sono pochissimi gli studi sulla storia istituzionale dell'Inail⁶⁴ in quanto la frammentarietà delle fonti disponibili e la dispersione degli archivi rende molto difficoltoso ricostruire la storia dell'ente. È

⁶² Inail, *Storia della prevenzione*, Milano, Inail, 2014, p. 7.

⁶³ Eric J. Hobsbawm, *Il secolo breve: 1914-1991*, Milano, BUR Rizzoli, 2014.

⁶⁴ Tra gli studi più significativi sulla storia istituzionale dell'Inail si rimanda a: Enzo Cataldi, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (testimonianza di un secolo)*, Roma, Inail, 1983. Per un approfondimento sulla storia della Cassa nazionale infortuni nel periodo fascista: Giulio Francisci, *La Cassa nazionale infortuni nel primo fascismo (1922-1926)*, cit.

significativo, a tal proposito, che durante alcune interviste a *opinion leaders* del settore sia emersa proprio questa criticità.

Dice Franco Carnevale, medico del lavoro ed esperto di studi sulla salute e sicurezza dei lavoratori, a proposito della documentazione dell'ente ancora inesplorata: «[...] sicuramente bisognerebbe studiare l'archivio dell'Inail di cui non si sa nulla. L'Inail negli ultimi anni ha finanziato tanti progetti per valorizzare le fonti sulla salute dei lavoratori ma ancora non ha avviato uno studio sul suo patrimonio [...]»⁶⁵. Anche, lo storico Luigi Tomassini nel parlare delle fonti sulla salute dei lavoratori che meriterebbero un approfondimento nomina la documentazione prodotta dall'Inail⁶⁶. Ilaria Pavan, professoressa alla Normale di Pisa dice:

Varie volte mi è capitato per alcune ricerche di provare a cercare documentazione inerente all'Inail, ho anche indirizzato qualche studente verso gli archivi locali dell'Inail qui a Pisa, ma è un mondo veramente molto nebuloso, non so come muovermi [...] sull'Inail non sono mai riuscita a trovare nulla anche se non è l'unico ente di cui si sa poco o nulla. L'altro grande ente che tutelava la salute era l'INAM e anche in quel caso le carte storiche sembrerebbero scomparse e non se ne sa nulla. Mi sono fatta l'idea che la storia di certi fondi sulla salute dei lavoratori non sia una storia di sparizioni quanto piuttosto di mancanza di informazione. Secondo me molti fondi sono semplicemente inesplorati [...]»⁶⁷.

Dello stesso parere è il giovane ricercatore Giulio Francisci che dice semplicemente: «Non mi risulta che l'Inail abbia aperto il proprio archivio storico agli studiosi»⁶⁸. Infine, Michele Riva, professore alla Bicocca di Milano in Storia della medicina a proposito dei propri interessi di ricerca afferma:

La storia dell'Inail secondo me è molto affascinante e meriterebbe di essere studiata e valorizzata perché non esistono studi specifici a proposito e capire come l'ente si sia sviluppato dalla fine dell'Ottocento a oggi sarebbe utile per comprendere meglio alcuni aspetti della storia italiana in ambito di medicina, infortuni e assicurazioni⁶⁹.

Interessante che anche Sergio Iavicoli, Direttore del dipartimento DiMeila dell'Inail al momento dell'intervista (oggi dirigente presso il Ministero della Salute), parlando dell'importanza di valorizzare le fonti per la salute e di progetti futuri, abbia affermato:

Mancano studi sulle fonti istituzionali. Le fonti prodotte dalle istituzioni pubbliche in tema di salute sono ancora poco note. La storia dell'Inail per esempio manca, e una storia dell'Inail

⁶⁵ Si veda Appendice 1, Intervista a Franco Carnevale 7/09/2020.

⁶⁶ Si veda Appendice 1, Intervista a Luigi Tomassini 23/07/2020.

⁶⁷ Si veda Appendice 1, Intervista a Ilaria Pavan 5/11/2020.

⁶⁸ Si veda Appendice 1, Intervista a Giulio Francisci 7/10/2020.

⁶⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Michele A. Riva 24/05/2021.

servirebbe non solo per uno studio fine a sé stesso sull'istituzione ma anche per entrare nel merito di tanti aspetti e tematiche della prevenzione collegati all'Inail⁷⁰.

Come si evince dalle testimonianze riportate, numerosi studiosi hanno evidenziato il fatto che, nel vasto e variegato panorama delle fonti sulla salute dei lavoratori, è poco nota la documentazione prodotta dall'Inail nonostante l'ente abbia alle spalle una storia lunga oltre un secolo⁷¹. Per questi motivi, dell'Istituzione, non è mai stata scritta una vera e propria storia istituzionale e un'unica eccezione in tal senso è il volume⁷² a cura dell'avv. Enzo Cataldi, pubblicato nel 1983, in occasione del centenario Inail, che al momento, risulta essere l'unico tentativo di ricostruzione, seppur non come storia istituzionale, dell'evoluzione storico-giuridica dell'ente nel corso degli anni.

Queste premesse e le sollecitazioni degli studiosi hanno determinato la curiosità di provare a ricostruire una storia dell'Inail attraverso lo spoglio di fonti note e meno note, archivistiche e bibliografiche, cartacee e digitali, prodotte direttamente da Inail o raggiunte attraverso ricerche trasversali. Il primo obiettivo della ricerca è stato provare a costruire un tracciato delle fonti che possono essere utilizzate per studiare l'ente. In secondo luogo, i documenti reperiti sono stati analizzati per capire come l'Istituto è cresciuto e si è evoluto in parallelo agli eventi storici e politici che hanno caratterizzato il Paese dall'Unità di Italia sino ad oggi.

La storia ultracentenaria dell'Inail ha inizio, infatti, nel 1883 quando venne fondata la Cassa nazionale infortuni attraverso una convenzione con alcuni dei maggiori istituti di credito del Regno d'Italia quando ancora la legge italiana non contemplava le norme per la tutela dei lavoratori e i sistemi previdenziali erano ancora sconosciuti. Merito della Cassa fu di svolgere in tempi precoci un'azione divulgatrice e di avviare una serie di studi che contribuirono a diffondere l'idea che per migliorare il sistema antinfortunistico dell'epoca fosse necessario indennizzare l'operaio colpito da infortunio introducendo il principio del danno a carico del datore di lavoro. Fu con la legge del 17 marzo 1898, n.80 e il successivo testo unico del 31 gennaio 1904, n.51 che entrò in vigore l'obbligo di assicurare gli operai impiegati in determinate industrie, le più pericolose, lasciando alle imprese libertà di scelta dell'istituto assicuratore. La Cassa nazionale infortuni, a dire il vero, non trasse particolari benefici dall'entrata in vigore della legge ed anzi la sua crescita venne ostacolata, nei primi

⁷⁰ Si veda Appendice 1, Intervista a Sergio Iavicoli 27/05/2021.

⁷¹ Per un quadro sintetico degli atti normativi che hanno definito lo sviluppo dell'Istituto nel corso della sua storia si rimanda all'indice cronologico della voce Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'opera *Enti pubblici italiani: anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1861 al 1970*, introduzione di Alberto Mortara, Milano, Franco Angeli, 1972, p. 733-739.

⁷² Enzo Cataldi, *L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (testimonianza di un secolo)* cit.

anni del Novecento, dal principio della libertà assicurativa che determinò fenomeni di concorrenza non sempre leale delle altre compagnie assicurative⁷³.

Ciò nonostante, nel corso dei primi decenni del secolo scorso, anche grazie alla capacità di alcuni personaggi chiave per la storia dell'Istituto, come il presidente Ferrero di Cambiano e il direttore generale Foscolo Bargoni, la Cassa nazionale infortuni divenne uno dei più importanti enti previdenziali del Regno. Fu soprattutto dopo la fine della Grande guerra che la Cassa riuscì ad ottenere l'estensione dell'obbligo assicurativo per varie categorie di lavoratori, tra cui gli agricoltori e i dipendenti dello Stato e sempre negli stessi anni potenziò il servizio medico e sanitario locale.

Durante gli anni del Regime fascista, la Cassa nazionale infortuni, come i principali enti italiani venne 'fascistizzato' e nel 1933 divenne Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Infail). In seguito alla caduta del fascismo, il Governo Badoglio I eliminò la parola 'Fascista' dalla denominazione dell'ente, che divenne Inail.

Nell'immediato dopoguerra l'attività dell'Inail si rivelò essenziale per affrontare l'incremento del numero di infortuni sul lavoro che si registrò in seguito all'aumento della produzione nazionale connessa alla ricostruzione post-bellica e al boom economico: l'ente si occupava di assistere il lavoratore colpito da malattia professionale e ne curava anche il reinserimento lavorativo e sociale⁷⁴.

Furono questi gli anni in cui l'ente sviluppò in maniera significativa la duplice organizzazione che ancora oggi la contraddistingue: tecnico-amministrativa e sanitaria.

Il ruolo dell'Inail nel campo della prevenzione divenne importante al punto che nel 1957, quando venne costituito il Gruppo di lavoro per lo studio delle norme per la difesa contro le radiazioni ionizzanti, furono chiamati dal Consiglio nazionale per le ricerche nucleari anche alcuni tecnici dell'Inail. Si ricorda, inoltre, che nel 1960 l'Inail partecipò attivamente, insieme al Comitato Olimpico nazionale italiano, all'organizzazione dei Giochi Olimpici di Roma del 1960, contribuendo alla prima edizione ufficiale dei Giochi Paralimpici, a cui parteciparono circa 400 atleti disabili provenienti da tutto il mondo. Successivamente, nel 1968, quando il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro venne chiamato a procedere alla preparazione di osservazioni e proposte circa il riordinamento

⁷³ Relazione Bonardi al Duce 1927 in ACS, *Presidenza del Consiglio dei ministri* (d'ora in avanti PCM), 1927 6.4.2879.

⁷⁴ Giuseppe Bonifaci - Claudia Sferra - Michele A. Riva, *La nascita dell'Istituto Nazionale contro gli infortuni e le malattie professionali: il contributo dell'Ente al miglioramento delle condizioni di salute dei lavoratori e della popolazione in generale*, «Giornale Italiano di Medicina del Lavoro e Ergonomia», 32 (2010), n. 4, Suppl., p. 49-52.

della prevenzione contro gli infortuni del lavoro e delle malattie professionali, insieme ai tecnici dell'ENPI e del CNR vennero chiamati anche esperti dell'Inail⁷⁵.

Il contributo dell'Inail, nell'immediato dopoguerra, è stato altresì importante per lo sviluppo della collaborazione internazionale nel campo della prevenzione. L'Istituto partecipò, infatti, allo svolgimento del I Congresso mondiale della prevenzione infortuni che si tenne a Roma nel 1955. Dopo il successo di tale manifestazione gli appuntamenti dei Congressi mondiali si sono ripetuti negli anni successivi⁷⁶.

Tra i momenti più significativi della storia legislativa antinfortunistica della Repubblica si ricordano: l'emanazione nel 1965 del Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (approvato con d.p.r. 30 giugno 1965 n. 1124) e l'istituzione del Servizio sanitario nazionale - SSN (legge 23 dicembre 1978 n. 833). Entrambi i dispositivi di legge contenevano norme che influenzarono in maniera significativa l'attività dell'Inail.

Il Testo Unico del 1965, conservando l'elemento caratterizzante del R.D. del 17 agosto 1935, n. 1765, (ovvero la selettività della tutela fondata sul concetto di rischio professionale predeterminato) definì che la tutela, fosse limitata ai soli casi preventivamente individuati dalla legge, «in ragione della particolare intensità, valutata *ex ante*, del rischio di essere colpiti da un infortunio o di contrarre una malattia professionale, con modalità che costituiscono un residuo dell'originario rapporto assicurativo»⁷⁷. Ma, risentendo dell'influsso del dettato costituzionale con il Testo Unico si andò a definire una situazione in cui il 'rischio professionale' veniva ad assumere una nuova connotazione. Il rischio professionale con il testo unico diventava il principio dell'intervento pubblico in caso di infortunio. Del resto, i principi costituzionali, definiscono il diritto alla tutela antinfortunistica come diritto sociale fondamentale del lavoratore.

La Riforma sanitaria del '78, invece, giunta a compimento dopo le lotte dei movimenti per la salute degli anni Settanta, definì vari livelli di attività nell'ambito prevenzionale: allo Stato veniva assegnata la normativa generale, alle Regioni invece venivano assegnate le funzioni legislative in materia di assistenza ospedaliera e i compiti prevenzionali venivano suddivisi tra le Unità sanitarie locali (UU.SS.LL.), l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), di nuova istituzione e altre 'istituzioni pubbliche' tra cui l'Inail. L'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale nel 1978, puntando ad unificare gli interventi in tema di salute indipendentemente dalla causa della

⁷⁵ Inail, *Storia della prevenzione* cit., p.11.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Inail - Luigi La Peccerella, *Inail: al centro la persona: dalle origini della tutela contro gli infortuni al reinserimento socio-lavorativo. Un percorso di ricerca storico-giuridica sull'Inail*, [Roma], Inail, 2016, p. 53.

malattia, fece sì che le competenze in materia di cure venissero levate all’Inail, lasciando all’ente unicamente la gestione del Centro Protesi di Vigorso di Budrio (Bologna), fondato nel 1961 e ancora oggi un importante punto di riferimento a livello nazionale per la riabilitazione delle persone che hanno subito amputazioni agli arti. Pertanto, negli anni Ottanta i compiti dell’Inail vennero ridotti alla sola attività assicurativa e medico legale. Negli anni successivi però l’attività di prevenzione affidata alle aziende sanitarie locali, come previsto dalla Riforma sanitaria, si sviluppò in maniera disomogenea sul territorio nazionale anche all’interno di una stessa regione. Quindi sia per motivi economici, legati a insufficienti risorse di denaro da parte delle ASL, sia per motivi organizzativi, legati a situazioni territoriali, la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali non si sviluppò secondo le attese previste.

Fu così che negli anni Duemila, con il decreto legislativo 38/2000 si arrivò ad una nuova riforma dell’Inail, giunta a compimento qualche anno più tardi con la pubblicazione del Testo Unico della sicurezza (d.lgs. 81/2008 e s.m.i.). La riforma determinò un ampliamento della sfera delle attribuzioni dell’Inail e consentì all’Istituto di porsi quale garante di una forma di tutela globale ed integrata, comprensiva degli interventi prevenzionali, curativi, indennitari, riabilitativi e di reinserimento socio-lavorativo in una logica di stretta integrazione e collaborazione con gli altri soggetti operanti nel sistema del Welfare. Successivamente nel 2010, con Legge 122/2010, vennero accorpati all’Inail l’Istituto di previdenza per il settore marittimo (Ipsema) e l’Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl). Da quel momento in poi, l’Inail è diventato l’unico ente pubblico nazionale competente in materia di salute e sicurezza sul lavoro nello scenario istituzionale italiano⁷⁸.

La storia recente italiana ha confermato il coinvolgimento dell’ente negli eventi più importanti del Paese: nel pieno del ‘pandemonio’⁷⁹ generale causato dal Covid-19, al tavolo del Comitato tecnico scientifico (CTS), istituito agli inizi di febbraio 2020, si è unito un rappresentante dell’Inail. L’emergenza sanitaria correlata alla pandemia da SARS-CoV-2, ha infatti rappresentato una situazione di emergenza globale, sociale e del lavoro e il primo ostacolo che il Governo ha dovuto superare è stato proprio mettere in sicurezza i lavoratori, perché dalla loro tutela sarebbe dipeso una più generale salvaguardia della salute collettiva: per questo motivo è stato necessario l’intervento dell’Inail. A proposito del coinvolgimento attivo dell’Istituto nella gestione dell’emergenza sanitaria, le più alte cariche dell’ente, il Presidente Franco Bettoni e il Direttore generale Giuseppe Lucibello affermano che «l’Inail,

⁷⁸ Inail, *Storia della prevenzione* cit., p.11.

⁷⁹ Si prende in prestito il titolo del recente volume: Walter Ricciardi, *Pandemonio*, Roma-Bari, Laterza, 2022.

nell'ambito delle proprie funzioni assicurative, riabilitative, prevenzionali e di ricerca, ha messo in atto diverse iniziative con l'obiettivo di garantire una tutela globale della salute e della sicurezza dei lavoratori»⁸⁰. In qualità di organo tecnico scientifico del Servizio Sanitario Nazionale, infatti, in conformità con quanto definito dal “Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro”⁸¹ stipulato tra Governo e Parti sociali il 14 marzo 2020, ha realizzato negli ultimi due anni numerosi documenti tecnici⁸² nei quali sono state definite metodologie innovative di valutazione integrata del rischio e ha studiato nuove misure organizzative, di prevenzione e protezione, nonché di lotta all'insorgenza di focolai epidemici.

In piena emergenza sanitaria è stato necessario definire un nuovo modello organizzativo di prevenzione partecipato e condiviso, che attraverso misure nuove e graduali, ha consentito il ritorno progressivo al lavoro, garantendo adeguati livelli di tutela della salute e sicurezza di tutti i lavoratori, nonché della popolazione⁸³. La messa in sicurezza dei lavoratori e dei luoghi di lavoro ha infatti significato tutelare la salute dei singoli ma anche della collettività secondo il paradigma della salute come bene comune.

Con il presente lavoro di ricerca, pertanto, si è provato a capire come l'Istituto si sia evoluto, dalla sua originaria istituzione come Cassa nazionale infortuni fino all'attuale configurazione, attraverso l'azione normativa, l'organizzazione degli organi di governo dell'ente e i protagonisti delle vicende istituzionali. Obiettivo della presente ricerca è stato delineare un profilo ‘biografico amministrativo’ dell'Inail utile per fotografare la storia del singolo ente all'interno della più ampia storia degli enti pubblici italiani⁸⁴.

Per ricostruire la storia istituzionale è stata utilizzata documentazione di diversa natura che, come ‘voci di dentro’ dell'amministrazione, ha permesso di ricostruire la storia dell'organizzazione e delle attività portate avanti dall'ente nel corso degli anni. Citando

⁸⁰ Sergio Iavicoli [et al.], *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, Inail, 2020, p. 7: <<https://www.Inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-rimodulazione-contenimento-covid19-sicurezza-lavoro.pdf>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁸¹ <https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Protocollo_condiviso_20200314.pdf>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁸² Basterà passare rapidamente in rassegna il sito internet dell'Inail alla sezione ‘Prodotti di ricerca’ per rendersi conto della vasta produzione tecnico-documentale realizzata durante la pandemia: <<https://www.Inail.it/cs/internet/attivita/ricerca-e-tecnologia/covid-19-prodotti-di-ricerca.html>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁸³ Sergio Iavicoli [et al.], *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, Inail, 2020: <<https://www.Inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-rimodulazione-contenimento-covid19-sicurezza-lavoro.pdf>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁸⁴ Chiara Giorgi, *L'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale: temi e problemi*, «Le Carte e la Storia», 2003, n.2, p. 165, DOI: <10.1411/11581>.

Guido Melis, le ‘voci di dentro’ permettono di cogliere il coscio e l’inconscio di una istituzione, sono «le voci degli uomini e delle donne che guidano l’istituzione, o quelle dei corpi amministrativi che danno loro braccia e gambe per funzionare, o anche quelle degli interessi reconditi che vi si annidano e vi trovano udienza»⁸⁵.

Per scoprire l’inconscio dell’istituzione Inail la ricerca ha mosso i primi passi attraverso l’analisi delle carte conservate presso l’archivio storico dell’Istituto che seppur molto lacunoso ha permesso di ricavare interessanti informazioni circa la composizione degli organi di dirigenza dell’ente.

Le prime informazioni desunte dalle carte Inail hanno permesso di ipotizzare che, attraverso ricerche trasversali in altri archivi e biblioteche, anche non direttamente collegati all’ente, sarebbe stato possibile creare una mappa ideale delle principali fonti utili per scrivere una storia dell’Istituzione.

2. 3 Sulle tracce della storia Inail: note metodologiche

Come si diceva lo studio ha mosso i primi passi dall’analisi delle carte conservate presso l’archivio storico Inail. L’archivio attualmente è depositato presso un soggetto conservatore esterno, la Bucap di Monterotondo (Rm). È stato possibile visionare documentazione fino al 1992 e nello specifico le seguenti buste:

- Busta Presidenti.
- Busta Direttori generali.
- Busta Consiglio di amministrazione.
- Busta Comitato esecutivo.
- Busta Collegio dei sindaci.
- Busta Bilanci.

La busta *Presidenti* contiene documentazione dal 1883 al 1992, dal primo presidente, il conte Aldo Annoni, fino ad arrivare al presidente Alberto Tomassini. All’interno della busta sono conservati i fascicoli elencati di seguito a loro volta articolati in sotto fascicoli per ciascun presidente:

- Fasciolo *Presa di servizio*: documentazione relativa la presa di servizio (Regio Decreto di nomina / Decreto di nomina del Presedente della Repubblica, pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, eventuali telegrammi, estratti di giornale, minuta di insediamento, atto di trasmissione, eventuali revoche, note al personale, lettere).

⁸⁵ Guido Melis, *La storia delle istituzioni: una chiave di lettura* cit., p. 33.

- Fascicolo *Biografia*: documentazione inerente note biografiche e incarichi (biografia, curriculum vitae, estratti di giornale, lettere, note di varia natura)
- Fascicolo *Verbali di consegna*: dentro ciascuna cartella è presente il verbale di consegna (originale e/o copia), il riassunto del movimento di cassa, in alcuni casi è presente della corrispondenza.
- Fascicolo *Rapporti con membri collegiali*: contiene documentazione inerente a lettere personali, comunicazioni di nomina, dichiarazioni varie.
- Fascicolo *Circolari di saluto*: contiene lettere di saluto al personale, ai direttori generali, agli ispettori, discorsi vari.
- Fascicolo *Segreteria del presidente*: contiene estratti di verbali del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo.

La busta *Direttori generali* conserva due fascicoli a loro volta articolati in sotto fascicoli per ciascun direttore inerenti alla biografia e la nomina dei singoli direttori; la documentazione conservata è simile a quella dei presidenti ma molto più scarsa e lacunosa.

La busta *Consiglio di amministrazione* conserva quattro fascicoli:

- Variazioni dal 1934 al 1966.
- Variazioni dal 1967 al 1974.
- Variazioni dal 1979 al 1992.
- Biografia dei consiglieri di amministrazione anteriforma enti pubblici dlgs. 479/1994.

Si tratta principalmente degli atti di nomina dei singoli consiglieri con relativi atti di trasmissione e pubblicazioni ufficiali.

La busta *Comitato esecutivo* contiene documenti relativi alla nomina e alla costituzione del Comitato durante le varie gestioni amministrative, indirizzi e recapiti, designazione dei rappresentanti, variazioni, lettere di convocazione, documenti inerenti ai rapporti con l'amministrazione, schede degli organi collegiali.

Infine, è stata presa in esame la busta *Bilanci* contenente i bilanci dal 1935 al 1953. Si segnala che i bilanci nonostante siano estremamente tecnici sono una fonte molto interessante in quanto soprattutto nelle parti introduttive, solitamente a cura del presidente e del direttore generale, si possono estrapolare informazioni circa l'organizzazione dell'ente e la vita amministrativa.

Le carte raccolte presso l'archivio Inail essendo estremamente lacunose hanno permesso di estrapolare unicamente informazioni di carattere generale rispetto ai principali organi di governo dell'Istituto. Pertanto, partendo dall'analisi delle carte è stato possibile

definire la cronologia dei presidenti e dei direttori generali dal 1883 al 1992 ed è stato possibile suddividere l'attività di ricerca in due macro-blocchi temporali:

1) Prima fase: le origini dell'ente dal 1883 al 1945 (Cassa nazionale infortuni, Infail dal 1933)

2) Seconda fase: l'Inail dal 1945 ad oggi.

Complessivamente la documentazione più completa risulta essere quella relativa all'Inail dal dopoguerra in poi, le carte relative alle origini dell'Istituto risultano infatti molto lacunose e non forniscono informazioni esaustive. Pertanto, è stato necessario arricchire le ricerche, soprattutto per la fase Cassa nazionale infortuni e Infail, con la raccolta di ulteriore documentazione rintracciata presso altri archivi e biblioteche.

Fondamentale sono state le ricerche effettuate presso l'Archivio centrale di Stato (ACS).

Inizialmente è stata impostata una ricerca specifica sull'Istituzione nelle varie fasi (Cassa nazionale infortuni, sull'Infail e Inail), dopodiché si è continuato con ricerche trasversali in generale sul tema degli infortuni, sul lavoro, la previdenza e le assicurazioni sociali. Di fondamentale importanza si è rivelata anche la documentazione conservata presso la Biblioteca dell'ACS.

Nella tabella che segue sono riportate le serie archivistiche che sono state consultate:

Segreteria particolare del duce (SPD)	
busta 1176	Provvedimenti e proposte potenziamento Infail; corrispondenza varia; nomine; carte relative alla presidenza Sitta, Bonardi, Suardo, Vecchioni.
busta 1957	Fascicolo Francesco Cassinelli (Direttore generale Inail dal 1943 al 1948).
busta 470	Documentazione relativa alla Clinica del lavoro di Milano.
busta 499	Documentazione relativa alla SIML.
busta 1644	Documentazione relativa all'ENPI (sede di Roma).
Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM)	
busta 1905 10 5 507	Documentazione inerente alla Commissione infortuni per il miglioramento della legge del 1904 sugli infortuni.
busta 1907 10 6 568 578	Documentazione inerenti all'approvazione di varie leggi: legge per abolizione del lavoro notturno, legge sul riposo settimanale, riforma della legge sugli infortuni, legge per abolizione lavoro notturno donne e fanciulli, legge sul riposo festivo settimanale.
busta 1908 10 6 44 59 88	Modifiche alla legge per gli infortuni sul lavoro.
busta 1914 5 204 295	Assicurazione dei lavoratori della terra e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

busta 1916 12 2 55 136	Estensione assicurazione infortuni ai contadini e agli operai impiegati in zone di guerra. Lettere Ferrero di Cambiano e Foscolo Bargoni.
busta 1920 6 2 1776	Estensione assicurazione infortuni ai lavoratori alle dipendenze dello Stato.
busta 1923 6 1-4	Promemoria per il Ministro dell'industria circa gli istituti fondatori della Cassa nazionale infortuni.
busta 1923 1 1-8	Soppressione del ministero del lavoro (busta su amministrazioni dello stato): fasc. 1275: lettera del presidente della Cassa nazionale infortuni Ferrero di Cambiano a Mussolini; fasc. 1214: soppressione del ministero del lavoro; fasc. miscellanea 4 – previdenza sociale: relazioni sui servizi della previdenza sociale (riferimento agli infortuni sul lavoro); fasc. miscellanea 6 – ispettorato medico: relazioni inedite di Giovanni Loriga, medico del lavoro ed Ispettore del lavoro della sezione di Roma. fasc. miscellanea 10 – varie: uffici ministero del lavoro, discorso calamani, elenco provvedimenti importanti.
busta 1925 6 4	fasc. 4453: Cassa nazionale infortuni, operai Milano fasc. 2821: Cassa nazionale infortuni, dimissioni grandi
busta 1925 5 1 2161	Documentazione Clinica medicina del lavoro Napoli
busta 1926 1.1 -2	fasc. 3569: riordino Ispettorato dell'industria e lavoro, istituzione di nuovi uffici.
busta 1926 6 4	fasc. 4221: voti per la tutela dell'istituto in seguito alla concorrenza degli altri enti assicuratori fasc. 1660: Cassa nazionale infortuni relazione dell'apposita commissione nominata con il r.d. 3 gennaio 1926 per verificare l'andamento dell'istituto (relazione di Pietro Sitta).
busta 1927 6 4	fasc. 49: decreto revocante diritto compagnie private di assicurare infortuni fasc. 2879: relazione Carlo Bonardi sull'andamento della Cassa nazionale infortuni.
busta 1928 6 4 4868	Scambi di corrispondenza tra il Ministro dell'Economia nazionale Belluzzo e il suo successore Martelli con Mussolini.
busta 1929 6 4	fasc. 6680: assicurazione obbligatoria malattie professionali. Lettera di Devoto a Mussolini. fasc. 10942: Cassa nazionale infortuni, nuova sede di Firenze
busta 1931-33 6 4	fasc. 360 – costruzione nuova sede Inail fasc. 4375 – Cassa nazionale infortuni C.A. fasc. 6333 – dimissioni Carlo Bonardi fasc. 8714 – unificazione istituti assicuratori fasc. 34 – legge sugli infortuni fasc. 503 – questioni che riguardano le assicurazioni fasc. 9549 – assicurazione operai industrie fasc. 11628 – Roma Inail
busta 1931-33 14 5	fasc. 4966: commemorazione Ramazzini. Scambio lettere tra Luigi Devoto e Mussolini

busta 1934-36	<p>fasc. 14.3. n. 2239: Congresso internazionale di medicina (Ginevra, 1931). Relazione di Carlo Bonardi.</p> <p>fasc. 14 3 n. 487 / 837. 39: Congresso internazionale di medicina (Bruxelles, 1935) [manca fascicolo, nel triennio successivo]</p>
busta 1934-36 6 4	<p>fasc. 2314: norme sulla legislazione concernente gli infortuni sul lavoro.</p> <p>fasc.532: collaudo stabile via 4 Novembre.</p> <p>fasc. 5897: INA.</p>
busta 1937-39 6 2	<p>fasc. 409 da sottofascicolo 1 a 9:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1: questione relativa all'ordinamento della ex cassa 2: personale 3: bilanci (utili per ricostruire organigramma. manca organigramma 1932) 4: celebrazione di 40 anni di fondazione 5: relazioni sull'attività nel regno e in ao. 6: nomina presidente (vecchioni e suardo) 7: costruzione sede ispettorato lazio 8: ambulatori 9: affari generali
busta 1934-36 14 3	fasc. 3240: Congresso propaganda antinfortunistica Milano, 1935.
busta 1937-39 14 3	<p>Documentazione inerente i Congressi internazionale di medicina:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fasc. 487.1: VII Congresso internazionale di medicina (Bruxelles, 1935) - fasc. 487.2: VIII Congresso internazionale di medicina (Francoforte, 1938) - fasc. 487.3: IX Congresso internazionale di medicina (Roma, 1941)
busta 1937-39 14 3	<p>Documentazione inerente alle conferenze internazionale sulla sicurezza ENPI:</p> <p>fasc. 1298.1: 1 Conferenza internazionale contro gli infortuni (Amsterdam, 26-28 aprile 1937)</p> <p>fasc. 1298.2: 2 Conferenza internazionale della sicurezza (Roma, 1937)</p>
1937-39 14 3	fasc. 2051 – Documentazione SIML. Corrispondenza tra Castellino e la Segreteria del duce.
1937-39 15 1	fasc. 3492: uscita dalla Società delle nazioni dell'Italia.
busta 1940-41 1 3 1 8272 3 20 67	Documentazione inerente la sede di Alessandria.
busta 1948-50/ 1952-54 6 2 14690	<p>fasc. 0: funzionamento</p> <p>fasc. 1 – personale:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 1-1: regolamento (spostato nella busta del triennio 1959-61) ➤ 1-2: inquadramento personale (voti del personale per inquadramento dei proventi delle casse mutue infortuni agricoli) ➤ 1-3: adeguamento stipendi <p>fasc. 5: sede di Genova;</p> <p>fasc. 7: assicurazione operai in Albania;</p> <p>fasc. 10: voti e richieste;</p> <p>fasc. 12: sede di Como.</p>
busta 1959-61 6 2 14690	<p>fasc. 1: affari generali: dal 1950 al 1961;</p> <p>fasc. 3: personale;</p> <p>fasc. 4: manifestazioni e cerimonie,</p> <p>fasc. 5: assistenza.</p>

PCM – Repubblica sociale italiana (RSI)	
busta 47	Funzionamento dell'Infail a Tirana
Corte suprema cassazione. Alta corte giustizia per le sanzioni contro il fascismo	
busta 9	fascicolo Pietro Sitta
busta 15	fascicolo Carlo Bonardi
busta 7	Fascicolo Giacomo Suardo
Istituto per la ricostruzione industriale (IRI). Affari generali e organi deliberanti	
busta ag 135	fasc. 11000: Documentazione relativa a Renato Morelli.
Ministero della pubblica istruzione. Direzione generale del personale e degli affari generali amministrativi (1910-1964)	
busta 9	fasc. 20: rapporti tra cassa nazionale infortuni e ministero istruzione
busta 85	Documentazione relativa a Giulio Calamani..
Ministero dell'interno. Direzione generale amm. civile. comuni.	
busta 2633	fasc. 16542: Infail Mantova
busta 1949 27	Inail scioperi del 1949 in varie città italiane.
busta 266	Inail ospedale Torino
Ministero dell'interno. Direzione generale. Segreteria particolare del capo della polizia 1922-1943.	
busta 17	Documentazione relativa a Suardo Giacomo.
Ministero dell'interno. Gabinetto 1944-45	
busta 90	Documentazione relativa a Suardo Giacomo.
busta 27	Documentazione relativa a Leopoldo Ranucci.
Ministero dell'interno. Gabinetto 1946	
busta 273	fasc. 26381: Inail Pesaro.
Ministero dell'interno. Gabinetto 1953-56	
busta 46	fasc. 1653: scioperi Inail.
Ministero dell'nterno. Direzione generale pubblica sicurezza. Divisione affari riservati. Fascicoli personali	
busta 256	Documentazione relativa a Renato Morelli.
Ministero dell'nterno. Direzione generale pubblica sicurezza, Divisione affari riservati. Categorie permanenti	

busta 2	Documentazione relativa a Mario Andreis.
busta 96	Documentazione relativa a Emanuele Maria Bosio.
busta 110	Documentazione relativa a Chiesa (Dalla) Enzo.
busta 318	Documentazione relativa a Ronzolari Vincenzo
Ministero dell'interno. Direzione generale pubblica sicurezza. Divisione polizia politica. Fascicoli personali	
busta 1250	Documentazione relativa a Orfeo Sellani.
busta 1414	Documentazione relativa a Biagio vecchioni.
busta 214	Documentazione relativa a Giulio Calamani.
busta 30	Documentazione relativa a Mario Andreis
Fondi personali	
Fondo Roberto Farinacci (busta 6)	Fascicolo Carlo Bonardi
Fondo Susmel	Documentazione proveniente dall'archivio e dalla segreteria di Suardo.
Fondo Giacomo Suardo	Documentazione proveniente dall'archivio di famiglia Suardo.
Fondo Saraceno	Lettere di amos zanibelli (documenti digitali).
Fondo Mario Andreis (4125, b. 1)	Documentazione inerente vita e attività di Mario Andreis.
Fondo Guido Calogero (busta 55)	Documentazione inerente vita e attività di Mario Andreis.
Fondo Aldo Moro	busta 191: Flavio Orlandi busta 27, fasc. 583 – Flavio Orlandi.
Fondo Calogero Guido (busta 56)	Fascicolo Foscolo Bargoni: varie lettere degli anni Cinquanta tra Bargoni e alcuni ministri.

Tab. 4 – Documentazione presa in esame presso l'ACS.

Come si diceva, in ACS si è rivelato molto utile anche l'analisi di documentazione disponibile nella biblioteca dell'archivio. Di seguito un elenco sintetico della letteratura grigia e delle monografie che sono state consultate:

- Convenzione e regolamento a cura della Cassa nazionale infortuni (1883).
- Atti e verbali (1900).
- Relazione sui primi anni di attività della Cassa nazionale infortuni a cura di Alessandro Fabris, primo Direttore generale della Cassa (1902).

- T.U. sugli infortuni (1904).
- Legge 1904 e regolamento di adeguamento della Cassa nazionale infortuni (1904).
- Relazione di Foscolo Bargoni, Direttore generale della Cassa, per il Ministero di grazia e giustizia circa il funzionamento della Cassa nazionale infortuni, (1907).
- Verbali della Cassa nazionale infortuni (1914, 1915, 1916, 1917, 1919, 1922).
- Relazione del Comitato esecutivo della Cassa nazionale infortuni sulla riforma della legge infortuni sull'industria (1919)
- Assicurazione infortuni sul lavoro in agricoltura. Atti della Commissione incaricata di predisporre lo schema di regolamento (1919).
- Verbale adunanza del 4, 5, 6 aprile 1921(1921).
- Bollettino della Cassa nazionale infortuni (1922-1923).
- Insediamento del nuovo Consiglio superiore fascista (1924).
- Volume *Idee dello Stato Corporativo fascista: la polizza del lavoro* di Corrado Marchi (1926).
- Regio decreto di istituzione dell'Infail (1936).
- Volume Gli Annali dell'Africa italiana, estratto: *L'opera dell'Infail in AO* a cura di Edorado Vacca Maggiolini (1938).
- Regolamento Grandi invalidi (1941).
- Volume *Vita delle Casse Mutue* (1943).
- Raccolta di leggi e regolamenti a cura dell'Inail (1953).

Dopo aver saccheggiato lungamente le serie archivistiche e le collezioni librerie dell'ACS, la ricerca è continuata focalizzando l'attenzione sulle fonti meno note. Volendo raggiungere documenti inediti e tipologie documentarie non disponibili nelle ricerche precedenti attraverso i cataloghi nazionali sono stati rintracciati atti, verbali, bollettini e materiale non convenzionale.

È stata completata la raccolta dei bilanci:

- bilanci dal 1935 al 1953: archivio storico Inail;
- bilanci dal 1929 al 1933: biblioteca ACS;
- bilancio 1934: BNCR;
- bilancio 1954, 1975-76-77; da 1981a 1991 [manca 1990]: biblioteca ACS.

Si è cercato di completare le lacune di alcune annate con le Notizie statistiche consultate nella Biblioteca dell'ACS (anni: 1949; 1952-1955; 1959;1961).

Successivamente sono stati presi in considerazione alcuni verbali:

- verbali 1884: Biblioteca del Ministero dello sviluppo economico (MISE) e Archivio Intesa San Paolo;

- verbali 1900, 1914, 1915, 1916, 1917, 1919, 1922: Biblioteca ACS;
- verbali: 1918, 1924, 1928: Biblioteca Clinica del lavoro Milano.

Si segnala che numerosi verbali di interesse per la ricerca sono conservati presso la Biblioteca del Ministero della salute che però a marzo 2020 è stata chiusa a causa della pandemia e non ha più aperto; nonostante varie richieste non è stato possibile consultare la documentazione. Purtroppo, anche la Biblioteca della Clinica del lavoro di Milano con lo scoppio dell'emergenza sanitaria ha chiuso e non è più stata riaperta, in questo caso però il personale della biblioteca del Polo di medicina e chirurgia dell'Università di Milano si è reso disponibile all'invio di documentazione attraverso il *document delivery*. Molto utile si è rivelata la documentazione consultata presso la Biblioteca del Ministero dello sviluppo economico:

- Raccolta di regolamenti vari e atti a cura della Cassa nazionale infortuni (1884-1889).
- Volume a cura della Cassa nazionale infortuni sull'assistenza sanitaria nel paese (1928).
- Volume a cura della Cassa nazionale infortuni: notizie illustrative (1929).
- Raccolta di decreti, leggi e regolamenti a cura dell'Infail (1937).

Rispetto alla ricerca di materiale inedito si segnala che presso la Biblioteca Barone, biblioteca universitaria della Facoltà di economia, Sapienza Università di Roma, sono stati rivenuti gli annuari 1921,1922,1923,1924 e l'agenda 1931 pubblicati dalla Cassa nazionale infortuni e dall'Infail, nonché l'interessante volume: *Schema di statistica degli infortuni* a cura della Cassa nazionale infortuni (1921).

Per chi volesse approfondire in maniera esaustiva e dettagliata la storia della Cassa nazionale infortuni, di fondamentale importanza è la documentazione conservata presso l'Archivio storico di Intesa San Paolo nel Fondo Cariplo.

Presso l'archivio sono conservati: regolamenti, verbali, relazioni, rendiconti, bilanci della Cassa nazionale infortuni, prospetti contabili, delibere del Comitato esecutivo, lettere, telegrammi, atti legali di contenziosi, ordinativi di cassa, distinte di versamento, quietanze, convenzioni, modifiche degli ordinamenti, regolamenti, verbali delle sedute del Consiglio Superiore, bilanci e rendiconti. È possibile, inoltre, rintracciare notizie sulla fondazione, ordinamento, gestione e funzionamento della Cassa nazionale infortuni, sui ruoli e rappresentanze all'interno del Consiglio superiore, sono presenti i verbali del Consiglio superiore (successivi al 1912) e i testi dei regolamenti della Cassa nazionale infortuni (generali e del personale).

Purtroppo, a causa delle restrizioni imposte dalla pandemia non è stato possibile visionare di persona l'archivio, ma il personale della struttura è stato estremamente gentile ed ha

condiviso in più occasioni informazioni dettagliate circa il fondo e in particolare ha inviato tramite *document delivery* il primo verbale manoscritto del Consiglio superiore della Cassa nazionale infortuni, datato 28 febbraio 1884, e i verbali del Comitato esecutivo del 3, 4 e 5 gennaio 1884. Il personale dell'archivio sarebbe stato disponibile a condividere anche ulteriore documentazione, ma avendo raccolto numerose fonti in altre sedi è stato ritenuto superfluo, ai fini della presente ricerca, aggiungere ulteriore documentazione.

Oltre all'analisi di documentazione archivistica e libraria e della letteratura grigia, è stato effettuato anche un mirato spoglio delle più importanti riviste storiche per il settore e di quelle prodotte direttamente dell'Inail⁸⁶.

Per quanto riguarda le riviste tecniche si segnala che lo spoglio è stato effettuato presso la Biblioteca dell'Inail, presso la Biblioteca dell'Istituto superiore di sanità e presso la Biblioteca Alessandrina di Roma. Di seguito l'elenco delle riviste consultate:

«Bollettino dell'Associazione industriali di Italia per prevenire gli infortuni del lavoro»: 1915-1922.

«Bollettino internazionale d'informazione sulla sicurezza e l'igiene del lavoro»: 1974-1978.

«Leggetemi»: 1938 – 1942.

«Notiziario ENPI»: 1952-1959.

«Securitas» (rivista prodotta dall'ENPI): 1927-1981.

Per quanto riguarda il caso specifico Inail è stato effettuato lo spoglio della rivista prodotta dall'ente nelle varie versioni editoriali:

«Bollettino della Cassa nazionale infortuni per gli infortuni degli operai sul lavoro» (1914-15).

«Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale» (1916- 1917).

«Rassegna sociale: assicurazioni e previdenza, infortuni e igiene del lavoro» (1918-1919).

«Rassegna della previdenza sociale» (1919 -1940).

«Infortuni e malattie professionali» (1941 -1943).

«Rivista degli infortuni e delle malattie professionali» (1944 -).

La «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali» è la rivista edita a cura dell'Istituto e raccoglie autorevoli scritti di scienziati e studiosi di assicurazioni sociale, medicina infortunistica e diritto del lavoro. La rivista che ancora oggi viene pubblicata ha

⁸⁶ Nello specifico è stato effettuato lo spoglio delle seguenti riviste: «Bollettino della Cassa nazionale per gli infortuni degli operai sul lavoro» (1914-15); rivista «Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale» (1916-1917) che successivamente diventerà «Rassegna sociale: assicurazioni e previdenza, infortuni e igiene del lavoro» (1918-1919) a sua volta trasformata durante il Regime Fascista in «Rassegna della previdenza sociale» (1919 -1940) che nel 1941 diventerà «Infortuni e malattie professionali» (1941 -1943), oggi «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali» (1944 -).

origini antiche. Venne pubblicata la prima volta nel 1914 con il nome di «Bollettino della Cassa nazionale per gli infortuni degli operai sul lavoro» (1914-15); successivamente divenne «Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale» (1916- 1917) e nel 1918 «Rassegna sociale: assicurazioni e previdenza, infortuni e igiene del lavoro» (1918-1919). Nel 1919 il titolo venne mutato nuovamente in «Rassegna della previdenza sociale» (1919 - 1940) e ancora nel 1941 «Infortuni e malattie professionali» (1941 -1943). Nel Dopoguerra la rivista continuò ad essere pubblicata con il nome di «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali» (1944 -). La Rivista nel corso del Novecento divenne molto popolare grazie ai suoi scritti di attualità. La ricchezza del sommario e l'autorevolezza degli autori ne fecero all'epoca una delle più importanti fra le pubblicazioni periodiche di cultura e di scienza.

Tra le pubblicazioni periodiche a cura dell'Istituto ve ne sono altre di grande interesse che sono state analizzate durante la presente ricerca:

- ✓ «Bollettino». Il Bollettino, pubblicazione ufficiale della Cassa, veniva pubblicato una volta al mese e aveva carattere essenzialmente di servizio. Nel Bollettino sono registrate le variazioni avvenute nel corso del mese all'interno del personale dell'Istituto, sono riportate tutte le circolari emanate per disciplinare i vari servizi, gli organi e i dirigenti. Il Bollettino inoltre comprende le disposizioni impartite dalla Direzione generale di Roma per disciplinare il funzionamento dell'Istituto in tutto il Paese.
- ✓ «Atti della Cassa nazionale infortuni». Gli costituiscono una fonte preziosa per ricostruire la storia dell'Istituto. Le informazioni contenute negli atti sono molto importanti per capire l'evoluzione dell'ente attraverso il susseguirsi di regolamenti e leggi, i cambiamenti avvenuti in seno agli organi di governo e il funzionamento di uffici e strutture. Per esempio, la prima raccolta degli atti⁸⁷ contiene la relazione presentata da Luigi Luzzati con la quale venne predisposto il primo ordinamento tecnico della Cassa nazionale infortuni (1883), quindi è una fonte molto utile per comprendere le dinamiche di fondazione dell'istituto ma anche il clima politico e sociale che determinò la nascita di una nuova Cassa pensata appunto per tutelare i lavoratori.
- ✓ «Annuari». Il primo annuario venne pubblicato nel 1921. L'art. 78 del Regolamento per il Personale (approvato dal Consiglio superiore nelle adunanze del 1° giugno e del 7 dicembre 1920) impose l'obbligo di pubblicare i ruoli di tutto il personale nel primo numero di ciascun anno del Bollettino dell'Istituto. Il Bollettino, infatti,

⁸⁷ *Atti per l'istituzione della Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: volume I*, Roma, Stabilimento tipografico dell'opinione, 1884.

registrava il movimento del personale nei singoli mesi, per ricostruire lo stato giuridico di un impiegato dell'Istituto o la composizione del personale di un determinato Compartimento occorreva consultare tutti i Bollettini dal 1914 in poi. Ma anche attraverso questo spoglio era molto difficoltoso stabilire l'anzianità di ciascuno e l'ordine gerarchico dei dipendenti. Per questo si pensò alla pubblicazione di un annuario che oltre alle specifiche informazioni inerenti al personale sarebbe stato arricchito anche con altre notizie relative al funzionamento dell'Istituto. In generale gli Annuari sono strutturati nel seguente modo:

- 1) Prima parte: informazioni generali sulla Cassa (informazioni sul presidente e il direttore generale; premi ottenuti nell'anno; coinvolgimento nella stesura di leggi, decreti e ordinanze; convenzioni con i Ministeri; statistiche; pubblicazioni a cura della Cassa e ulteriori pubblicazioni utili per gli studiosi di antinfortunistica).
 - 2) Seconda parte: informazioni specifiche sui singoli organi di governo della Cassa e sulle Commissioni speciali.
 - 3) Terza parte: organizzazione specifica della Cassa.
 - 4) Quarta parte: articolazione del personale (informazioni relative a ruolo gerarchico generale e per categorie, ruolo di anzianità, ruolo assimilato, anzianità di servizio, ripartizione del personale nei compartimenti).
 - 5) Quinta parte: notiziario dell'anno e regolamenti interni.
 - 6) Sesta parte: circolari.
 - 7) Settima parte: indice.
- ✓ «Agenda». L'agenda dell'Istituto iniziò ad essere pubblicata nel delicato periodo di trasformazione della Cassa nazionale infortuni in Infaill. L'Annuario era arricchito con grafici, tabelle e fotografie delle varie sedi dell'Istituto e a seconda degli eventi avvenuti nel corso dell'anno poteva essere caratterizzato da ulteriori parti ed eventuali appendici. Il primo volume venne pubblicato nell'anno 1931. Carlo Bonardi, presidente della Cassa nazionale infortuni (dal 1926 al 1932), il 3 gennaio 1931 scrisse ad Alessandro Chiavolini, segretario del Duce:

Le sarò particolarmente obbligato se avrà l'amabilità di porre in rilievo presso il Duce che questa nostra non è una delle solite agende, ma è invece, una pubblicazione che ha assunto uno speciale altissimo valore politico poiché reca nella prima parte del testo integralmente i discorsi fondamentali pronunciati da S.E. il capo di Governo durante il 1930 ed a piè di ciascuna delle pagine destinate alle quotidiane annotazioni riporta, dal 3 al 28 gennaio tutto il discorso del Duce ai gerarchi delle province e, dal 29 gennaio in poi, pensieri, moniti, incitamenti del duce stesso e dei suoi più vicini collaboratori. L'Agenda della Cassa nazionale

infortuni – alla quale il Duce concesse l'onere della sua fotografia – è diventata uno strumento di propaganda della politica del regime in ogni campo⁸⁸.

Dopo la fase di raccolta della documentazione, la ricerca è proseguita con l'analisi della documentazione, ma vista la mole di documenti rinvenuti è stato necessario suddividere l'attività in tre blocchi temporali:

- 1) dal 1883 al 1924: dalle origini della Cassa nazionale infortuni fino alla prima fascistizzazione dell'Istituto;
- 2) dal 1924 al 1944: l'ente durante gli anni del regime fascista;
- 3) dal 1945 in poi: l'Inail nel dopoguerra fino ad oggi.

Per ricostruire la storia istituzionale dell'Inail, è stato necessario impostare la ricerca con una prima fase di approfondimento del contesto storico e legislativo di riferimento e una fase successiva di analisi dell'istituzione, che è stata studiata attraverso regolamenti, organi e servizi, questo ha permesso quindi di analizzare il rapporto tra la singola istituzione e la società.

Pertanto, il tema degli infortuni sul lavoro è stato analizzato rispetto all'evoluzione dello Stato sociale italiano nel seguente modo:

- 1) origini della tutela infortuni e affermazione dello stato sociale dopo l'Unificazione del Regno d'Italia;
- 2) tutela infortuni e Stato sociale liberale;
- 3) tutela infortuni nel sistema dello Stato sociale corporativo;
- 4) la salute e sicurezza nell'immediato dopoguerra;
- 5) gli anni Settanta e Ottanta e i movimenti per la salute;
- 6) infortuni sul lavoro all'alba degli anni Duemila.

Si sono rivelati di grande interesse, soprattutto per l'analisi del contesto storico di fine Ottocento e dell'Età liberale gli atti della Camera consultati attraverso il Portale storico⁸⁹ della Camera dei deputati, prezioso strumento online che fornisce accesso a documentazione di grande interesse prodotta in seno alla Camera (lavori parlamentari, atti e documenti, riferimenti ai singoli deputati).

Nei capitoli seguenti, pertanto, sono state gettate le basi per 'scrivere' una storia istituzionale dell'Inail prendendo in esame i due momenti temporali principali: le origini dell'ente (Cassa nazionale infortuni/ Infail) e l'Inail. Ognuna delle due parti è stata anticipata da un capitolo nel quale è stato analizzato il contesto storico, politico e legislativo.

⁸⁸ Lettera di Carlo Bonardi ad Alessandro Chivolini, 3 gennaio 1931, ACS, SPD, b. 1176.

⁸⁹ Portale storico della Camera: <<https://storia.camera.it/>>, ultima consultazione 11.12.2022.

Anche per l'analisi del caso di studio, la metodologia della Documentazione si è rivelata fondamentale. Ha permesso, infatti, di approfondire la storia dell'Istituzione e il contesto storico e legislativo di riferimento attraverso l'uso di differenti tipologie documentarie. Per completare quanto desunto dalle fonti 'ufficiali' è stato fondamentale utilizzare le cosiddette 'fonti altre, quindi fonti secondarie come fonti orali, fonti audiovisive, atti, bollettini, verbali, quotidiani e molte altre. Del resto, come spiega Fabio Venuda, per creare un circuito informativo logico è sempre necessario considerare i diversi punti di vista di un'opera poiché attraverso la contestualizzazione storica e culturale è possibile ampliare il contesto e le vicende di riferimento:

le opere vanno viste come produzione intellettuale, le edizioni come aspetto tecnico artigianale e come impresa o meglio avventura commerciale che di volta in volta si rinnova, le persone come soggetti biografici e bibliografici, le vicende come fatti storici e, come esplicitazione dei rapporti con le istituzioni che ne dovevano consentire la pubblicazione⁹⁰.

Con l'analisi del caso di studio, Inail, si ritiene di aver fornito elementi utili per future ricerche. Partendo dalla numerosa documentazione raccolta e dai riferimenti bibliografici e archivistici, messi a disposizione con la presente tesi, sarà infatti sicuramente possibile approfondire la storia dell'ente e quindi colmare l'attuale lacuna con una completa storia istituzionale Inail.

⁹⁰ Fabio Venuda, *Il progetto Anecdota*, Milano, Editrice bibliografica, 1995, p. 37.

3. Dalla Cassa nazionale infortuni all'Istituto nazionale fascista assicurazione infortuni sul lavoro (Infail): il contesto storico e normativo

3.1 Le origini della tutela sugli infortuni nel Regno d'Italia

Il tema della tutela degli infortuni sul lavoro si impose a partire dalla seconda metà dell'Ottocento quando la Rivoluzione Industriale nel nuovo Regno d'Italia comportò fatalmente anche l'aumento degli infortuni e quindi la necessità del legislatore di intervenire sulla tutela della materia¹. Il legame con la nascente industrializzazione del Paese spiega l'iniziale interesse della classe politica e dirigente italiana volto ad attuare misure di sicurezza indirizzate inizialmente solo agli operai, in quanto lavoratori principalmente colpiti da infortunio. Infatti, nonostante il Codice civile del 1865² riconoscesse agli operai il risarcimento dei danni provocati da infortuni sul lavoro, di fatto non esisteva una reale forma di tutela che permettesse agli operai di dimostrare la colpa del datore di lavoro in caso di incidente. Il datore di lavoro poteva in qualsiasi momento occultare le prove, minacciare di licenziamento e intimorire eventuali testimoni³. Se da un lato la Rivoluzione Industriale, infatti, aprì le porte ai 'tempi nuovi' della modernità, con invenzioni tecnologiche e processi produttivi innovativi, dall'altro lato determinò la crescita di un forte malcontento nella classe sociale che si era andata formando proprio a seguito dell'industrializzazione: il proletariato⁴. Come è noto, negli ultimi anni la letteratura giuridica ha attribuito al Codice civile e all'intera legislazione del 1865 l'appellativo di 'monumento giuridico' in virtù della chiarezza ed essenzialità delle norme e dell'uso di un linguaggio facilmente comprensibile anche se non di registro popolare⁵. Tuttavia, se si prendono in esame le prescrizioni contenute nel Codice

¹ Per un approfondimento sull'evoluzione dei primi interventi legislativi in tema di salute dei lavoratori si rimanda a: Maria Morello, *Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro*, «Diritto della Sicurezza sul Lavoro», (2016), n. 2, p. 23-55.

² Il Codice civile del 1865 fu il primo Codice civile del Regno d'Italia. Gli articoli del Codice che entravano nel merito della responsabilità civile del datore di lavoro erano i seguenti: 1151, 1152 e 1153. Cfr. Giulio Monteleone, *La legislazione sociale al Parlamento italiano: gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile dei padroni. 1879-1886*, «Movimento operaio e socialista», (1976), n. 3, p. 183.

³ Maria Morello, *Le origini della tutela degli ascendenti viventi a carico del lavoratore infortunato nella disciplina dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro (1904-1937)*, «Teoria e Storia del Diritto Privato», X (2017), p. 5.

⁴ Il dibattito parlamentare sulla responsabilità civile del datore di lavoro era particolarmente acceso, in proposito si vedano i seguenti atti. AP, *Camera dei deputati*, XV legislatura del Regno d'Italia, I sessione (19 febbraio 1883), *Resoconto stenografico della seduta*, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg15/sed057.pdf>>, ultima consultazione 11.12.2022; AP, *Camera dei Deputati*, XV legislatura del Regno d'Italia, I sessione (27 giugno 1883), *Resoconto stenografico della seduta*, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg15/sed160.pdf>>, ultima consultazione 11.12.2022.

⁵ Guido Melis, *La lingua delle leggi: l'esperienza liberale e fascista*, in *Le parole del potere: il lessico delle istituzioni in Italia*, a cura di Guido Melis e Giovanna Tosatti, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 61.

in favore dei diritti dei lavoratori emerge chiaramente la visione classista dell'*élite* risorgimentale che curò la stesura del testo.

Per il lavoratore, infatti, era praticamente impossibile ottenere il risarcimento del danno a causa della combinazione di diversi fattori. In primo luogo, per la posizione di subordinazione materiale e psicologica in cui versava la classe operaia, in secondo luogo per la difficoltà di provare il comportamento colposo del datore di lavoro e infine per i costi onerosi delle spese processuali⁶. Per questo motivo, ben presto scoppiarono rivendicazioni e scioperi e le organizzazioni assistenziali e di beneficenza⁷, che si erano andate affermando nei primi anni del XIX secolo, non furono più sufficienti a contenere la Questione sociale. Come ebbe modo di affermare in Parlamento il deputato Pietro Pericoli⁸, avvocato e filantropo particolarmente attento al tema degli infortuni:

D'altra parte, poi, è bene che la carità e la mutualità provvedano per quanto occorre, ma quando è pur la giustizia che deve far qualcosa, noi dobbiamo cercare che essa adempia al suo compito. Sì! comprendano gli operai che nelle leggi essi troveranno innanzi tutto la tutela dei loro diritti; che dalla mutualità che significa previdenza, e dalla carità che significa solidarietà morale fra le varie classi sociali essi possono sperare un soccorso quando non possono ricorrere ai principii di giustizia⁹.

Come testimoniano le parole di Pericoli, alcuni deputati erano consapevoli che i tradizionali strumenti del solidarismo non erano più sufficienti per risolvere il malessere sociale. Gli anni Settanta dell'Ottocento, infatti, segnarono una sorta di spartiacque tra l'epoca in cui l'infortunio sul lavoro veniva attribuito a cause fortuite, come il destino o l'immoralità, e un'epoca 'nuova' in cui si iniziò a riflettere sul concetto di probabilità e quindi di infortunio causato dal rischio. Si diffuse allora la consapevolezza che gli individui dovessero assumersi la responsabilità della propria vita ma che dovessero, al tempo stesso, essere liberi di farlo a seconda dei rischi potenziali: le classi lavoratrici divennero consapevoli di avere dei diritti e

⁶ Valerio Strinati, *La responsabilità degli imprenditori: e la Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: iniziative legislative e dibattiti parlamentari*, «Le carte e la storia», (2007), n. 1, p. 158.

⁷ Per un approfondimento sul tema del solidarismo risorgimentale si rimanda agli studi di Maria Sophia Quine, *Part I: The Social Mission of Nineteenth-Century Liberalism*, in *Italy's Social Revolution: Charity and Welfare from Liberalism to Fascism*, Houndmills, Palgrave, 2002, p. 3-36.

⁸ Piero Pericoli (1823 – 1885), deputato del Regno di Italia, laureato in Giurisprudenza; in qualità di avvocato è stato amministratore dell'ospedale di Santa Maria della Consolazione di Roma (specializzato in traumatologia).

⁹ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, I sessione (17 marzo 1879), Resoconto stenografico della tornata del 17 marzo 1879, *Proposta di legge del deputato Pericoli Pietro per disposizioni dirette a garantire gli interessi degli operai nelle costruzioni di fabbriche, nelle miniere e negli opifici*, p. 4959, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg13/sed324.pdf>>, ultima consultazione 11.12.2022.

di poterli esercitare, così il sistema sociale fino allora vigente venne messo in crisi¹⁰. Per questo motivo, come ha giustamente osservato Guido Melis, i processi di trasformazione sociale e territoriale innescati dall'avvento dell'industria moderna posero all'ordine del giorno del Governo l'esigenza di creare nuove politiche sociali¹¹.

Fu allora che lo Stato si trovò nella condizione di dover assumere una posizione di centralità rispetto al malessere sociale che diventava esplosivo ogni giorno di più. A tal proposito, nel recente volume *Storia dello Stato sociale in Italia*, Chiara Giorgi e Ilaria Pavan hanno individuato come cause che favorirono, negli ultimi decenni dell'Ottocento, l'affermazione in Italia di una prima forma di Stato sociale: la crescita del capitalismo e dei nuovi processi di industrializzazione, l'incremento della popolazione con conseguente aumento dell'urbanizzazione e l'inasprimento del conflitto di classe¹².

Uno dei primi provvedimenti che lo Stato adottò per trovare una soluzione al malessere degli operai, fu l'istituzione di un'apposita Commissione per risolvere i problemi legislativi inerenti al lavoro e alla previdenza sociale: la "Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e sul lavoro"¹³. La Commissione che, successivamente venne trasformata in "Consiglio superiore della previdenza e delle assicurazioni sociali"¹⁴, fu fortemente voluta dal Presidente del Consiglio Marco Minghetti¹⁵ e dal suo reale promotore, Luigi Luzzatti¹⁶ all'epoca segretario generale del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio.

Minchetti e Luzzatti erano uniti dallo stesso filantropismo sociale che si indirizzava nella ricerca di forme di conciliazione tra i principi di massima produttività, base del liberalismo, e un intervento statale illuminato e finalizzato a tutelare la condizione del mondo operaio. Luzzatti, in particolar modo, era fermamente convinto che «per una democrazia aspirante a innalzare gli umili e i deboli senza avvilire gli eletti e i forti, nessuno spettacolo è più bello, più degno di quello del capitale legittimato dal lavoro, e del lavoro che si emancipa imparando a capitalizzare!»¹⁷. Questi gli ideali che portarono Luzzatti a formulare l'idea di

¹⁰ Julia Moses, *The First Modern Risk: Workplace Accidents and the Origins of European Social States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 5-7.

¹¹ Guido Melis, *Storia dell'amministrazione in Italia: 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 182.

¹² Chiara Giorgi - Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 9.

¹³ La Commissione venne istituita con r.d. 29 dicembre 1869, n. 5370.

¹⁴ L'organismo venne più volte modificato con successivi regolamenti. Per un approfondimento si rimanda a: Dora Marucco, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo: il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, Franco Angeli, 1984.

¹⁵ Marco Minghetti (1818 – 1886) è stato un politico, diplomatico e giornalista italiano, esponente della destra storica. Sotto il suo secondo governo si raggiunse (nel 1876), per la prima volta in Italia, il pareggio di bilancio.

¹⁶ Luigi Luzzatti (1841 - 1927) è stato un giurista, economista, banchiere, politico e accademico italiano. Fu Presidente del Consiglio dei ministri dal 31 marzo 1910 al 29 marzo 1911.

¹⁷ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII del Regno d'Italia, I sessione (28 aprile 1910), *Resoconto stenografico della tornata di giovedì 28 aprile 1910, Comunicazioni del Governo*, p. 6397, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg23/sed148.pdf>>, ultima consultazione 11.12.2022.

istituire un'apposita Commissione dedicata ai problemi del lavoro e a coinvolgere nel suo progetto Minghetti. Come lo stesso Luzzati ebbe modo di dire in proposito: «in lunghe ed esaurienti conversazioni tenute con me accolse la mia proposta di istituire nel ministero la commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e sul lavoro, consacrata a esaminare le condizioni delle classi lavoratrici e i mezzi più idonei a migliorarne le dure sorti»¹⁸.

Dora Marucco, che qualche anno fa ha ricostruito la storia della Commissione in un importante volume¹⁹, riferisce che il nuovo organismo fu istituito appositamente per rispondere ai problemi connessi al tema del lavoro e nell'idea originaria dei suoi fondatori avrebbe dovuto svolgere il ruolo di punto di incontro tra lo Stato e gli industriali. Nella realtà dei fatti, invece, la Commissione essendo formata principalmente da parlamentari, a cui si aggiungevano esperti scelti a seconda delle necessità tecniche e scientifiche del momento, fu poco incisiva nell'elaborazione di soluzioni che mettessero fine ai 'mali dell'industrializzazione' perché paralizzata dal continuo scontrarsi dei propri membri su questioni di natura prettamente ideologica e politica²⁰. Inoltre, con il passare del tempo la Commissione mantenne solo competenze relative all'assistenza e alla previdenza, in quanto il 'mondo' del lavoro a partire dal 1902 venne gestito dal Consiglio superiore del lavoro, organismo istituito in collegamento all'Ufficio del lavoro²¹.

Se si prendono in esame gli Atti parlamentari dei primi anni di formazione del Regno d'Italia è possibile notare come il tema degli infortuni venne più volte affrontato, ma nonostante il dibattito parlamentare fosse particolarmente acceso, per molti anni non si arrivò ad una reale soluzione e ad un effettivo disegno di legge. Infatti, nonostante la pressione dell'opinione pubblica fosse forte, le continue mediazioni dei parlamentari per evitare di attribuire ufficialmente la responsabilità civile ai padroni non facevano altro che confermare la volontà della classe politica e dirigente italiana di difendere la libertà degli imprenditori²². Per questo motivo, il problema dell'obbligo di assicurare contro gli infortuni sul lavoro gli operai venne affrontato in Parlamento, per la prima volta, solo nel 1879 quando il deputato Pietro Pericoli illustrò i problemi connessi alla mancanza di una specifica legislazione sugli

¹⁸ Luigi Luzzatti, *Memorie autobiografiche e carteggi: 1841-1876*, in Id., *Memorie: vol. I*, Bologna, Zanichelli, 1931, p. 288.

¹⁹ Dora Marucco, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo: il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923* cit.

²⁰ Ivi, p. 7-8.

²¹ Dora Marucco, *Alle origini del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in Italia*, «Le Carte e la storia», (2008), n. 1, p.179.

²² Maria Morello, *Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro* cit., p. 34.

infortuni e presentò un progetto di legge finalizzato a «garantire gli interessi degli operai nelle costruzioni di fabbriche, nelle miniere e negli opifici»²³:

Dal 1872 alla fine dell'anno scorso, sapete, signori, quanti operai sono caduti da fabbriche, e quanti gravemente danneggiati nelle cave o nelle miniere per uso irregolare di macchine? Ascende il loro numero ad oltre 1650, e di questi 170 sono morti, e gli altri sono rimasti mutilati o feriti e impotenti, per un tempo più o meno lungo, al lavoro [...] ²⁴

Pietro Pericoli essendo amministratore dell'ospedale Santa Maria della Consolazione di Roma, che era specializzato in traumatologia, poté raccogliere numerosi dati statistici in merito agli infortuni degli operai che gli permisero di rilevare con particolare accuratezza quali fossero le principali cause degli infortuni. Ma, come ben evidenzia Flavio Quaranta, l'attenzione del deputato non fu tanto rivolta alla mancanza di strumenti di prevenzione degli infortuni quanto piuttosto al tema della responsabilità civile e penale dei datori di lavoro. Pericoli, infatti, nel suo discorso, in relazione ai cambiamenti avvenuti nel mondo del lavoro, denunciò in particolare due aspetti: la trascuratezza delle misure di sicurezza per permettere maggiori profitti alle aziende e il potere di azione dei datori di lavoro sugli operai²⁵:

Oggi il concetto è totalmente mutato; il sentimento industriale e di guadagno è prevalso a tutto; esso fa così che tutti cerchino di ottenere il maggior risultato di lucro con la minore spesa; quindi, minori cautele nei sistemi di costruzione, di escavazione, di esercizio di macchine. E tutto ciò è evidentemente ed esclusivamente a danno degli operai che non hanno scelta; essi devono o rinunciare al lavoro ed al salario, o avventurarsi alle rischiate conseguenze dei sistemi eccessivamente economici adoperati dai costruttori e dagli intraprendenti. È quindi esclusa per essi ogni specie di garanzia²⁶.

All'aumentare dei rischi per gli operai, sosteneva Pericoli, negli anni non era corrisposto un miglioramento delle disposizioni di natura disciplinare introdotte dal Governo per la tutela dei lavoratori. Mentre negli Stati preunitari esistevano forme di sorveglianza del lavoro che, se anche in maniera minima, in qualche modo tutelavano i lavoratori, con il nuovo Regno

²³ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII del Regno d'Italia, II sessione (17 marzo 1879), *Disegni e proposte di legge e incarti delle commissioni 1848-1943*, n. 191, *Disposizioni dirette a garantire gli interessi degli operai nelle costruzioni di fabbriche, nelle miniere e negli opifici*.

²⁴ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, II sessione (17 marzo 1879), Resoconto stenografico della tornata del 17 marzo 1879, *Proposta di legge del deputato Pericoli Pietro per disposizioni dirette a garantire gli interessi degli operai nelle costruzioni di fabbriche, nelle miniere e negli opifici*, p. 4959, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg13/sed324.pdf>>, ultima consultazione 11.12.2022.

²⁵ Flavio Quaranta, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (testimonianze vercellesi)*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», (2013), n. 3, p. 302.

²⁶ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, II sessione (17 marzo 1879), Resoconto stenografico della tornata del 17 marzo 1879, *Proposta di legge del deputato Pericoli Pietro per disposizioni dirette a garantire gli interessi degli operai nelle costruzioni di fabbriche, nelle miniere e negli opifici*, p. 4959, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg13/sed324.pdf>>, ultima consultazione 11.12.2022.

d'Italia le attenzioni dei deputati alla Questione operaia, erano andate man mano scemando. Del resto, qualche anno prima, sempre in Parlamento, un altro deputato, il medico Giovanni Lanza²⁷, aveva denunciato l'inadeguatezza della legislazione sociale della nuova Italia soffermandosi sull'arretratezza dell'apparato sanitario:

Gli antichi regolamenti austriaci, pontifici, parmensi, modenesi, piemontesi, genovesi, sardi e napoletani sono in vigore, conservando antichi privilegi, inutili restrizioni, e portando nell'insieme dell'andamento del servizio quel disordine e quella confusione, che è necessaria conseguenza dell'applicare una legge nuova con regolamenti antichi, dettati in tempi passati, da cessati governi, sotto altre influenze, ed ispirati a ben altri principi di quelli che debbono ora informare gli ordinamenti del Regno d'Italia²⁸.

Come si evince dalle parole di Lanza, alcuni deputati erano consapevoli e al tempo stesso preoccupati dall'arretratezza legislativa del paese che risultava inadeguata rispetto ai cambiamenti avvenuti nella società dopo l'Unificazione.

Per quanto riguarda il tema specifico degli infortuni, il merito dell'onorevole Pericoli fu appunto quello di portare all'attenzione dei deputati la necessità di intervenire sulla tutela infortunistica con un mirato disegno di legge adeguato ai tempi nuovi e alle mutate necessità del Regno d'Italia.

Il progetto presentato da Pericoli non ebbe seguito a causa dell'ostilità degli industriali e per la fine della legislatura ma fu di stimolo per successivi interventi a favore della salute degli operai. Lo stesso anno in cui Pericoli discusse in Parlamento il suo progetto di legge, venne infatti istituita, dall'allora presidente del Consiglio dei Ministri, Agostino Depretis²⁹, un'apposita Commissione per studiare la possibilità di creare una specifica Cassa pensione per gli operai e l'anno successivo gli onorevoli Marco Minghetti, Luigi Luzzatti, Pasquale Villari e Sidney Sonnino, riprendendo il disegno di legge di Pericoli, proposero un nuovo progetto di legge contenente «disposizioni a tutela dei lavoratori nella costruzione di edifici,

²⁷ Giovanni Lanza (1810-1882), laureato in medicina esercito molto poco la professione perché entrato subito in politica. Fu ministro della Pubblica istruzione (1855) e ministro delle Finanze (1858) nel Regno di Sardegna. Con l'Unità d'Italia, divenne Presidente della Camera dei deputati per tre volte (1861, 1867 e 1869), ministro dell'Interno (1864) e successivamente Presidente del Consiglio nel 1869.

²⁸ AP, *Camera dei deputati*, legislatura VIII, (5 gennaio 1865), *Promulgazione nelle provincie toscane e meridionali della legge sanitaria del 20 novembre 1859, numero 3793, Atto C. 293*, <<https://archivio.camera.it/resources/are01/pdf/CD1100030009.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

²⁹ Agostino Depretis (1813 -1887), fu esponente moderato della Sinistra storica della quale divenne il capo nel 1873 alla morte di Urbano Rattazzi. Ministro dei Lavori pubblici nel 1862, ministro della Marina (1866-1867), ministro delle Finanze (1867) e otto volte presidente del Consiglio del Regno d'Italia dal 1876 al 1887, anno della sua morte. Durante i governi da lui presieduti ricoprì anche la carica di ministro degli Esteri (1877-1879, 1885, 1887), ministro dell'Interno (1879-1887), ministro delle Finanze (1876-1877) e ministro dei Lavori pubblici (1877).

nelle miniere e nelle officine»³⁰. Il disegno di legge discusso nel 1880, come affermò lo stesso Sonnino³¹ era simile a quello dell'onorevole Pericoli: le modifiche introdotte riguardavano questioni di forma piuttosto che di sostanza ed erano rivolte a rendere più precise le disposizioni e più efficace e sicura l'attuazione della legge³².

Spiega Enzo Cataldi che quest'ultimo disegno di legge presentato alla Camera si basava sul principio dell'onere della prova e poneva a carico dei datori di lavoro responsabilità maggiori di quelle previste dal diritto comune³³ tanto da essere considerato da alcuni giuristi, tra cui Antonio Salandra³⁴, come un caso di socialismo di Stato³⁵. Di seguito si riporta un estratto del discorso tenuto da Sonnino ai Parlamentari:

I principii adottati dalla legge che vi proponiamo sono i seguenti: la responsabilità collettiva dei padroni, degli imprenditori e dei capomastri di fronte agli operai, salvo il diritto di rivalsa fra di loro, il richiedere da essi la prova del caso fortuito o della negligenza dell'operaio; la determinazione del *minimim* da attribuirsi dall'autorità giudiziaria come risarcimento dei danni all'operaio od alla sua famiglia; la competenza del pretore, la procedura sommaria, la pronta ammissione al patrocinio gratuito, e la sentenza resa esecutoria malgrado appello, inoltre l'intervento del pretore per l'omologazione di qualunque transazione tra le parti. Qui si tratta di uno di quegli interventi del legislatore che non tendono affatto a restringere la libertà individuale, ma anzi a tutelarla contro quelle oppressioni che risultano dalla situazione indifesa e debole dell'operaio di fronte agli effetti della sfrenata concorrenza industriale, di fronte alla potente organizzazione delle industrie moderne; si tratta di stabilire un punto oltre il quale non sia lecito alla speculazione di spingersi, e questo punto ci "viene indicato dal supremo interesse del rispetto della vita umana, e della salute dell'operaio; si tratta di disposizioni speciali, coordinate alle speciali condizioni dei tempi, intese ad evitare quei danni e quelle ingiustizie

³⁰ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIV, I sessione (9 giugno 1880), Resoconto stenografico della tornata del 9 giugno 1880, *Proposta di legge dei deputati Minghetti, Sidney Sonnino ed altri, per disposizioni a tutela degli operai*, p. 187, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg14/sed012.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

³¹ Sidney Sonnino (1847 – 1922) è stato un politico italiano, esponente della Destra storica. Ministro delle finanze e ministro del tesoro (1893 – 1896), riportò il bilancio dello Stato al pareggio; presidente del Consiglio dei ministri dall'8 febbraio al 29 maggio 1906 e dall'11 dicembre 1909 al 31 marzo 1910. Dal 1914 al 1919 fu Ministro degli affari esteri.

³² AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIV, I sessione (9 giugno 1880), Resoconto stenografico della tornata del 9 giugno 1880, *Proposta di legge dei deputati Minghetti, Sidney Sonnino ed altri, per disposizioni a tutela degli operai*, p. 187, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg14/sed012.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

³³ Enzo Cataldi, *L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (testimonianza di un secolo)* cit., p. 36.

³⁴ Antonio Salandra (1853 – 1931), è stato un politico e giurista italiano, Presidente del Consiglio dei ministri dal 21 marzo 1914 al 18 giugno 1916.

³⁵ Antonio Salandra, *Un caso di socialismo di Stato*, «Nuova Antologia», XXVII (1881), p. 445.

che proverrebbero dalla troppo assoluta e rigorosa applicazione dei principii generali del diritto³⁶.

Nel discorso di Sonnino, ricco di contenuti fortemente innovativi, colpisce l'uso della parola 'speculazione'. Per Salandra una legislazione nuova e in favore della salute degli operai sarebbe servita per tutelare la «situazione indifesa e debole dell'operaio di fronte agli effetti della sfrenata concorrenza industriale»³⁷. Quindi in nome della vita umana e della salute dell'operaio, a suo avviso, sarebbe stato fondamentale intervenire con la legge contro le speculazioni della moderna e potente organizzazione industriale, non per restringere le libertà individuali ma per introdurre nuovi diritti adeguati alle esigenze dei tempi moderni. Ad ogni modo, nonostante un'apparente attenzione dei Parlamentari al problema, anche in questo caso il disegno di legge non venne approvato e negli anni successivi il dibattito parlamentare sul tema degli infortuni proseguì incessantemente ma senza arrivare mai ad una reale conclusione.

Seguirono i progetti di legge dei ministri Domenico Berti³⁸ e Giuseppe Zanardelli³⁹, il primo presentato in Parlamento il 28 giugno 1881⁴⁰ e il successivo il 19 febbraio del 1883⁴¹. Si segnala a proposito, che il giorno prima della presentazione del secondo progetto di legge Berti-Zanardelli, il 18 febbraio del 1883, venne firmata una convenzione per l'istituzione di una specifica Cassa per la tutela degli infortuni degli operai. È evidente quindi che nel pieno fermento delle iniziative parlamentari qualcosa si stava muovendo in direzione di una nuova

³⁶ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIV, I sessione (9 giugno 1880), Resoconto stenografico della tornata del 9 giugno 1880, *Proposta di legge dei deputati Minghetti, Sidney Sonnino ed altri, per disposizioni a tutela degli operai*, p. 188, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg14/sed012.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

³⁷ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIV, I sessione (9 giugno 1880), Resoconto stenografico della tornata del 9 giugno 1880, *Proposta di legge dei deputati Minghetti, Sidney Sonnino ed altri, per disposizioni a tutela degli operai*, p. 188, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg14/sed012.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

³⁸ Domenico Berti (1820 – 1897) è stato un saggista, politico e accademico italiano. Fu professore di Filosofia Morale nell'Università di Torino, poi di Storia della Filosofia in quella di Roma, dove svolse approfonditi studi sul pensiero italiano dell'età rinascimentale. Fu Ministro dell'Istruzione Pubblica del Regno d'Italia nei Governi La Marmora III e Governo Ricasoli II e Agricoltura, Industria e Commercio nei Governi Depretis IV e Depretis V.

³⁹ Giuseppe Zanardelli (1826 – 1903) è stato un giurista e politico italiano. Esponente della Sinistra storica dal 1860, fu ministro dei Lavori pubblici (1876-77) e degli Interni (1878), fu relatore (1880) della proposta di legge sulla riforma elettorale e ministro della Giustizia per due volte (1881-83; 1887-91). Preparò il Codice penale che prese il suo nome e che rimase in vigore fino alla promulgazione del successivo codice, il codice Rocco (1930).

⁴⁰ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIV, I sessione (28 giugno 1881), Resoconto stenografico della tornata del 28 giugno 1881, *Il ministro di agricoltura e commercio presenta un disegno di legge sulla responsabilità dei proprietari di fabbriche, officine e miniere nei casi d'infortunio*, p. 6701, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg14/sed219.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁴¹ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XV, I sessione (19 febbraio 1883), Resoconto stenografico della tornata del 19 febbraio 1883, *Disegno di legge sulla responsabilità civile dei padroni, intraprenditori, committenti ed altri per casi di infortunio cui vanno soggetti gli operai nel lavoro.*, p. 1333, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg15/sed057.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

legislazione sociale⁴². Il dibattito parlamentare del 19 febbraio 1883 fu particolarmente acceso in quanto Domenico Berti, all'epoca, ministro dell'agricoltura, industria e commercio, propose non uno ma bensì tre progetti di legge strettamente connessi tra loro:

Mi onoro di presentare alla Camera tre disegni di legge. Il primo: sulla responsabilità civile dei padroni, intraprenditori, committenti ed altri per casi di infortunio cui vanno soggetti gli operai nel lavoro. Un secondo: per l'approvazione della convenzione stipulata fra il ministro di agricoltura, industria e commercio e le Casse di risparmio di Milano, Bologna, Torino, Venezia, Genova, Cagliari, Roma, il Banco di Napoli, il Banco di Sicilia e il Monte dei Paschi di Siena, avente per oggetto la fondazione di una Cassa nazionale di assicurazione per il risarcimento dei danni causati dagli infortuni che colpiscono gli operai sul lavoro. Il terzo disegno di legge riguarda l'istituzione di una Cassa nazionale delle pensioni per gli operai⁴³.

Il tema degli infortuni dei lavoratori veniva quindi declinato attraverso i tre ambiti riconosciuti come essenziali per permettere al lavoratore di essere realmente tutelato in caso di infortunio: il riconoscimento della responsabilità civile del datore di lavoro, l'istituzione di una Cassa nazionale per gli infortuni e l'istituzione di una Cassa nazionale pensioni.

Luigi Luzzati vista l'importanza dei disegni di legge Berti-Zanardelli chiese alla «Camera di volerli dichiarare d'urgenza»⁴⁴ e considerata la diretta connessione fra i due primi disegni chiese che fossero esaminati dalla stessa Commissione. La proposta di Luzzati non venne accolta e ancora una volta la questione degli infortuni non venne risolta.

L'impegno del ministro Berti però non cessò e solo qualche mese dopo, l'8 giugno del 1883, intervenne nuovamente in Parlamento nell'ambito della discussione sulla tariffa doganale ponendo l'attenzione, ancora una volta, sulla necessità di rivedere la materia infortunistica per approvare una legge che stabilisse l'assicurazione obbligatoria degli infortuni per gli operai come tentativo di risolvere la questione degli infortuni:

In fin dei conti, che potrà trovarsi di inattuabile in una legge, ad esempio, la quale si propone l'obbligo di stabilire una società di assicurazione per tutti gli operai -che sono colpiti da infortunio? Questa legge può essa presentare insuperabili difficoltà? Io credo che no, sebbene anch'io riconosca naturalmente che non è così facile di formulare il concetto, sia della Cassa pensioni, sia quello della cassa d'assicurazione; ma credo tanto l'un concetto quanto l'altro

⁴² Enzo Cataldi, *L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (testimonianza di un secolo)* cit., p. 36.

⁴³ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XV, I sessione (19 febbraio 1883), Resoconto stenografico della tornata del 19 febbraio 1883, *Disegno di legge sulla responsabilità civile dei padroni, intraprenditori, committenti ed altri per casi di infortunio cui vanno soggetti gli operai nel lavoro.*, p. 1333, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg15/sed057.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁴⁴ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XV, I sessione (19 febbraio 1883), Resoconto stenografico della tornata del 19 febbraio 1883, *Disegno di legge sulla responsabilità civile dei padroni, intraprenditori, committenti ed altri per casi di infortunio cui vanno soggetti gli operai nel lavoro.*, p. 1333, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg15/sed057.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

fondati assolutamente sul vero e che il Parlamento quando abbia approvato queste istituzioni le potrà sempre migliorare e far progredire⁴⁵.

Il ministro Berti faceva parte di quel gruppo di politici e intellettuali italiani che alla fine del secolo credeva fermamente nella necessità di rivedere la legislazione sociale per adeguarla al nuovo progresso tecnologico, nuova fonte di malessere per le classi lavoratrici. Interessante notare come, gli studiosi dell'epoca, fossero convinti che per risolvere la Questione operaia fosse sufficiente introdurre l'assicurazione contro gli infortuni (all'epoca ancora facoltativa e non obbligatoria), insieme al riconoscimento dell'attribuzione della «presunzione di colpa dei datori di lavoro e la cosiddetta “inversione dell'onere della prova”»⁴⁶. Nessuno, tra i giuristi e gli economisti, che discutevano e polemizzavano, dentro e fuori dal Parlamento, si soffermò mai sull'unico strumento che realmente avrebbe potuto risolvere la causa degli infortuni: una rigorosa applicazione delle norme di sicurezza.

A proposito del problema dell'assicurazione sugli infortuni, Domenico Berti, in un primo momento, propose di obbligare le Casse di risparmio a versare due decimi⁴⁷ dei loro avanzi alla Cassa pensioni per gli operai, all'epoca in corso di costituzione: questa idea tramontò immediatamente a causa della forte opposizione delle Casse.

Fu allora che intervenne a risolvere la questione Luigi Luzzatti che per primo ebbe l'idea che la creazione di una specifica Cassa nazionale per l'assicurazione degli operai avrebbe potuto risolvere in modo pratico e pacifico la lotta fra datori di lavoro e classi lavoratrici⁴⁸. Luzzatti era convinto che al progresso tecnologico dovesse corrispondere il progresso degli studi in tema antinfortunistico. A suo avviso facendo tesoro dell'esperienza nazionale, l'Italia avrebbe dovuto contribuire alla nascita di una nuova scienza, basata su studi di meccanica e igiene: la 'tecnologia igienica del lavoro'⁴⁹. Per Luzzatti era fondamentale combinare il progresso degli studi tecnici al tema delle assicurazioni. Per questo motivo, considerava fondamentale creare un ente nazionale adibito ad assicurare i lavoratori contro gli infortuni sul lavoro. Luzzatti era convinto che, attraverso l'istituzione di una specifica Cassa per le assicurazioni sugli infortuni, l'Italia avrebbe potuto dare un contributo personale

⁴⁵ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XV, I sessione (8 giugno 1883), Resoconto stenografico della tornata dell'8 giugno 1883, *Discussione del disegno di legge sulla riforma della tariffa doganale*, p. 3666. <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg15/sed132.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁴⁶ Falvio Quaranta, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (testimonianze vercellesi)* cit., p. 303.

⁴⁷ Federazione Italiana delle Società di Mutuo Soccorso, *Per la Riforma della Legge dell'8 luglio 1883, n. 1473, serie 3° che istituì la Cassa Nazionale d'assicurazione per gli infortuni del lavoro*, Como, Tipografia cooperativa comense, 1902, p. 8.

⁴⁸ Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *La Cassa nazionale infortuni nel suo quarantennio*, Roma, Cassa nazionale infortuni, 1923, p. 58.

⁴⁹ *Atti per l'istituzione della Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro* cit., p. 82.

allo sviluppo della scienza delle assicurazioni e avrebbe curato «due supremi beni: il progresso della scienza e il conforto del lavoro»⁵⁰.

Si arrivò così, l'8 luglio del 1883, grazie all'impegno di Berti e Luzzatti, alla istituzione della Cassa nazionale per l'assicurazione degli operai contro gli infortuni⁵¹ che confermò con specifica legge la convenzione che era stata stipulata qualche mese prima (marzo 1883) tra il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio e alcuni tra i principali Istituti di credito e risparmio del Regno d'Italia. Tuttavia, anche se l'istituzione per legge di una Cassa nazionale in favore degli operai fu un importante traguardo, l'effettiva attuazione di una legislazione sociale in favore degli operai era ancora lontana e l'ultimo decennio del secolo XIX fu caratterizzato da un acceso dibattito parlamentare sul tema.

Di seguito si riporta un elenco sintetico di tutte le proposte di legge che vennero presentate in Parlamento alla fine del secolo: nessuna ebbe seguito fino alla svolta decisiva del 1898⁵²:

- ✓ 15 giugno 1885: disegno di legge a cura dei ministri Grimaldi e Pessina⁵³,
- ✓ 8 febbraio 1890: disegno di legge presentato dal ministro Miceli⁵⁴,
- ✓ 13 aprile 1891: disegno di legge presentato in Senato da Chimirri; approvato il 3 marzo 1892 su relazione di Aruiti e presentato il successivo 26 marzo dello stesso anno alla Camera da Rudini⁵⁵ (quest'ultimo progetto venne cassato a causa della sopraggiunta crisi ministeriale).
- ✓ 1° dicembre del 1892: disegno di legge presentato (e non letto) da Lacava⁵⁶,
- ✓ 13 giugno 1895: disegno di legge di Barazzuoli⁵⁷,

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Legge 8 luglio 1883, n. 1473.

⁵² Per un approfondimento dettagliato si rimanda a: Enzo Cataldi, *L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (testimonianza di un secolo)* cit., p. 35-40; Maria Morello, *Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro* cit., p. 23-55; Maria Morello, *Le origini della tutela degli ascendenti viventi a carico del lavoratore infortunato nella disciplina dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro (1904-1937)*, «Teoria e Storia del Diritto Privato», X (2017), p. 1-40.

⁵³ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XV, I sessione (15 giugno 1885), Resoconto stenografico della tornata del 15 giugno 1885, *Seguito della discussione del disegno di legge relativo agli infortuni degli operai sul lavoro*, p. 14797, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg15/sed482.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁵⁴ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XVI, IV sessione (8 febbraio 1890), Resoconto stenografico della tornata dell'8 febbraio 1890, *Disegno di legge intorno agli infortuni degli operai sul lavoro presentato dal ministro di agricoltura e commercio*, p. 775, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg16/sed502.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁵⁵ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XVII, I sessione (26 marzo 1892), Resoconto stenografico della tornata del 26 marzo 1892, *Chimirri, ministro di grazia e giustizia, presenta il disegno di legge sui probi-viri e quello degli infortuni sul lavoro*, p. 7396, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg17/sed212.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁵⁶ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XVIII, I sessione (1° dicembre 1892), Resoconto stenografico della tornata del 1° dicembre 1892, *Lacava, ministro di agricoltura e commercio, presenta tre disegni di legge: uno relativo agli infortuni sul lavoro; un altro sulla polizia delle miniere, cave e torbiere, e il terzo sui probi-viri*, p. 79, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg18/sed006.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁵⁷ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIX, I sessione (13 giugno 1895), Resoconto stenografico della tornata della tornata del 13 giugno 1895, *Disegno di legge infortuni sul lavoro*, p. 50, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg19/sed003.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

- ✓ 30 aprile e 1° maggio 1896: venne discusso da Bernini e Prinetti, per la prima volta in Parlamento, il tema delle malattie professionali sempre in seno al dibattito sulla legge per gli infortuni⁵⁸.
- ✓ 28 maggio 1896: progetto di legge di Guicciardini.

Infine, il 13 aprile 1897 venne presentato un nuovo progetto di legge sempre a cura di Guicciardini con relazione del professor Carlo Francesco Ferraris⁵⁹ che nel 1889 era stato inviato dal Ministro Miceli in Germania per studiare la prima legge tedesca di assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro⁶⁰. Il progetto di legge venne approvato il 5 luglio del 1897, due giorni dopo venne trasmesso alla Camera e definitivamente approvato il 10 marzo 1898.

Si concluse così, all'alba del nuovo secolo, l'estenuante dibattito parlamentare iniziato dall'onorevole Pietro Pericoli nel 1879 e concluso dopo quasi vent'anni con l'approvazione della prima legge italiana per la tutela degli infortuni.

Nel complesso, la legislazione sociale di fine secolo si riduceva alla legge del 1883 sull'assicurazione facoltativa contro gli infortuni, alla legge del 1886 sul lavoro dei fanciulli⁶¹ e alla legge sul riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso⁶². Pertanto, la 'nuova' legge sugli infortuni, che venne approvata insieme alla legge istitutiva della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia⁶³, rappresentò un importante contributo alla ridottissima legislazione sociale allora esistente.

⁵⁸ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIX, I sessione (1° maggio 1896), Resoconto stenografico della tornata 1° maggio 1896, *Disegno di legge infortuni sul lavoro*, p. 3771, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg19/sed106.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁵⁹ Carlo Francesco Ferraris (1850 -1924), deputato e docente di statistica e scienze dell'amministrazione pubblica presso l'Università di Padova fu un fermo sostenitore della necessità di rendere in Italia l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro obbligatoria come suggeriva l'efficace modello assicurativo tedesco. Ferraris, infatti, dopo l'esperienza in Germania si era convinto che anche in Italia dovesse essere introdotta l'assicurazione obbligatoria, prima per gli infortuni, poi per le malattie e infine per la vecchiaia. A suo avviso solo in questo modo si sarebbe realizzato un concreto ed efficace sistema di previdenza sociale. Cfr. Enrico Guastapane, *Le origini del sistema prevenzionale: la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai (19 novembre 1898-28 luglio 1919)*, in *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*, Atti del Convegno, Roma 9-10 novembre 1988, p. 52.

⁶⁰ Enzo Cataldi, *L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (testimonianza di un secolo)* cit., p. 36.

⁶¹ Legge 11 febbraio 1886 n. 3657, *Legge per la tutela del lavoro dei fanciulli*. La prima legge per la tutela del lavoro dei fanciulli è la cosiddetta 'Legge Berti' sul lavoro dei fanciulli nelle cave, nelle miniere e negli opifici. La legge vietava il lavoro prima dei nove anni e del lavoro notturno prima dei 12 anni. La legge Berti è rimasta in vigore fino al 1902, anno dell'approvazione della legge 242/1902 (legge Carcano). Per un approfondimento sul tema si rimanda a: Maria Morello, *Alle origini della tutela del lavoro minorile nello stato unitario: la l. 11 febbraio 1886, n. 3657 a tutela dei bambini sfruttati*, «Italian Review of Legal History», 5 (2019), n. 8, p. 254-284.

⁶² Legge del 15 aprile 1886 n. 3818, *Costituzione legale delle società di mutuo soccorso*.

⁶³ Legge del 17 luglio 1898, n. 350. Legge istitutiva della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia.

3. 2 All'alba del secolo breve: infortuni e tutela dei lavoratori nello Stato sociale liberale

L'inizio del nuovo secolo fu caratterizzato dall'approvazione di un elevato numero di provvedimenti legislativi a favore delle classi lavoratrici, anche se nella maggior parte dei casi leggi e regolamenti si rivelarono poco efficaci a causa dell'ostilità degli industriali che, facendo ricorso a motivi di carattere economico, cercavano di evitare l'applicazione delle norme⁶⁴.

Il primo concreto intervento di tutela della salute dei lavoratori, come si diceva, si ebbe con la legge del 17 marzo 1898 n. 80, "Prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie" che entrò in vigore definitivamente il 1° gennaio 1899. Successivamente la legge sugli infortuni venne modificata dalla legge 29 giugno 1903 n. 213 e dal successivo testo unico, regio decreto 31 gennaio 1904 n. 51.

La legge venne presentata in Senato dall'onorevole Pietro Vacchelli⁶⁵ nel seguente modo:

Provvede questa legge al rischio professionale, provvede cioè alle indennità dovute per gli infortuni provenienti da forza maggiore, dal caso fortuito o da quella semplice colpa dell'operaio che subisce le conseguenze dell'abituarsi al pericolo, della involontaria temerarietà nell'affrontarlo e sono poi anche comprese nel rischio professionale, per ragioni di equità nascenti dal moderno ordinamento delle industrie, quelle colpe dell'industriale che non costituiscono violazione delle leggi penali che tutelano e vendicano la sicurezza delle persone⁶⁶.

Con la legge del 1898, per la prima volta nell'ordinamento nazionale, il legislatore definì l'obbligo assicurativo solo per gli infortuni degli operai sul lavoro nelle industrie, non considerando il mondo del lavoro nella sua interezza e lasciando al datore di lavoro libera scelta della compagnia presso cui assicurare i lavoratori.

Scrive Ada Lonnia proposito della legge:

In essa e altresì riscontrabile l'andamento sinusoidale della sensibilità collettiva in materia di sicurezza del lavoro e la dimostrazione che le prime forme di legislazione sociale furono approvate tra gravi difficoltà, e con la finalità precisa di contenere il dissenso in fabbrica, concedendo alcune tutele per le situazioni più manifestamente intollerabili. La lunga e laboriosa elaborazione parlamentare che ha preceduto la legge è il sintomo della difficoltà di mediare interessi contrapposti: le rivendicazioni sempre più pressanti del movimento operaio,

⁶⁴ Franco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori* cit., p. 45.

⁶⁵ Pietro Vacchelli (1837 – 1913) è stato un politico e patriota italiano, esponente della sinistra storica; fu Deputato e Ministro Tesoro nel gabinetto Pelloux I e delle Finanze del gabinetto Fortis II.

⁶⁶ Enzo Cataldi, *L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (testimonianza di un secolo)* cit., p. 40.

accompagnate da una maggiore sensibilità sociale al problema; le resistenze degli imprenditori ai nuovi obblighi ed oneri; la novità della questione e le difficoltà di carattere teorico che essa comportava. Il ritardo della legislazione antinfortunistica e altresì ascrivibile al basso livello tecnologico dell'industria italiana e al ritardato decollo industriale. Si temeva, da parte del legislatore, di ostacolare lo sviluppo produttivo, con misure troppo gravose per la classe imprenditoriale.⁶⁷

È indubbio che la prima legge sugli infortuni prese vita in un periodo di forti tensioni sociali e la poca chiarezza della legge è sintomo proprio della difficoltà della classe politica di applicare criteri nuovi ai cambiamenti sopravvenuti nella società.

Come rileva Maria Morello, la prima legge italiana sugli infortuni da lavoro, fu una soluzione di tipo sociale e transattivo⁶⁸ nel senso che, da quel momento in poi, il principio del rischio professionale e l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni divennero due ambiti assolutamente inseparabili, «quasi le due facce di una stessa medaglia»⁶⁹. Il principio del rischio professionale diventava infatti il fondamento dell'assicurazione obbligatoria e al tempo stesso strumento per implementare la legge. Dopo anni di dibattito parlamentare, veniva quindi riconosciuta la diretta connessione tra l'infortunio e i moderni sistemi di produzione; di conseguenza la stessa responsabilità del datore di lavoro veniva a collocarsi in una posizione nuova. L'imprenditore in qualità di datore di lavoro era identificato inevitabilmente come il responsabile civile degli incidenti avvenuti sul luogo di lavoro; l'impresa doveva farsi carico dell'infortunio del lavoratore allo stesso modo di come si assumeva gli oneri della riparazione di una macchina. Allo stesso tempo però, il legislatore, pur aumentando l'ampiezza della responsabilità del datore di lavoro, introduceva l'assicurazione obbligatoria come strumento attraverso il quale il datore di lavoro poteva liberarsi dell'onere della colpa. L'assicurazione contro gli infortuni del lavoro industriale fu la prima fra le assicurazioni sociali obbligatorie istituite in Italia; tuttavia, occorre ricordare che le assicurazioni disciplinate dalla legge del 1898 erano rivolte unicamente al settore

⁶⁷ Ada Lonni, *Fatalità o responsabilità? Le "jatture" degli infortuni sul lavoro: la legge del 1898*, in *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, a cura di Maria Luisa Betri e Ada Gigli Marchetti, Milano, Franco Angeli, 1982, p. 740.

⁶⁸ Maria Morello a proposito della prima legge italiana sugli infortuni spiega che la nuova legge presentava un carattere transattivo in quanto ognuna delle parti in causa era chiamata ad una rinuncia. «Da un lato il datore di lavoro avrebbe dovuto sopportare il costo assicurativo di qualsiasi infortunio, anche non imputabile a sua colpa, ma avrebbe beneficiato dell'esonero, ad eccezione dei casi di dolo e condanna per "reato di azione pubblica", per i quali sarebbe stato soggetto all'azione dell'infortunato per il danno differenziale e a quella di regresso dell'istituto assicuratore. Dall'altro, il lavoratore avrebbe goduto, fatta eccezione per i casi di dolo, di un indennizzo automatico per ogni sinistro occasionato dal lavoro, rinunciando in presenza dell'esonero al risarcimento integrale del danno». Cfr., Maria Morello, *Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro* cit., p. 36.

⁶⁹ Ivi, p. 30.

industriale. Bisognerà attendere la legge del 17 marzo 1929 (entrata in vigore solo nel 1935) per l'estensione dell'assicurazione obbligatoria alle malattie professionali.

L'approvazione della legge e del successivo regolamento (r.d. 25 settembre 1898, n. 411) rappresentò quindi la fase conclusiva del lungo confronto parlamentare iniziato oltre vent'anni prima e sancì il nuovo ruolo di intermediazione che lo Stato, all'alba del nuovo Secolo, intendeva assumere nei rapporti tra lavoro e capitale. Del resto, riflettono Ilaria Pavan e Chiara Giorgi, lo Stato sociale si andò costituendo in Italia nel momento in cui lo Stato non fu più in grado di delegare la protezione sociale né alle forze del mercato né ai singoli individui⁷⁰. Per questo motivo, la legge sugli infortuni del 1898, arrivata a conclusione solo dopo lunghi anni di mediazioni e controversie, rappresentò a tutti gli effetti un cambiamento epocale per la legislazione sociale e per l'affermazione dello stesso Stato sociale. Citando Luigi Montuschi, infatti, si passò dalla configurazione mercantile dei rapporti di lavoro, in cui veniva valorizzata solo la libertà individuale delle parti senza prendere in considerazione la debolezza economica del lavoratore, ad un sistema sociale di protezione del lavoratore in grado di unire tutele legali e collettive. Fu allora che il diritto del lavoro assunse il connotato della 'specialità' che ancora lo contraddistingue⁷¹.

È possibile affermare quindi, che in una fase iniziale di formazione dello Stato sociale italiano, la questione degli infortuni fu il presupposto per gettare le basi di una politica legislativa orientata a riconoscere come fondamentale l'intervento dello Stato nei rapporti di lavoro. Lo Stato provava ad assumere allora il ruolo di garante della pace sociale attraverso l'applicazione di misure di prevenzione volte a contenere il conflitto di classe⁷². I primi tentativi di codifica di una legislazione sociale, infatti, pur non essendo particolarmente incisivi furono fondamentali perché permisero ai lavoratori delle fabbriche di diventare protagonisti della scena politica e sociale passando «Du silence à la parole»⁷³ e favorendo in questo modo una profonda trasformazione all'interno dello Stato liberale⁷⁴.

Ad ogni modo, la prima legge sugli infortuni, essendo stata scritta in un momento storico di forte crisi sociale e politica, risente chiaramente dell'incertezza dei tempi, come è noto, il 1898 è stato l'anno dei moti di Milano, degli stati d'assedio, della repressione violenta del movimento operaio da parte di Bava Beccaris⁷⁵. Proprio la forte instabilità della situazione

⁷⁰ Chiara Giorgi - Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 7.

⁷¹ Luigi Montuschi, *La tutela contro gli infortuni dal 1898 ad oggi: cent'anni di storia*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», (1998), n. 1, p. 710.

⁷² Valerio Strinati, *La responsabilità degli imprenditori: e la Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: iniziative legislative e dibattiti parlamentari* cit., p. 159.

⁷³ Crf. Jacques Le Goff, *Du silence à la parole: droit du travail, société, Etat (1830-1985)*, Quiemper, 1985.

⁷⁴ Enrico Guastapane, *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture* cit., p. 42.

⁷⁵ Per un approfondimento su Bava Beccaris si rimanda a: Raffaele Colapietra, *Bava Beccaris Fiorenzo*, Dizionario biografico degli italiani, vol. 7, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1970.

politica, costrinse lo Stato a intervenire in maniera definitiva sulla Questione operaia attraverso l'approvazione di una legge che era stata rimandata per oltre vent'anni e che venendo alla luce in un momento storico estremamente delicato, risultò essere, sin da subito, piena di contraddizioni interne. Perché una legge sia chiara infatti è necessario che sia immediatamente comprensibile per evitare che la libera interpretazione dei fatti vada a minare la certezza del diritto. Indubbiamente la chiarezza di una legge dipende dalle 'parole del potere'⁷⁶ e da come chi detiene il potere decide di utilizzare il linguaggio giuridico per dare disposizioni. A tal proposito, in un recente saggio, Valerio Onida afferma che il linguaggio legislativo deve essere chiaro e il meno possibile arcaico, per evitare che il classico 'latinorum' manzoniano risulti incomprensibile a colui che dovrà applicare la legge:

le leggi parlano per disporre (comandare, vietare, consentire), e dunque il loro linguaggio è "iussivo", non è o non dovrebbe essere troppo lontano da quello dei soggetti cui si rivolgono, specie se non parlano solo agli apparati di potere (amministrativi o giudiziari) ma vogliono parlare anche ai membri della collettività le cui condotte intendono disciplinare⁷⁷.

Ad ogni modo, la stesura formale della norma non è l'unico elemento che va a minare la chiarezza di una legge, altrettanto importante è infatti la stabilità della situazione politica e la coerenza con cui la materia oggetto di legge viene disciplinata attraverso una sicura comprensione del problema da parte della classe politica. Citando Ada Lonni:

le leggi chiare sono sempre il frutto di periodi di forte egemonia politica, mentre nei momenti di trasformazione la produzione legislativa è spesso caratterizzata da confusione e soprattutto contraddizioni, che rivelano l'esistenza di orientamenti contrapposti di fronte ai quali la classe dirigente, non riuscendo a imporsi, tenta mediazioni.⁷⁸

Per questi motivi, la legge 17 maggio 1898 n. 80, non fu il punto di arrivo né tanto meno la soluzione per la Questione operaia e negli anni successivi furono necessari ulteriori provvedimenti legislativi volti a rendere effettivamente attuabile la legge e finalizzati ad estendere la tutela sociale ad altri settori lavorativi.

I principali decreti in materia di prevenzione infortuni e di tutela del lavoro furono i seguenti:

- ✓ regio decreto 18 giugno 1899 n. 230: regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie (il regolamento rese attuativa la legge 17 maggio 1898 n. 80);

⁷⁶ Si prende in prestito il titolo del recente volume: *Le parole del potere: il lessico delle istituzioni in Italia*, a cura di Guido Melis e Giovanna Tosatti, Bologna, Il Mulino, 2021.

⁷⁷ Valerio Onida, *Le parole della Costituzione repubblicana*, in *Le parole del potere: il lessico delle istituzioni in Italia*, a cura di Guido Melis e Giovanna Tosatti, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 49.

⁷⁸ Ada Lonni, *Fatalità o responsabilità? Le "jatture" degli infortuni sul lavoro: la legge del 1898 cit.*, p. 737.

- ✓ regio decreto 18 giugno 1899 n. 231: regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave;
- ✓ regio decreto 18 giugno 1899 n. 233: regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle industrie che trattano materie esplodenti;
- ✓ regio decreto 27 maggio 1900 n. 205: regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle imprese di costruzione;
- ✓ legge 19 giugno 1902 n. 242: legge sulla tutela del lavoro femminile e dei minori (successivamente integrata dalla legge 818/1907)⁷⁹;
- ✓ testo unico 31 gennaio 1904, n. 51: il testo unico della legge per gli infortuni degli operai sul lavoro andò ad abrogare la precedente legge sugli infortuni (l. 17 marzo 1898 n.80);
- ✓ legge 7 novembre 1907, n. 807: legge per il riposo settimanale;
- ✓ legge 22 marzo 1908 n.105: legge per la regolamentazione del lavoro notturno.

È indubbio che l'inizio del nuovo secolo segnò un momento molto importante per la legislazione in materia antinfortunistica, e in particolar modo la pubblicazione del testo unico del 31 gennaio 1904 n. 51 (con il relativo regolamento di attuazione approvato con r.d. 13 marzo 1904 n. 141) fu un ulteriore tentativo del Parlamento di risolvere in maniera pacifica la Questione operaia.

Le origini del primo testo unico sull'assicurazione dagli infortuni, si possono far risalire alle proposte di modifica della legge del 1898, ad opera di Zanardelli, presentate alla Camera l'8 giugno 1901⁸⁰. Il dibattito che nei mesi successivi seguì in Parlamento, come ricorda Flavio Quaranta, fu particolarmente interessante soprattutto perché vide l'impegno dei maggiori esponenti della tutela antinfortunistica dell'epoca (Maggiorino Ferraris, Ferrero di Cambiano, Celli, Cabrini ed altri)⁸¹.

La legge che alla fine ne risultò, fu il testo unico del 1904 che andò a riordinare la materia antinfortunistica dell'epoca e rimase in vigore fino al 31 marzo 1937.

Tra le principali novità introdotte dalla nuova legge si possono ricordare:

⁷⁹ La prima legge sul lavoro dei fanciulli nelle fabbriche e nelle miniere venne approvata nel 1886, ma ben presto si rivelò inadeguata. Nel 1893 il ministro Pietro Lacava, in base ai risultati di un'inchiesta sul lavoro minorile, presentò un disegno di legge che avrebbe dovuto migliorare ed ampliare la disciplina vigente in materia. Solo nel 1902, nel quadro della legislazione sociale promossa dal Governo Zanardelli-Giolitti e su sollecitazione del gruppo parlamentare socialista, il Ministro di Agricoltura, industria e commercio, Guido Baccelli, portò in approvazione dopo alcuni miglioramenti, un progetto elaborato dal predecessore Paolo Carcano. A tal proposito si vedano: legge 19 giugno 1902, n. 242, *Sul lavoro delle donne e dei fanciulli* e legge 26 giugno 1913, n. 886, *Requisiti di istruzione dei fanciulli per l'ammissione al lavoro negli stabilimenti industriali*.

⁸⁰ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXI, I sessione (8 giugno 1901), Resoconto stenografico della tornata dell'8 giugno 1901, *Disegno di legge per una riforma della legge sugli infortuni*, p. 4892, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg21/sed136.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁸¹ Flavio Quaranta, *Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli* cit., p. 38.

- ✓ l'estensione dell'obbligo assicurativo ad alcuni lavori agricoli;
- ✓ la diminuzione della cauzione sia per le casse private che per i sindacati;
- ✓ la possibilità in alcuni casi di costituire sindacati 'obbligatori' per la gestione dell'assicurazione mutua di determinate industrie, comprendenti almeno 15.000 operai, che dovevano essere approvati mediante regio decreto sentito il parere delle camere di commercio, dei consigli provinciali e del Consiglio di Stato⁸²;
- ✓ assicurazione per infortunio completamente a carico del datore di lavoro e introduzione di multe per chiunque facesse pagare una parte dell'assicurazione ai propri operai;
- ✓ introduzione del diritto di ispezione sulle condizioni dei lavoratori e sulle polizze assicurative, con accertamenti e revisioni anche in seguito all'infortunio e con possibilità di modificare le indennità inizialmente erogate.

Se per alcuni aspetti il testo unico del 1904 apportò delle importanti innovazioni nella normativa in materia di infortuni sul lavoro, per altri versi si pose in continuità con alcuni dei principali fondamenti della legge sugli infortuni del 1898. Come la precedente legge, infatti, confermava alcuni aspetti⁸³:

- ✓ obbligo del datore di lavoro di assicurare i propri dipendenti con contratti assicurativi da lui scelti;
- ✓ obbligo per la Cassa nazionale infortuni di assicurare indipendentemente dalla colpa dell'imprenditore o del lavoratore;
- ✓ sostituzione della responsabilità soggettiva con quella oggettiva e importanza del 'rischio professionale' in collegamento all'attribuzione della colpa;
- ✓ sostituzione integrale dell'ente assicuratore negli obblighi inerenti al rischio con conseguente esonero della responsabilità civile del datore di lavoro;
- ✓ risarcimento solo del danno professionale e non dell'effettivo danno anatomico o fisiologico.

Interessante notare che né la legge del 1898 sugli infortuni né il successivo testo unico del 1904 entrarono nel merito del tema dell'assistenza all'infortunato e del recupero post traumatico. È evidente quindi che era interesse del legislatore tutelare ancora una volta i meccanismi di produzione a discapito di una reale tutela della salute del lavoratore. Non a caso, la scelta di limitare l'assicurazione obbligatoria solo alle industrie, escludendo così un'enorme parte di settori professionali comunque pericolosi, dimostra i limiti oggettivi di una legge che, seppur si dimostrò come un'importante tappa nell'evoluzione degli studi

⁸² *Ibidem.*

⁸³ Maria Morello, *Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro* cit., p. 38.

antifortunistici, ancora presentava aspetti critici ed era destinata ad essere ulteriore fonte di malcontento negli anni avvenire.

La definizione stessa di ‘operaio’ fornita dal Testo Unico appare controversa. L’art. 2 del t.u. n. 51/1904 definisce ‘operaio’, a prescindere dal sesso, dall’età o dalla nazionalità, «chiunque sia occupato nel lavoro, o soprintenda al lavoro altrui, o vi partecipi, o svolga un lavoro agricolo in servizio alle macchine. Si parla dunque di stati di fatto, non si fa riferimento in alcun modo ad un rapporto giuridico»⁸⁴. È chiaro quindi che per essere assicurato non bisognava solo essere impiegato in uno dei settori lavorativi previsti dalla legge, ma bisognava anche avere un datore di lavoro intenzionato a non trasgredire la legge. Ma se tra lavoratore e datore di lavoro non esisteva un legame giuridico evidentemente non esisteva nemmeno l’obbligo per il datore di lavoro di stipulare una polizza assicurativa per tutelare il lavoratore. Ecco emergere uno dei primi limiti oggettivi della legge. Del resto, come avrà modo di affermare qualche anno più tardi il medico Giuseppe Felice Gardenghi⁸⁵ a proposito dei problemi connessi alla legislazione sociale:

Vi sono due ordini di leggi che restano lettera morta o sono scarsamente efficaci; quelle che sono inapplicabili e quelle delle quali non si cura l’applicazione.

Le prime non sono rare: inopportune, improvvisate, frutto troppo immediato del sentimento, per quanto lodevoli in principio, sono idonee soltanto ad aggiungere nuove delusioni ai volumi di una legislazione sterile.

Più frequenti sono le seconde, che, anche se ottime, restano scritte soltanto nei codici perché troppo debole e incerta è l’azione delle autorità esecutive di fronte alle resistenze, specie quando si tratta (come quasi sempre nel nostro caso) di leggi destinate a turbare inveterate abitudini e interessi stabiliti⁸⁶.

In definitiva, il testo unico per gli infortuni sul lavoro non mise fine alla questione della tutela della salute dei lavoratori ed anzi contribuì ad accendere ulteriormente le polemiche sull’inefficacia della legislazione sociale e antifortunistica dell’epoca.

Solo ad un anno di distanza dalla approvazione del testo unico il Ministro dell’agricoltura, industria e commercio, Luigi Rava⁸⁷, fu costretto ad istituire un’apposita Commissione

⁸⁴ Ivi, p. 40.

⁸⁵ Giuseppe Felice Gardenghi (1875 – 1930), laureato in medicina e chirurgia, dal 1908 fu incaricato dal Ministero dell’agricoltura industria e commercio dell’insegnamento di igiene del Regio Istituto superiore di Roma. Appassionato studioso di tutti gli aspetti dell’igiene, fu autore di interessanti studi sia in campo microbiologico, sia nel grande settore dei problemi ambientali connessi ai luoghi di lavoro.

⁸⁶ Giuseppe Felice Gardenghi, *Legislazione igienica del lavoro*, Torino, Unione tipografico. Editrice Torinese, 1912, in Franco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori* cit., p. 38.

⁸⁷ Luigi Rava (1860 – 1938) è stato un giurista e politico italiano. Fu sindaco di Roma e Senatore del Regno. Fu ministro dell’agricoltura, dell’industria e del commercio del Regno d’Italia dal 1903 al 1905 e ministro dell’Istruzione dal 1906 al 1909.

composta da delegati del Ministero di grazia e giustizia e del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, per cercare di risolvere la Questione operaia attraverso una più precisa definizione dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro⁸⁸. L'istituzione della Commissione ancora una volta non fu risolutiva e come testimoniano numerose lettere conservate presso l'Archivio centrale di Stato, gli anni immediatamente successivi all'approvazione del testo unico furono caratterizzati da numerose richieste da parte dei patronati e sindacati operai di rivedere il disegno di legge.

Tra le principali richieste mosse alla Presidenza del Consiglio vi erano: l'abolizione del lavoro notturno e l'applicazione del riposo settimanale, nonché la richiesta di nuove forme di tutela per il lavoro di donne e bambini⁸⁹. Anche questa volta, gli industriali cercarono in tutti i modi di osteggiare il progresso della legislazione sociale.

Protagonista indiscusso di questa delicata fase della storia italiana fu Giovanni Giolitti⁹⁰. Citando Guido Melis: «dopo la crisi di fine secolo (crisi economico-sociale, ma soprattutto crisi politico-istituzionale, per non dire costituzionale), toccò a Giovanni Giolitti, l'uomo politico che caratterizzò con la sua presenza il primo quindicennio del Novecento, guidare la silenziosa trasformazione dello stato liberale in risposta alle nuove sollecitazioni provenienti dall'economia»⁹¹.

Tornando alle carte dell'Archivio centrale di Stato, si legge in una lettera inviata dal ministro Francesco Cocco-Ortu⁹² al Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti che, nonostante la legge avesse concesso agli industriali un arco di tempo di cinque anni per adattarsi all'abolizione del lavoro notturno delle donne:

È risultato che mentre la maggior parte degli stabilimenti industriali hanno potuto e voluto trovarsi pronti a cessare il lavoro di notte, ve ne sono altri (nelle industrie tessili, in cui quasi solamente si riscontra questo lavoro, circa 80) che, o per colpa di una deplorevole impudenza, o per causa di ritardo di consegna di macchinario da parte delle case fabbricanti, odi ritardo

⁸⁸ Lettera inviata da Luigi Rava a Alessandro Fortis in data 10 giugno 1905 in ACS, PCM, 1905 10.5.507.

⁸⁹ A tal proposito si ricorda che in Belgio Hanri La Fontaine, premio Nobel e fondatore della Documentazione fu uno dei primi relatori per la legge sulla riduzione dell'orario di lavoro e del riposo settimanale. «La Fontaine è infatti relatore di una delle prime leggi per la riduzione dell'orario di lavoro a cinque giorni e a quaranta ore settimanali, ed è un convinto sostenitore dei nuovi metodi di taylorizzazione del lavoro. Anche nell'organizzazione del lavoro intellettuale la meccanizzazione assume sempre più il compito di alleviare i compiti faticosi o routinari. Sono gli anni della visione di Max Weber del lavoro intellettuale come 'professione' e i modi, i luoghi, gli attori, del lavoro impiegatizio mutano». Cfr. Paola Castellucci, *Mundaneum: una prospettiva geopolitica per la documentazione* cit., 109.

⁹⁰ Giovanni Giolitti (1842 – 1928) è stato un politico italiano. Esponente prima della sinistra storica e poi della corrente liberale, oltre a ricoprire la carica di presidente del Consiglio dei ministri per ben cinque volte fu ministro dell'Interno, ministro del Tesoro e ministro delle Finanze.

⁹¹ Guido Melis, *Storia dell'amministrazione in Italia: 1861-1993* cit., p. 183.

⁹² Francesco Cocco-Ortu (1842 – 1929) è stato un politico italiano e deputato del Regno. Fu Ministro di grazia, giustizia e culti del Regno d'Italia dal 1901 al 1903 e per due volte ministro dell'agricoltura, dell'industria e del commercio (1897-1898 e 1906-1909).

nella sistemazione dei locali di lavoro, per parte dei costruttori, non potranno assolutamente sospendere il lavoro di notte alla data fissata dalla legge⁹³.

Come si evince dalle parole del ministro molti industriali si erano impegnati per cercare di applicare regole e nuovi mezzi per ridurre gli infortuni, probabilmente animati dal clima di ottimismo favorito dall'idea di 'progresso' che sembrava permeare tutte le manifestazioni della vita economica e sociale dall'età giolittiana. Non a caso, fu allora che si sviluppò quello che Roberto Romano chiama il «mito della prevenzione»:

una sorta di idealizzazione della lotta all'infortunio, che assunse i contorni di una «santa missione redentrice» umanitaria e civile il cui compito supremo era quello di diffondere lo «spirito» della prevenzione, inteso come armonioso connubio di esigenze tecnico-produttive e di solerte salvaguardia della salute operaia⁹⁴.

Ma come ravvisa Flavio Quaranta, è probabile che non si andò oltre il classico paternalismo di fine secolo⁹⁵, motivo per il quale, insieme agli industriali 'illuminati' ve ne erano altri, molti, che non avevano nessuna intenzione di adattarsi alla nuova legislazione e adducendo motivi di carattere economico, che, come sostenevano, non erano loro imputabili, cercavano in ogni modo di aggirare la legge.

Quello che preme però sottolineare è la velata compiacenza che accompagnava le scelte della classe dirigente italiana. Il ministro Cocco-Ortu nella sua lettera a Giolitti si dice infatti propenso a non attribuire colpe ai vari industriali che non erano ancora pronti a adattarsi al nuovo dettato di legge e si dice invece orientato a richiedere al Senato l'aggiunta di una proroga dei tempi concessi per il divieto del lavoro notturno.

La volontà della classe politica italiana di tutelare ad ogni costo gli interessi degli 'industriali padroni' non fece altro che far aumentare le polemiche dell'opinione pubblica, sempre più attenta alla Questione operaia e inasprì il malcontento generale. A tal proposito si riportano alcuni significativi estratti di lamentele pervenute alla Presidenza del Consiglio nell'arco del 1907 in risposta ai ritardi del Parlamento nell'approvazione della legge sul divieto del lavoro notturno.

Numerose richieste di abolizione del lavoro notturno arrivarono dalla categoria dei 'panattieri'; in un telegramma inviato da Silvio Savio, Presidente della Lega 'panattieri' il

⁹³ Lettera inviata da Francesco Cocco - Ortu a Giovanni Giolitti in data 4 maggio 1907, in ACS, PCM, 1907 10.6.

⁹⁴ Roberto Romano, *Sistema di fabbrica, sviluppo industriale e infortuni sul lavoro*, Torino, Einaudi, 1984, p. 1023.

⁹⁵ Flavio Quaranta, *Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli* cit., p. 20.

1° febbraio 1907 il lavoro notturno viene definito come «infame vergogna del secolo ventesimo»⁹⁶.

In un'ulteriore lettera inviata al Presidente del Consiglio dalla Lega di resistenza operai 'panattieri' di Roma il sistema del lavoro notturno viene descritto come inumano e i malsani ambienti di lavoro come causa di numerose malattie riscontrate nella categoria dei panettieri⁹⁷. Per convincere Giovanni Giolitti ad intervenire con forza nell'abolizione del lavoro notturno, la Lega inviò alla Presidenza del Consiglio anche un volume⁹⁸ dove venivano presentati i risultati di un'indagine sul lavoro notturno dei fornai in Italia, condotta dall'Ufficio del lavoro. Nella lettera di accompagnamento al volume si legge:

se la S. V. avrà la cortesia di studiare diligentemente la relazione dell'ufficio del lavoro e leggere il nostro opuscolo; siamo certi si formerà la forte convinzione che l'abolizione del lavoro notturno s'impone nell'interesse igienico ed economico di 33 milioni di cittadini, ed in quello morale e fisiologico degli 85.000 operai fornai d'Italia⁹⁹.

Non meno agguerrite furono le lamentele delle donne operaie impiegate in lavori notturni. In particolar modo, le lavoratrici dalla Società nazionale di patronato e mutuo soccorso a favore delle giovani operaie¹⁰⁰ di Torino, per sollecitare l'applicazione della legge contro il lavoro notturno, il 17 maggio 1907 scrissero a Giovanni Giolitti una lettera che risulta firmata dalla presidentessa della Società, la signorina Cesarina Aste:

⁹⁶ Il testo integrale del telegramma inviato da Silvio Savio, Presidente della Lega panettieri alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 1° febbraio 1907 è il seguente: «L'assemblea panettieri reclama legge abolizione lavoro notturno infame vergogna secolo ventesimo», in ACS, PCM, 1907 10.6.

⁹⁷ Lettera a cura del Comitato della Lega di resistenza operai panattieri di Roma, in ACS, PCM, 1907 10.6.

⁹⁸ Il volume si intitola: *Il lavoro notturno dei panattieri a Roma ed in Italia e la sulla sia abolizione*, di A. Serrantoni con prefazione del prof. Rossi-Doria, ACS, PCM, 1907 10.6.

⁹⁹ Lettera a cura del Comitato della Lega di resistenza operai panattieri di Roma, in ACS, PCM, 1907 10.6.

¹⁰⁰ La società fu fondata a Torino nel 1901 da alcune signore dell'alta società che avevano notato che le numerose lavoratrici impiegate nella sartoria e in mestieri affini era priva di tutela. Per cercare di migliorare la condizione delle operaie, decisero di creare una società con lo scopo iniziale del mutuo soccorso. Ogni socia pagava 25 centesimi al mese per avere 60 centesimi al giorno in caso di malattia. Ben presto la Società iniziò a svolgere anche attività di patronato, in quanto le fondatrici iniziarono a provvedere al collocamento delle operaie, si batterono per ottenere un salario conveniente, un lavoro non protratto al di là di dieci ore, il riposo festivo, l'igiene dei locali, e soprattutto si impegnarono per far sì che le leggi di tutela del lavoro fossero estese anche alle lavoratrici. L'illustre giurista Carlo Calisse nel 1906 descrisse la società nel seguente modo: «La carità privata ed i sussidi de' pubblici enti concorsero ad ingrandire le forze patrimoniali della società, e a renderne possibile un'azione più vasta, diretta alla tutela ed alla educazione delle operaie anche fuori del lavoro, per ottenere quel miglioramento morale cui quello materiale doveva essere principio e mezzo. Ed in breve tempo la società ha fondato scuole, ricreatori, case di famiglia, sale di ritrovo, uffici di collocamento, laboratori propri. Né soltanto in Torino, bin dal 1903 la società si sparse fuori di questo primo suo centro. Se ne formarono sedi in quell'anno a Cuneo, Varallo e a Roma; seguirono, nel 1904, Firenze, Ancona, Modena, Milano, Piacenza; vi si aggregarono poi Lucca, Siena, Fano, Venezia, Reggio Emilia; altre sedi si stanno formando. Divenne, così, società nazionale, e ad essa fu concesso il patronato da S. M. la Regina Madre e dalle LL. AA. le duchesse Letizia ed Elena di Aosta. Il giorno 12 di maggio tutte le presidenti delle sedi d'Italia convennero a congresso in Torino, attorno alla presidente generale, signorina Cesarina Astesana, che dal primo nascere ha condotto la società allo stato presente, dedicandole tutta intera la ricchezza della sua mente e del suo cuore». Cfr. Carlo Calisse, *Per la Società nazionale di patronato e m. s. a favore delle giovani operaie*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 41, (luglio 1906), n. 163, p. 321 (321 -337).

A nome delle 20.000 operaie addette alla nostra Società io domando che non venga accettata la domanda di proroga per l'applicazione della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli riguardo al lavoro notturno. È assurdo che non siano bastati cinque anni agli industriali biellesi per provvedere alla cessazione del lavoro notturno nei loro stabilimenti nel giugno prossimo. Essi si sono arricchiti già abbastanza alle spalle degli operai [...] il mantenere ferme le disposizioni legislative ed il non cedere alle istanze degli industriali eviteranno disordini gravissimi e faranno giustizia alla classe operaia¹⁰¹.

Anche dal versante cattolico arrivarono numerose richieste di adeguare la legislazione sociale alle esigenze del nuovo secolo. La Lega cattolica del lavoro di Como scrive a Giovanni Giolitti:

Riaffermiamo la necessità che Governo e Parlamento intraprendano lo studio e l'applicazione di una sana e completa legislazione sociale, sia correggendo, secondo le esigenze dei tempi e il bisogno del proletariato, le poche leggi vigenti, sia introducendone sollecitamente delle nuove, come quella sull'ispettorato del lavoro, sull'abolizione completa del lavoro notturno, sul riconoscimento giuridico delle unioni professionali ecc., di cui l'Italia difetta in modo assoluto¹⁰².

Numerosi furono anche i solleciti che nel 1907 arrivarono alla Presidenza del Consiglio per richiedere l'approvazione del riposo settimanale. Presso l'Archivio centrale di Stato sono conservati vari documenti in cui i presidenti di determinate categorie di lavoratori, come commessi e impiegati del commercio, droghieri, fornai, pizzicagnoli, sollecitavano l'intervento del Parlamento per risolvere la questione del riposo settimanale e mettere fine alle agitazioni sociali.

Parallelamente a queste richieste di miglioramento della legislazione sociale inviate da categorie di settore ve ne furono altrettante provenienti da un'altra categoria che si sentiva 'oppressa' dalla legge: numerose furono le richieste degli industriali per ottenere proroghe all'applicazione della legge. Interessante notare come la classe dei 'padroni-imprenditori' cercasse di convincere i deputati che prorogare l'applicazione della legge avrebbe portato vantaggio proprio alla classe operaia. Di seguito si riportano alcuni significativi estratti in tal senso, conservati presso l'Archivio Centrale.

Lettera inviata dalla Ditta De Fernex and Co. (24 maggio 1907):

¹⁰¹ Lettera inviata dalla Società nazionale di patronato e mutuo soccorso di Torino a Giovanni Giolitti in data 17 maggio 1907, in ACS, *PCM*, 1907 10.6.

¹⁰² Lettera inviata dalla Lega cattolica del lavoro di Como alla Presidenza del Consiglio in data 20 maggio 1907, in ACS, *PCM*, 1907 10.6.

Questa nostra domanda fu già raccomandata dal competente Ispettore Capo del lavoro, per cui sono certo che con la di lei buona parola potrò riuscire e così evitare di mettere sul lastrico per diversi mesi una parte del nostro affezionato personale operaio¹⁰³.

Telegramma inviato dal Cotonificio Feo alla Presidenza del Consiglio dei ministri (3 giugno 1907):

Preghiamo vivamente vostra eccellenza volere interporre buoni uffici presso ministero agricoltura per un postergamento di almeno due mesi entrata vigore articolo cinque legge lavoro donne fanciulli diversamente per ritardi consegna macchinario imputabili casi forza maggiore saremo costretti licenziare 250 operai che attualmente lavorano di notte [...] ¹⁰⁴

Insieme a questo telegramma, in Archivio Centrale, è conservata anche la risposta che pochi giorni dopo, il Ministro Cocco-Ortu inviò al Cotonificio Feo e l'aspetto che colpisce di più è il continuo tentativo della classe politica di tranquillizzare gli industriali:

Il Senato ha già approvato la mia proposta di concedere una proroga all'attuazione del divieto del lavoro notturno delle donne a favore di quegli industriali che non possono attuarlo al momento dovuto per colpa dei fornitori del macchinario. Se anche la Camera approverà, la ditta Feo fruirà della concessione¹⁰⁵.

Interessante notare come Cocco-Ortu sembri non considerare affatto che gli industriali avessero avuto un arco di tempo lungo cinque anni per adeguare il proprio modello organizzativo industriale al nuovo disegno di legge e invece di intervenire con forza sull'inerzia degli industriali inadempienti, si limiti assicurare i padroni del fatto che non verranno imputate colpe per i ritardi.

Sempre in Archivio centrale sono numerosi i carteggi tra Giovanni Giolitti e Cocco-Ortu, in cui il Presidente del consiglio sollecita il ministro circa l'urgenza di rivedere in parlamento il disegno di legge sugli infortuni e le ulteriori leggi sociali di tutela dei lavoratori per evitare disordini pubblici, ma allo stesso tempo dai carteggi si evidenzia che lo stesso Giolitti non prese mai una reale posizione a favore della classe operaia finendo per assecondare con zelo le richieste degli industriali. Del resto, la legge stessa del 1898 non distingueva in maniera chiara tra tutela previdenziale e tutela prevenzionistica e l'assenza di qualsiasi forma di coercizione o di imposizione nei confronti degli industriali inadempienti alle norme

¹⁰³ Lettera inviata Arturo Monti della Ditta Fernex and Co. a Luigi Rossi, segretario particolare del Presidente dei ministri, in data 24 maggio 1907, in ACS, *PCM*, 1907 10.6.

¹⁰⁴ Telegramma inviato dal Cotonificio Feo alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 3 giugno 1907, in ACS, *PCM*, 1907 10.6.

¹⁰⁵ Lettera di risposta al telegramma del Cotonificio Feo da parte del ministro Francesco Cocco-Ortu in data 10 giugno 1907, in ACS, *PCM*, 1907 10.6.

preventive è indicativa dell'atteggiamento marcatamente classista della classe dirigente italiana¹⁰⁶.

Ad ogni modo, negli ultimi anni, la storiografia italiana¹⁰⁷ ha valutato la politica giolittiana del 'lungo Ministero'¹⁰⁸, in maniera meno critica, considerando il periodo del 'riformismo senza riforme'¹⁰⁹ in chiave positiva. È stata riqualificata la capacità di Giolitti di muovere abilmente la 'macchina del potere' in modo tale da permettere ai conflitti sociali e politici di risolversi apparentemente in maniera spontanea. Si parla, a proposito, del fenomeno della 'politica dell'attesa' tipico dell'età giolittiana, ovvero, aspettare che le situazioni critiche tornassero alla normalità senza un intervento diretto dello Stato e quindi senza creare ulteriore malcontento tra le parti coinvolte¹¹⁰.

Un esempio emblematico in tal senso è l'istituzione dell'Ispettorato del lavoro¹¹¹, organismo nato nel 1912 secondo un progetto di legge presentato da Sonnino, ma preparato e impostato durante il secondo Ministero Giolitti. Come spiega Amedeo Osti Guerrazzi:

la creazione dell'ispettorato rivela le grandi capacità di Giolitti e rappresenta, proprio per il suo significato politico, una notevole conquista sulla strada delle riforme e verso quel "costituzionalismo" nei rapporti tra capitale e lavoro di cui si parlava all'epoca. Per la prima volta nella storia dell'amministrazione italiana, infatti, venivano inseriti degli operai all'interno di un organismo [...] che deteneva forti poteri di controllo e di coercizione nei confronti delle classi proprietarie. Gli aiuti ispettori operai potevano non solo violare la privata proprietà degli industriali, considerata da alcuni intangibile come il domicilio, ma lo potevano fare perché operai, rappresentanti di una classe sociale alla quale non veniva riconosciuto neanche il diritto di voto¹¹².

Si comprende quindi come la creazione dell'ispettorato, concepito in 'forma amministrativa' dando l'incarico organizzativo al professor Carlo Dragoni, capo sezione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio (MAIC), rappresentasse una svolta significativa, nell'ambito della faticosa elaborazione di una legislazione sociale. La legge istitutiva

¹⁰⁶ Flavio Quaranta, *Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli* cit., p. 20.

¹⁰⁷ Guido Melis scrive a proposito: «La storiografia più recente, venuta a maturazione fra la fine del decennio scorso e i primi anni Settanta, guarda infatti allo Stato giolittiano come all'esperienza più moderna dell'intera vicenda liberale: quella a partire dalla quale è possibile un più diretto riferimento alle contemporanee situazioni europee». Guido Melis, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, «Studi Storici», 19, (1978), n. 1, p. 143.

¹⁰⁸ Amedeo Osti Guerrazzi, *Grande industria e legislazione sociale in Italia*, Torino, Paravia scriptorium, 2000, p. 307.

¹⁰⁹ Ernesto Ragionieri, *Storia d'Italia*, vol. IV, t. 3, *La storia politica e sociale*, Torino, 1976, p. 1867.

¹¹⁰ Guido Melis, *La macchina imperfetta: immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 5.

¹¹¹ Per un approfondimento circa la storia istituzionale dell'Ispettorato del lavoro si rimanda ai seguenti lavori: Alberto Baldasseroni [et al.], *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia: nascita e primi sviluppi dell'Ispettorato del lavoro (1904-1939)* cit., ; Amedeo Osti Guerrazzi, *Grande industria e legislazione sociale in Italia* cit., ; Francesco Carnevale-Alberto Baldasseroni, *L'Ispettorato del lavoro e l'ENPI* cit., ; S. Narni Mancinelli, *Cenni storici sull'Ispettorato del lavoro*, (1962), n. 14, p. 23-45.

¹¹² Amedeo Osti Guerrazzi, *Grande industria e legislazione sociale in Italia* cit., p. 308.

dell'Ispettorato dimostra la capacità di Giolitti di aggirare la volontà delle classi proprietarie attraverso una politica riformista volta a inserire nelle strutture della burocrazia i lavoratori nella prospettiva di allargare le basi sociali dello Stato liberale¹¹³.

Un ulteriore problema che si trovò a dover risolvere il Governo Giolitti fu il fenomeno della speculazione assicurativa che caratterizzò i primi anni di entrata in vigore della legge sugli infortuni e del successivo testo unico. Come già detto la legge vigente prevedeva che gli industriali potessero assicurare i propri dipendenti presso qualsiasi istituto assicuratore. Questa situazione generò però nel giro di pochi anni una situazione di grande caos determinata dalla nascita incontrollata di numerosi enti assicuratori che grazie a medici accondiscendenti stipulavano polizze assicurative esorbitanti.

Per questo motivo, furono numerose le richieste mosse dalla categoria degli industriali per richiedere l'intervento del Governo al fine di abbassare il tasso delle polizze assicurative.

Il 31 dicembre del 1907 Cocco-Ortu scrive a Giovanni Giolitti in merito all'urgenza di rivedere la legislazione sugli infortuni:

sono pervenuti voti e sollecitazioni per una riforma della legge vigente, e questo Ministero ha già da tempi predisposto un disegno di legge inteso a tale scopo. I concetti fondamentali di questo disegno di legge sono i seguenti:

I Sostituire il monopolio della Cassa Nazionale di assicurazione per gli infortuni al sistema della libera scelta dell'Istituto assicuratore [...].

II Prevenire le liti promuovendo e agevolando la liquidazione amichevole e stragiudiziale delle indennità con vari provvedimenti, fra i quali l'istituzione nei maggiori centri di apposite Commissioni per le assicurazioni operaie [...].

III Rendere più semplice, spedita e meno dispendiosa la procedura per le controversie giudiziarie [...].

IV Rendere meno gravoso l'onere dell'assicurazione [...]¹¹⁴.

Per dare seguito alle proposte di Cocco-Ortu, Giovanni Giolitti, «principe dei burocrati» e profondo conoscitore della burocrazia italiana e dell'amministrazione minuta¹¹⁵ scrisse all'avvocato Paolo Carcano, Ministro del tesoro:

il collega Cocco Ortu mi segnala la necessità d'esser posto in grado di presentare, alla ripresa dei lavori parlamentari, le proposte legislative da lui concretate per una riforma della vigente

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Lettera inviata da Francesco Cocco - Ortu a Giovanni Giolitti in data 31 dicembre 1907, in ACS, PCM, 1907 10.6.578.

¹¹⁵ Guido Melis, *Storia dell'amministrazione in Italia: 1861-1993* cit., p. 129.

legge per gli infortuni sul lavoro, giusta i voti e le sollecitazioni pervenutagli da vari e importanti centri commerciali d'Italia¹¹⁶.

Si arrivò così ad una nuova proposta di legge presentata alla camera dal Ministro Cocco-Ortu il 13 marzo 1908¹¹⁷. Il disegno di legge, però, non ebbe fortuna e per tutto il periodo giolittiano, non ci furono ulteriori modifiche al testo unico 1904 (ad eccezione di quelle disposte nel 1913 per i lavoratori della Tripolitania e della Cirenaica).

La faticosa elaborazione di una legislazione sociale volta alla tutela dei lavoratori continuò negli anni a seguire e un'ulteriore svolta si ebbe il 23 agosto del 1917 quando venne approvato il decreto-legge n. 1450 relativo all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura. Anche questo decreto, come i precedenti in tema di infortuni sul lavoro, venne approvato dopo un lungo e contrastato dibattito parlamentare¹¹⁸. Commenta Maria Morello:

Un esauriente esame degli Atti parlamentari ci conferma che l'esclusione del settore agricolo, fino a questo momento, non è certo dovuta ad una dimenticanza: il problema era stato più volte posto e dibattuto ma, il legislatore aveva preferito provvedere, sin dall'inizio, solamente, a quelle lavorazioni nel corso delle quali risultava essersi verificato il maggior numero di infortuni, riproponendosi di estendere gradualmente la tutela anche ad altre, così come è avvenuto all'estero e specialmente nella Germania di Bismarck, ovvero il modello al quale si guardava con maggiore attenzione¹¹⁹.

Già nel 1910, infatti, Giovanni Raineri¹²⁰, Ministro dell'agricoltura, aveva proposto, insieme al presidente del consiglio Luigi Luzzatti, un disegno di legge per l'estensione dell'assicurazione obbligatoria ai contadini¹²¹. Il disegno di legge fu portato in Senato dove era già presente un'altra proposta di legge sul tema a carico dell'on. Emilio Conti¹²²,

¹¹⁶ Lettera inviata da Giovanni Giolitti al Ministro del tesoro Paolo Carcano in data 10 gennaio 1908, ACS, PCM, 1907 10.6.578.

¹¹⁷ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXII, I sessione (13 marzo 1908), Resoconto stenografico della tornata dell'13 marzo 1908, *Disegno di legge per modificazioni alla legge sugli infortuni del lavoro (Cocco-Ortu)*, p. 20237, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg22/sed475.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

¹¹⁸ Per un approfondimento sui caratteri generali e la natura giuridica dell'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura si rimanda a: Maria Morello, *Per la storia della sicurezza del lavoro: le prime forme di tutela assicurativa per gli infortuni in agricoltura*, «I working papers di Olympus», (2014), n.38, p. 1-41.

¹¹⁹ Ivi, p. 3.

¹²⁰ Giovanni Raineri (1858-1944) è stato un agronomo e senatore nel Regno d'Italia; Ministro dell'agricoltura, industria e commercio (1910-1911), Ministro senza portafoglio (19-22 giugno 1916), Ministro dell'Agricoltura (1916-1917), Ministro per la ricostituzione delle terre liberate dal nemico (1920; 1921 e 1922).

¹²¹ AP, *Camera dei deputati*, legislatura XXIII, I sessione (14 maggio 1910), Resoconto stenografico della tornata dell'14 maggio 1910, *Disegno di legge per modificazioni alla legge sugli infortuni del lavoro (Cocco-Ortu)*, p. 6886, <<https://storia.camera.it/regno/lavori/leg23/sed160.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

¹²² Emilio Conti era un fervente sostenitore del disegno di legge per l'estensione dell'assicurazione obbligatoria ai lavoratori dei campi. Per primo, nella tornata del 13 gennaio 1907, aveva proposto una prima bozza di legge dal titolo «Assicurazione obbligatoria dei contadini per gli infortuni sul lavoro» (AP, *Senato*, legislatura XXII, I sessione, 1904-1907, doc. n. 440.), poi riproposta, a seguito di numerosi emendamenti, nel marzo 1909, con

presentata nel 1909 e non ancora approvata. Sul disegno di legge Ranieri - Luzzatti si oppose il senatore Saladino Saladini¹²³ che con la maggioranza assoluta dell'Ufficio centrale del Senato ritené non obbligatoria l'estensione dell'assicurazione ai contadini per non andare a gravare sulla proprietà fondiaria che avrebbe dovuto farsi carico dell'assicurazione. Per questo motivo, il disegno di legge venne cassato¹²⁴.

Nel marzo del 1913 Francesco Saverio Nitti¹²⁵, ministro dell'agricoltura succeduto a Ranieri, tornò sul tema degli infortuni in agricoltura ed istituì una Commissione per studiare come apportare nuove modifiche al testo unico del 1904. La Commissione ritenne che fosse necessaria l'estensione dell'assicurazione obbligatoria ad altri settori lavorativi esclusi dall'assicurazione dalla normativa allora vigente. Lo schema della proposta fu affidato ad una ulteriore sottocommissione e venne approvato dal ministro Nitti ma la sopraggiunta crisi ministeriale paralizzò nuovamente l'evoluzione della legislazione sociale. Nel 1916 i deputati Pier Gaetano Venino¹²⁶ e Giberto Borromeo¹²⁷ proposero un nuovo disegno di legge sullo stesso argomento ma ancora una volta la proposta non venne presa in considerazione dalla Camera. Contemporaneamente, in più zone di Italia in maniera autonoma si erano andate formando varie associazioni mutue finalizzate ad assicurare i contadini sugli infortuni da lavoro. Scrive Giovanni Ranieri che:

nella provincia di Firenze, ad esempio, l'assicurazione dei contadini è largamente e spontaneamente praticata in maniera egregia, con vantaggi dei lavoratori agricoli e con

il nuovo titolo «Assicurazione obbligatoria della terra per gli infortuni dei contadini sul lavoro». A proposito delle sue rivendicazioni in Senato per far approvare la legge contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, scrive in una lettera datata 2 maggio 1916 e inviata al commendatore Scelsi, Capo di gabinetto del ministro Antonio Salandra: «non sia disposto mai a lasciarmi mettere in un sacco quando si tratta di Ministri prepotenti e monopolizzatori a scopo personale d'ogni opera». In ACS, *PCM*, 1916 12 2 55-136, n. 160.

¹²³ Saladino Saladini Pilastrini (1846-1923) laureato in Giurisprudenza e in Lettere e filosofia, ricoprì la carica di Prefetto in diverse città italiane e fu sindaco di Cesena. Dal 1889 fu nominato senatore.

¹²⁴ Un resoconto dettagliato degli eventi si ricava dalla lettera inviata dal ministro Giovanni Ranieri al Presidente del Consiglio Paolo Boselli in data 28 settembre 1916. In ACS, *PCM*, 1916 12 2 55-136, n. 654.

¹²⁵ Francesco Saverio Vincenzo de Paola Nitti (1868 – 1953) è stato un economista, politico, saggista e antifascista italiano. Presidente del Consiglio dei ministri del Regno d'Italia, più volte ministro. Fu il primo Presidente del Consiglio proveniente dal Partito Radicale Italiano e il primo nato dopo l'unità d'Italia. La sua attività di economista fu apprezzata a livello internazionale e diverse sue opere furono distribuite anche all'estero. Tra i massimi esponenti del Meridionalismo, approfondì le cause dell'arretratezza del sud a seguito dell'unificazione nazionale, elaborò diverse proposte per affrontare la questione meridionale e analizzò le ragioni del brigantaggio nel Sud Italia. Durante il fascismo, a causa di violente persecuzioni da parte degli squadristi fu costretto all'esilio all'estero, da dove sostenne e finanziò attività antifascista.

¹²⁶ Pier Gaetano Venino di Varenna (1878 – 1955) laureato in Giurisprudenza è stato un dirigente d'azienda, banchiere e politico italiano. È stato Presidente della Cassa mutua lombarda per l'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura e Ministro delle Colonie (1921-1922).

¹²⁷ Giberto Borromeo Arese (1859-1941) amministratore d'azienda e senatore del Regno, ricoprì diverse cariche amministrative istituzionali nel Comune e nella Provincia di Milano.

soddisfazione degli stessi proprietari. Queste forme mutualistiche oggi esistenti possono servire come ottimo punto di riferimento e di studi per un assetto legislativo¹²⁸.

Oltre alle Casse mutue infortuni operanti sul territorio, già da qualche anno anche la Cassa nazionale infortuni si era fatta carico dell'assicurazione libera fatta dai proprietari fondiari a favore dei propri contadini e nel 1916 aveva manifestato al Governo la facoltà di farsi carico dell'assicurazione obbligatoria sugli infortuni agricoli¹²⁹. Contemporaneamente, anche il Consiglio di amministrazione della Cassa nazionale previdenza approvò l'estensione del sistema pensionistico ai contadini, come si legge in una lettera inviata al Presidente del Consiglio dal marchese Ferrero di Cambiano¹³⁰, presidente della Cassa nazionale previdenza:

Non occorre che io segnali a V. E. le ragioni del voto espresso dal Consiglio; sono le ragioni che muovono tutti gli uomini di cuore, tutti coloro che intendono con affetto al bene delle classi lavoratrici e che pure ispirano indubbiamente il Governo, in questo momento soprattutto in cui i lavoratori dei campi e delle officine combattono generosamente e tanto valorosamente per la difesa e per la grandezza della Patria¹³¹.

Senza dubbio, uno dei fattori che accelerò la modifica della legge sugli infortuni con una apertura verso la categoria dei lavoratori agricoli fu la consapevolezza che il mondo contadino era la categoria che al momento stava sopportando più di ogni altra lo sforzo bellico al fronte. Del resto, è stato giustamente notato da Adriano Prospero che, dall'Unità di Italia e per tutto il corso del 'Secolo breve', i contadini sono stati utilizzati dai politici come «classe oggetto»¹³² ovvero come una «categoria spregiata, carne da cannone per guerre coloniali e conflitti mondiali»¹³³. La classe sociale dei contadini è stata dimenticata dalla politica perché non portatrice di denaro come la classe degli operai ma allo stesso tempo, i Governi che si sono succeduti, per tenerla tranquilla, si sono 'preoccupati' ciclicamente di

¹²⁸ Lettera inviata dal ministro Giovanni Ranieri al Presidente del Consiglio Paolo Boselli in data 28 settembre 1916. In ACS, *PCM*, 1916 12 2 55-136, n. 654.

¹²⁹ Nota inviata dal Presidente della Cassa Nazionale infortuni Ferrero di Cambiano al Presidente del Consiglio in data 30 dicembre 1916. In ACS, *PCM*, 1916 12 2, n. 2157.

¹³⁰ Pietro Luigi Cesare Giuseppe Ernesto Ferrero di Cambiano (1852 – 1931) è stato un avvocato, dirigente d'azienda e politico italiano. È stato un esponente di spicco della nobiltà piemontese, liberale di orientamento conservatore, Presidente della Cassa di risparmio di Torino (1906-1919), Presidente della Cassa nazionale per gli infortuni degli operai sul lavoro e della Cassa nazionale di previdenza per l'inabilità e la vecchiaia degli operai.

¹³¹ Nota inviata dal Presidente della Cassa Nazionale di previdenza al Presidente del Consiglio dei ministri in data 29 ottobre 1916. In ACS, *PCM*, 1916 12 2, n. 22385.

¹³² È stato lo storico Pierre Bordieu per primo a definire i contadini come 'classe oggetto'. Una definizione provocatoria usata per ricordare agli storici che troppo a lungo la storiografia ha dimenticato la società preindustriale idealizzando il mondo delle campagne e lasciando sbiaditi sullo sfondo i lavoratori della terra, come se questi non avessero gli stessi diritti e lo stesso universo di valore della classe operaia. Pierre Bordieu, *La paysannerie une classe objet*, «Actes de la recherche en sciences sociales», XVII-XVIII (1977), p. 1-5.

¹³³ Andrea Prospero, *Un volgo disperso: contadini d'Italia nell'Ottocento*, Torino, Einaudi, 2019, p. IX-XVIII.

darle piccoli premi o come si direbbe oggi ‘ammortizzatori sociali’¹³⁴. Interessante notare che mentre per gli operai la Rivoluzione industriale ha significato il passaggio ‘dal ‘silenzio alla parola’¹³⁵ e quindi a nuove forme di potere, per i contadini viceversa rappresentò il passaggio in ombra, collocandoli ultimi tra gli ultimi nella piramide sociale.

L’adozione dell’obbligo assicurativo contro gli infortuni agricoli, pertanto, fu al tempo stesso una forma di riconoscenza verso i contadini impiegati al fronte e lo strumento per contenere il conflitto sociale che la Grande Guerra contribuiva a rendere ancora più teso. Alla vigilia della guerra, infatti, solo il 4,8% della popolazione italiana risultava coperto da qualche forma di assicurazione sociale e il conflitto mondiale non fece altro che rendere ancor più evidente quanto le iniziative politiche intraprese negli anni precedenti fossero fragili e insufficienti¹³⁶. Scrivono Chiara Giorgi e Ilaria Pavan:

il vasto e poverissimo mondo delle campagne italiane restava così estraneo alle pur sbiadite misure di protezione previdenziale sino ad allora adottate. E sul fronte del lavoro delle donne, all’esclusione delle contadine dalla protezione contro gli infortuni, si affiancava l’assenza di queste tutele anche per la manodopera femminile rappresentata dal lavoro a domicilio e dal lavoro domestico; circa 600.000 lavoratrici stando alle cifre, inesatte per difetto, stando al censimento del 1901¹³⁷.

Tali circostanze portarono all’approvazione per legge dell’assicurazione obbligatoria dei lavoratori della terra. Con il decreto-legge luogotenenziale n. 1450 del 23 agosto 1917 vennero tutelati i lavoratori fissi e avventizi, uomini e donne dai 9 ai 75 anni, addetti ad aziende agricole e forestali, i proprietari terrieri, i mezzadri e gli affittuari che prestavano normalmente opera manuale nelle rispettive aziende¹³⁸. L’assicurazione comprendeva tutti i casi di morte, invalidità permanente, assoluta e parziale, che avessero ridotto di almeno il 15% la capacità lavorativa, e l’invalidità temporanea assoluta che comportasse l’astensione al lavoro per oltre 10 giorni¹³⁹. Alla Cassa nazionale di assicurazione infortuni per gli infortuni degli operai sul lavoro venne affidata la gestione dell’assicurazione dei lavoratori agricoli che però sarebbe stata mantenuta distinta dall’assicurazione degli operai¹⁴⁰. Oltre

¹³⁴ Ivi, p. IX.

¹³⁵ Cfr. Jacques Le Goff, *Du silence à la parole: droit du travail, société, Etat (1830-1985)*, Quiemper, 1985.

¹³⁶ Chiara Giorgi-Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 33.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Art. 1 decreto-legge 23 agosto 1917, n. 1450 concernente l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura. In Ministero per l’industria, il commercio ed il lavoro - Direzione generale del lavoro - Divisione previdenza sociale, *Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura: atti della commissione incaricata di predisporre lo schema regolamentare*, Roma, Tipografia Ditta Ludovico Cecchini, 1919, p. 9.

¹³⁹ Falvio Quaranta, *Le origini dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (testimonianze vercellesi)* cit., p. 315.

¹⁴⁰ Art 4 decreto-legge 23 agosto 1917, n.1450 concernente l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura. In Ministero per l’industria, il commercio ed il lavoro - Direzione generale del lavoro -

alla Cassa nazionale infortuni, la legge stabilì che le casse mutue infortuni agricole già operanti sul territorio, appositamente autorizzate dallo Stato, avrebbero continuato temporaneamente la loro azione nei limiti previsti dall'apposito regolamento¹⁴¹.

Mentre il testo unico del 1904 indicava la manodopera subordinata come unica categoria di lavoratori soggetti a tutela, con il decreto del 1917 vennero incluse anche alcune categorie di lavoratori autonomi, purché impiegati in maniera continuativa all'interno di qualche azienda agricola. In più, spiega Flavio Quaranta: «per la prima volta, venne istituito il principio pubblicistico della cosiddetta “automaticità della prestazione”, cioè anche nel caso in cui il datore di lavoro non avesse ottemperato agli obblighi contributivi, il lavoratore sarebbe stato comunque tutelato *ope legis*»¹⁴².

L'art. 23 del suddetto decreto prevedeva la pubblicazione di un successivo regolamento che sarebbe andato a disciplinare le norme specifiche che avrebbero reso attuativo il decreto. Per tale motivo, il ministro per l'industria, il commercio e il lavoro, Giuseppe De Nava¹⁴³, affidò l'incarico di occuparsi della stesura del regolamento ad una commissione speciale composta da persone con comprovata esperienza nelle questioni relative all'assicurazione degli infortuni sul lavoro e conoscenze in merito alle esigenze del lavoro agricolo¹⁴⁴.

Furono scelti come membri della Commissione, il direttore generale e il presidente della Cassa nazionale infortuni, rispettivamente Foscolo Bargoni e Cesare Ferrero Di Cambiano; Giulio Calamani, primo segretario del Ministero per l'industria, il commercio e il lavoro e futuro direttore della Cassa nazionale infortuni; deputati e senatori con esperienza in questioni legate al lavoro agricolo; professori e medici coinvolti in attività legate all'assicurazione degli infortuni, come ad esempio Giovanni Loriga¹⁴⁵, capo dell'ispettorato

Divisione previdenza sociale, *Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura: atti della commissione incaricata di predisporre lo schema regolamentare* cit., p. 10.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Flavio Quaranta, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (testimonianze vercellesi)* cit., p. 315.

¹⁴³ Giuseppe De Nava (1858 – 1924), laureato in Giurisprudenza, nel 1893 divenne referendario del Consiglio di Stato, carica che gli permise di partecipare a numerose commissioni legislative. Nel 1896 divenne Capo di Gabinetto del Ministro dei Lavori Pubblici, Giulio Prinetti, nel Governo Di Rudinì e l'anno seguente fu eletto alla Camera dei deputati. Si occupò principalmente della riforma dell'amministrazione statale, dello sviluppo delle vie di comunicazione, dei problemi del mezzogiorno. Si dedicò inoltre al problema dell'alfabetizzazione, alla riforma dei catasti e alle bonifiche.

Fu un esponente della destra liberale e convinto sostenitore dei Governi Zanardelli-Giolitti; venne nominato sottosegretario di Stato nel Governo Sonnino. Dal 1916 De Nava fu Ministro dell'Industria, Commercio e Lavoro nel Governo Boselli.

¹⁴⁴ Per un approfondimento si rimanda agli atti redatti dalla Commissione istituita per redigere il testo del Regolamento: Ministero per l'industria, il commercio ed il lavoro - Direzione generale del lavoro - Divisione previdenza sociale, *Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura* cit.

¹⁴⁵ Giovanni Loriga (1861 – 1950) laureato in medicina e chirurgia all'Università di Roma. Dapprima medico provinciale a Firenze e a Venezia, fu chiamato in seguito a Roma presso la Direzione della Sanità pubblica e sempre a Roma nel 1906 fondò la scuola medica del lavoro per medici aspiranti alla carriera di ufficiale

medico dell'industria e del lavoro e Gaetano Pieraccini¹⁴⁶, medico del lavoro e leader di un gruppo di medici convinti della necessità di costruire una moderna e coerente legislazione sociale. In varie parti del regolamento è possibile notare come le diverse professionalità che animavano la Commissione contribuirono alla stesura del testo di legge. In particolare, il *Titolo V – Denuncia degli infortuni e inchiesta*¹⁴⁷, è indubbiamente opera dei medici e degli scienziati membri della Commissione. In questa parte del regolamento, infatti, viene disciplinato, nella gestione degli infortuni, l'intervento dei medici e dell'Ispettorato del lavoro.

ai medici viene assegnato il compito di intervenire a seguito dell'infortunio per diagnosticare le cause dell'incidente e la gravità del danno, con obbligo di invio all'autorità di pubblica sicurezza del certificato di infortunio. Entro quattro giorni dal ricevimento della denuncia l'Ispettorato era tenuto a procedere con un'inchiesta per accertare le dinamiche effettive dell'infortunio; la richiesta di inchiesta poteva essere mossa dall'infortunato, dagli avanti diritto o anche dall'ente assicurato. Il regolamento definì come compiti dell'Ispettorato:

- ✓ Analizzare le circostanze dell'infortunio.
- ✓ Individuare l'identità delle persone coinvolte nell'infortunio.
- ✓ Esaminare la natura della lesione e lo stato dei feriti.
- ✓ Studiare la situazione familiare degli infortunati e delle persone aventi diritto di indennità¹⁴⁸.

Si legge all'art 77: «l'Ispettorato del lavoro quando ritenga che l'infortunio sia dovuto a responsabilità dell'azienda o di terzi deve comunicare il processo verbale dell'inchiesta all'autorità giudiziaria competente la quale provvede, se del caso, a norma di legge»¹⁴⁹. È evidente quindi come lo strumento dell'inchiesta fosse considerato dai membri della commissione come fondamentale mezzo per accertare la veridicità dei fatti; la diagnosi

sanitario, presso la quale svolse il corso di igiene del lavoro sino al raggiungimento dei limiti di età. Fu il nonno di Enrico e Giovanni Berlinguer.

¹⁴⁶ Gaetano Pieraccini (1864 - 1957), laureato in medicina nel 1888 a Firenze è stato un medico e un politico italiano. Per un approfondimento si rimanda a: Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Gaetano Pieraccini e la nascita della moderna medicina del lavoro in Italia*, in *Gaetano Pieraccini medico del lavoro* cit., p. 54.

¹⁴⁷ *Schema di Regolamento per l'esecuzione del Decreto-legge 23 agosto 1917, n. 1450, concernente l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura*, in Ministero per l'industria, il commercio ed il lavoro; Direzione generale del lavoro; Divisione previdenza sociale, *Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura: atti della commissione incaricata di predisporre lo schema regolamentare*, cit., p. 9

¹⁴⁸ Art 74, *Schema di Regolamento per l'esecuzione del Decreto-legge 23 agosto 1917, n. 1450, concernente l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura*, in Ministero per l'industria, il commercio ed il lavoro - Direzione generale del lavoro - Divisione previdenza sociale, *Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura* cit., p. 31

¹⁴⁹ Art. 77, *Schema di Regolamento per l'esecuzione del Decreto-legge 23 agosto 1917, n. 1450, concernente l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura*, in Ministero per l'industria, il commercio ed il lavoro - Direzione generale del lavoro - Divisione previdenza sociale, *Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura* cit., p. 32.

medica avrebbe quindi messo in moto la ‘macchina della legge’ per tutelare la salute del lavoratore.

Del resto, Gaetano Pieraccini, uno dei vari medici membri della Commissione, qualche anno prima aveva scritto nel trattato *Patologia del lavoro e terapia sociale*:

La codificazione completa di quello che è la Patologia del lavoro, nella parte da riferirsi alla struttura scheletrica della Legge, non potrà essere che opera di Medici; l'uomo politico non ne metterà che la veste; in una parola a noi la sostanza, ad altri il darne la forma. I più poderosi argomenti a sostegno di una codificazione sulla sicurezza del lavoro ed a tutela e rispetto della integrità e della vita, debbono essere forniti al Legislatore dalla Fisiologia e dalla Fisiopatologia.¹⁵⁰

Dello stesso parere era anche il medico e igienista Giovanni Loriga:

quando esso (il medico igienista del lavoro) potrà congiungere gli insegnamenti della scuola e del laboratorio con quelli che gli forniscono l'osservazione quotidiana e gli esperimenti fatti sul campo del lavoro, diventerà certamente il principale e il più autorevole consigliere del legislatore e dell'industriale e il protettore più sicuro e più benefico degli operai¹⁵¹.

Interessante notare che i medici particolarmente sensibili alle tematiche sociali del lavoro, come Pieraccini e Loriga, fossero convinti che per creare una efficace legislazione antinfortunistica fosse necessaria la collaborazione tra gli ‘uomini di legge’ e gli ‘uomini della scienza’. Molti medici del lavoro, infatti, nei primi anni del Novecento, maturarono la consapevolezza che per essere veramente il ‘braccio armato’ della legge e incidere quindi in maniera significativa sulla legislazione sociale antinfortunistica, avrebbero dovuto spogliarsi del ruolo di meri esecutori di certificati medici e visite preventive o di controllo e avrebbero invece dovuto scendere sul ‘campo’ per andare a studiare da vicino i problemi connessi alla ‘salubrità del lavoro’. Lo studio dell’ambiente di lavoro per comprendere la causa delle malattie dei lavoratori non era però una novità in quanto all’inizio del Settecento il medico italiano Bernardino Ramazzini¹⁵², universalmente riconosciuto come il fondatore della medicina del lavoro, per primo iniziò a ragionare sulla connessione ‘ambiente di lavoro – malattie dei lavoratori’. Ramazzini, nella celebre opera *De morbis artificum diatriba*, impostò un preciso lavoro di indagine sui lavori diffusi al suo tempo «prendendo in esame la “prava materia” trattata dagli operai, le posizioni coatte di costoro, gli orari

¹⁵⁰ Gaetano Pieraccini, *Patologia del lavoro e terapia sociale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1906, p. X.

¹⁵¹ Francesco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *L'Ispettorato del lavoro e l'ENPI* cit., p. 80.

¹⁵² Bernardino Ramazzini (1633-1714) medico e scienziato, è ricordato come fondatore della medicina del lavoro a seguito della pubblicazione nel 1700 del trattato *De morbis artificum*, la versione volgarizzata dell’opera è stata realizzata negli anni Venti del Novecento: Bernardino Ramazzini, *De litteratorum morbis dissertatio*, Congresso di medicina del lavoro, Firenze 1922.

eccessivamente prolungati, gli ambienti malsani, gli utensili e gli arnesi di lavoro spesso inadatti o scomodi»¹⁵³. La modernità del metodo ramazziniano fu di rompere il divario «fra medico e ambiente di lavoro, andando a visitare, oltre che il malato, anche la "causa" della sua malattia, per trarne ammaestramenti profilattici e terapeutici»¹⁵⁴.

Ad ogni modo, gli insegnamenti di Ramazzini vennero realmente recepiti solo nei primi anni del Novecento quando si iniziò a ragionare concretamente su come tutelare l'uomo dalle malattie causate dall'attività lavorativa. Non è un caso che, quando furono presentati in Parlamento i primi progetti di legge per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni su lavoro, si iniziò a diffondere la consapevolezza che fosse necessario estendere la tutela assicurativa anche alle malattie professionali, quindi alle malattie causate dal lavoro. Queste premesse, nei primi anni del Novecento, contribuirono alla nascita e affermazione di una specifica disciplina della medicina, la medicina del lavoro. Nel 1902, infatti, iniziò ad essere pubblicata la più antica rivista al mondo di medicina del lavoro, «La medicina del lavoro», a cura del medico Luigi Devoto¹⁵⁵, e nello stesso anno venne proposta l'apertura, a Milano di una Clinica per la cura dei mali causati dal lavoro: la Clinica del lavoro. L'inaugurazione ufficiale della Clinica avvenne nel 1910 e Luigi Devoto ne fu il primo direttore. Devoto rispondeva a chi chiedeva in maniera polemica perché si fosse scelto di chiamare Clinica del lavoro e non Clinica dei lavoratori: «perché il malato è il lavoro ed è questo che deve essere curato affinché siano prevenute le malattie dei lavoratori».¹⁵⁶

3. 3 Dalla Grande Guerra al fascismo: la tutela degli infortuni nel sistema della Stato sociale corporativo

Dopo la Grande Guerra, la legislazione relativa alla protezione sociale e del lavoro venne ulteriormente sviluppata fino ad arrivare, qualche anno più tardi, all'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali che si rivelò un importante traguardo nella faticosa elaborazione di un adeguato sistema di protezione della salute dei lavoratori. La Guerra fu dunque l'evento chiave che accelerò una serie di riforme che a lungo erano state rimandate:

Al Ramazzini non sarà forse possibile uscire nel 1916. Come è ben facile il prevedere, il Ramazzini, avendo i migliori collaboratori volti a ben altre cure che non siano le finalità

¹⁵³ Falvio Quaranta, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (testimonianze vercellesi)* cit., p. 316.

¹⁵⁴ Alberto Baldasseroni - Franco Carnevale, *Archeologia del lavoro*, «Nuova città», (2002), n.4-5, p. 91.

¹⁵⁵ Luigi Devoto (1864 – 1936) è stato un medico, accademico e politico italiano ed è considerato uno dei fondatori a livello mondiale della moderna Medicina del Lavoro. Padre del linguista Giacomo Devoto.

¹⁵⁶ *Clinica del lavoro Luigi Devoto: a cent'anni dalla fondazione, 1902-2002* cit., p. 13.

supreme dell'igiene sociale, dell'eugenica, dell'infortunistica, delle assicurazioni legislative collettive, avrà deficienza di buon materiale di pubblicazione. Eppoi a che parlare di protezione della salute pubblica, in mezzo a questa generale carneficina!! A che parlare d'infortunistica, quando è tutto un infortunio!!»¹⁵⁷

Così «Il Ramazzini»¹⁵⁸, una delle più antiche riviste di medicina del lavoro salutava i suoi lettori nell'ultimo fascicolo del 1915. Il commiato del «Il Ramazzini» ai suoi lettori, a causa delle circostanze tragiche della guerra, invita a riflettere su come il già complesso ambito del tema degli infortuni sul lavoro si andò a complicare ulteriormente durante la Prima Guerra Mondiale e nell'immediato dopoguerra.

Come ebbe modo di affermare il medico Luigi Devoto, la guerra aveva creato una nuova 'categoria' di malati: oltre ai feriti di guerra vi erano «i malati della Guerra che sono molti, quasi come i feriti»¹⁵⁹. E tra questa categoria di malati vi erano tutte quelle persone che in maniera più o meno diretta erano stati colpiti dagli effetti della guerra, compresi tutti coloro che combattevano parallelamente all'esercito regolare, in quello che è stato definito il 'fronte interno' di guerra. Un esercito molto numeroso composto, da contadini, operai militarizzati, donne, «una nuova classe operaia reclutata sulla base delle intervenute esigenze, nelle campagne, tra le donne, nella popolazione più giovane e anziana, tra i minori, sono tutti invocati a testimonianza di un aggiuntivo ineliminabile contributo di sangue»¹⁶⁰. La situazione emergenziale imposta dalla guerra fece venire meno le poche misure di protezione previste dalla normativa vigente per la protezione dei lavoratori ma allo stesso tempo fu l'innescò per nuovi e mirati interventi legislativi che andarono a colmare le lacune della legislazione sociale dell'epoca. A tal proposito, Chiara Giorgi e Ilaria Pavan invitano a riflettere sul nesso causa effetto che si può rintracciare tra le dinamiche drammatiche delle due guerre mondiali e lo sviluppo di moderni sistemi di protezione sociale, come se come la guerra, in qualità di evento doloroso e imprevedibile, riuscisse ad avere un ruolo catalizzatore nell'approvazione di riforme sociali per anni rimandate¹⁶¹. Nel caso specifico della salute e sicurezza dei lavoratori, il primo conflitto mondiale, favorendo la trasformazione «guerra come lavoro, lavoro come guerra»¹⁶², contribuì sicuramente ed esasperare il conflitto sociale e politico già in atto. Con l'avvento della guerra, infatti, alle

¹⁵⁷ Editoriale, «Il Ramazzini giornale italiano di medicina sociale», (2015), p. 716.

¹⁵⁸ Per un approfondimento sulla Rivista, il contesto di divulgazione e i temi affrontati si rimanda a: Alberto Baldasseroni - Francesco Carnevale, *La stagione de "il Ramazzini-giornale italiano di medicina sociale " (1907-1916)*, in Gaetano Pieraccini *medico del lavoro: la salute dei lavoratori in Toscana all'inizio del XX secolo* cit., p. 75-86.

¹⁵⁹ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori* cit., p. 55.

¹⁶⁰ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori* cit., p. 55-56.

¹⁶¹ Chiara Giorgi – Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 37.

¹⁶² Ivi, p. 51.

industrie fu richiesto uno sforzo enorme per riconvertirsi e fronteggiare le nuove esigenze belliche. Per favorire la mobilitazione industriale agli operai militarizzati vennero imposti orari di lavoro prolungati (con l'annullamento dei piccoli traguardi raggiunti dalla legislazione sociale negli anni precedenti come il riposo notturno e settimanale), il lavoro a cottimo divenne una delle modalità più diffuse di tipologia di lavoro e i ritmi di lavoro divennero sempre più intensi a scapito della salute dei lavoratori. Con l'inasprimento del conflitto, la maggior parte dei lavori vennero dequalificati e i salari subirono un drastico ribasso, gli ambienti di lavoro divennero sempre più fatiscenti e pericolosi perché molto spesso gli stabilimenti industriali venivano installati in maniera del tutto improvvisata¹⁶³:

Di fronte ad un conflitto, nel quale per la prima volta si era evidenziata una notevole carenza di manodopera, dovuta al fatto che la maggior parte della popolazione maschile era la fronte, si cercò di far fronte alle esigenze crescenti della produzione industriale, che richiedevano ingenti quantità di forza lavoro, con il reclutamento di nuove maestranze, anche femminili e minorili¹⁶⁴.

Per garantire la produzione di guerra in un primo momento vennero abbandonati gli obblighi di tutela del lavoro previsti dalla normativa vigente. In seguito, essendo chiaro che il conflitto non si sarebbe concluso in tempi brevi come nelle previsioni iniziali, il governo incentivò una serie di misure di tutela rivolte principalmente alla manodopera femminile e minorile anche attraverso la collaborazione con il sindacato che nella prima fase del conflitto si era rivelata estremamente conflittuale. Il sindacato, infatti, essendo composto prevalentemente da uomini non aveva visto in maniera positiva l'ingresso massiccio delle donne e dei bambini in lavori che abitualmente venivano condotti da manodopera maschile. Del resto, la grande guerra aveva messo in moto dei cambiamenti sociali dai quali nel dopoguerra non sarebbe stato possibile tornare indietro¹⁶⁵.

La mobilitazione totale della popolazione, oltre a determinare un nuovo ruolo per la donna nella società, aveva contribuito anche a sfumare il divario tra soldati e lavoratori dal momento che «la guerra aveva realizzato una saldatura, una sovrapposizione simbolica tra le due figure»¹⁶⁶ innescando in questo modo una concezione nuova del rischio professionale che diventava a tutti gli effetti un problema sociale da risolvere con una specifica legislazione sul lavoro. Il rischio professionale diventava ora l'anello di congiunzione tra la legislazione

¹⁶³ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori* cit., p. 56.

¹⁶⁴ Alberto Baldasseroni [et al.], *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia: nascita e primi sviluppi dell'Ispettorato del lavoro (1904-1939)* cit., p. 31.

¹⁶⁵ Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: La Società italiana di medicina del lavoro e igiene industriale dalle origini a oggi*, cit., p. 37.

¹⁶⁶ Chiara Giorgi – Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 44.

sugli infortuni e la legislazione sulle pensioni¹⁶⁷, andando a modificare i pilastri su cui si era fondato il sistema assicurativo di fine Ottocento: «la guerra sembrava dunque aver condotto lo Stato a dismettere il ruolo di comprimario nelle politiche sociali, per assumere il ruolo di protagonista»¹⁶⁸.

Per questo motivo, nel primo dopoguerra vennero realizzati una serie di interventi legislativi che erano stati predisposti in epoca giolittiana ma che vennero ultimati solo a conflitto finito. Questi interventi vennero realizzati da alcune commissioni speciali: la Commissione di studio sull'assicurazione obbligatoria contro le malattie¹⁶⁹, la Commissione Reale per il dopoguerra¹⁷⁰ e la Sottocommissione presieduta da Luigi Rava¹⁷¹.

Le riforme avviate, nell'immediato dopoguerra, per prima cosa, cercarono di risolvere le questioni del lavoro e del collocamento dei reduci di guerra. Successivamente il legislatore spostò l'attenzione su aspetti più direttamente attinenti alle tematiche sociali, come per esempio la normativa in tema di assicurazioni obbligatorie. Tra i principali provvedimenti che vennero adottati dopo la fine del conflitto si possono ricordare i seguenti:

- ✓ obbligo assicurativo per tutti i lavoratori impiegati negli stabilimenti per la produzione bellica¹⁷²;
- ✓ riconoscimento e finanziamento statale degli Uffici di collocamento gestiti dai Comuni o dagli altri enti locali, dalle organizzazioni datoriali e da quelle dei lavoratori¹⁷³;

¹⁶⁷ Ivi, p. 43.

¹⁶⁸ Ivi, p. 51.

¹⁶⁹ Il Ministro dell'industria, Giuseppe De Nava, con d.l.igt. 23 agosto 1917, nominò una commissione speciale incaricata di elaborare uno schema di legge relativo all'assicurazione obbligatoria contro le malattie. La Commissione concluse i suoi lavori nel dicembre del 1919 e venne nominata da numerosi storici del welfare 'Commissione Abbiate' in onore di Mario Abbiate, uno dei deputati che ebbe il merito di proporre un significativo programma di riforma previdenziale. Per un approfondimento si rimanda a Flavio Quaranta, *Mario Abbiate nel novantesimo anniversario dell'istituzione del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», (2010), n.1, pp. 163-182.

¹⁷⁰ Decreto luogotenenziale 16 settembre 1917 n. 1529. La Commissione era preposta alla redazione di una serie di voti inerenti alle riforme sociali da introdurre a guerra finita. Per un approfondimento si rimanda a: Laura Moscati, *La legislazione di guerra e il contributo della civilistica romana*, «Rivista italiana per le scienze giuridiche», (2016), n. 7, p. 349-367.

¹⁷¹ Decreto luogotenenziale 21 marzo 1918, n. 361. Il 21 marzo del 1918 venne istituita una Commissione governativa presieduta da Vittorio Emanuele Orlando. La Commissione era suddivisa in due grandi sottocommissioni: Materie giuridiche, amministrative e sociali e Materie economiche. All'interno della prima sottocommissione si venne a formare una specifica commissione dedicata alla legislazione sociale e alla previdenza. La commissione negli anni seguenti venne nominata 'Commissione Rava' dal nome del suo presidente. Per un approfondimento sulla Commissione si rimanda a: Andrea Rapini, *Attori, spazi e saperi della riforma sociale durante la Grande Guerra*, «Passato e presente», XXXIV (2016), n. 99, p. 59-86. Per un approfondimento sui presidenti e le sezioni delle Commissioni si rimanda a: *La riforma amministrativa 1918-1992: gli studi e le proposte*, a cura di Guido Melis e Giovanna Tosatti, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Libreria dello Stato, 1994.

¹⁷² Decreto luogotenenziale 29 aprile 1917, n. 670 e successive integrazioni del 24 luglio e 11 novembre.

¹⁷³ Decreto luogotenenziale 17 novembre 1918, n. 1911.

- ✓ obbligo assicurativo contro i rischi di invalidità e vecchiaia per i lavoratori dipendenti tra i 15 e i 65 anni di età¹⁷⁴;
- ✓ introduzione dell'assicurazione contro la disoccupazione¹⁷⁵;
- ✓ istituzione del Ministero del lavoro (3 giugno 1920)¹⁷⁶.

Sebbene risulti possibile rintracciare una linea di continuità tra le riforme sociali successive alla guerra e quelle del periodo precedente, indubbiamente gli anni del primo dopoguerra appaiono caratterizzati da un'importante stagione riformatrice che vide come protagonista la figura di Francesco Saverio Nitti. Il programma del governo Nitti, sul modello giolittiano, era improntato a risolvere i conflitti tra capitale e lavoro secondo la strategia tipica dell'epoca precedente, la politica 'dei piccoli passi'¹⁷⁷. Ma, scrive Guido Melis:

La guerra aveva cambiato gli stessi apparati amministrativi, mettendone in evidenza l'inadeguatezza burocratica del periodo antecedente il conflitto e imponendo (con alterne fortune) diverse soluzioni organizzative. In molti casi il «contagio» tra lo Stato e l'industria privata (determinato dalle esigenze della produzione bellica) aveva generato un blocco di interessi inedito, mescolando varie esperienze e compenetrando differenti culture. Rami alti e rami bassi, insomma: l'intero disegno istituzionale era stato profondamente modificato dal conflitto¹⁷⁸.

Pertanto, la situazione di crisi del dopoguerra non era più risolvibile con il tipico riformismo sociale di inizio secolo e il 'giolittismo' di Nitti, si rivelò, inadeguato rispetto ai fermenti politici e sociali in atto nel paese e diventò motivo di ulteriore malcontento, era evidente a molti che il governo procedesse senza un indirizzo e un programma definito.

Al fallimento della politica sociale postbellica, si aggiunse anche il declino di alcuni organismi consultivi che, in età giolittiana, attraverso inchieste, studi e congressi, avevano alimentato il dibattito sulle riforme sociali. Il Consiglio del lavoro e il Consiglio superiore di previdenza, «vennero progressivamente svuotati nelle attribuzioni sin dai primi anni di guerra in nome della razionalizzazione dell'apparato burocratico e, a conflitto concluso, in

¹⁷⁴ Decreto luogotenenziale 21 aprile 1919, n. 603. Con il decreto 603/1919 venne modificata la composizione e le attribuzioni della vecchia Cassa nazionale di previdenza che venne rinominata Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (Cnas).

¹⁷⁵ Decreto 19 ottobre 1919, n. 2214. Per un approfondimento sul tema della storia dell'assicurazione per la disoccupazione si rimanda a: Giulio Francisci, *L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria in Italia: dalla Grande guerra alla Carta del lavoro (1915-1927)*, «Studi storici», (2018), n.2, p. 367-401, DOI: <10.7375/91031>

¹⁷⁶ Dopo un processo di risistemazione delle attribuzioni un tempo di pertinenza del dicastero di Agricoltura, Industria e Commercio venne istituito il nuovo Ministero del lavoro. Per un approfondimento si rimanda a: Dora Marucco, *Alle origini del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in Italia*, «Le Carte e la storia», (2008), n.1, p. 179-190; *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica: le strutture e i dirigenti*, a cura di Guido Melis, 3. *I ministeri economici*, a cura di Linda Giuva e Maria Guercio, Bologna, il Mulino, 1992.

¹⁷⁷ Gianni Silei, *Lo Stato sociale in Italia: i bienni 1919-1920 e 1968-1969 a confronto*, «Italia contemporanea», (2004), n. 236, p. 411.

¹⁷⁸ Guido Melis, *La macchina imperfetta: immagine e realtà dello Stato fascista* cit., p. 8.

nome della lotta alle “bardature di guerra”»¹⁷⁹ così come, l’introduzione degli schemi assicurativi obbligatori determinò il declino definitivo delle organizzazioni mutualistiche, tradizionale punto di riferimento nel sistema riformatore giolittiano. La profonda crisi sociale e politica in atto nel paese si materializzò con violenza durante il biennio 1919-1920, quando gli operai attraverso l’occupazione delle fabbriche cercarono di recuperare il potere di acquisto dei salari che era venuto meno con l’inflazione e proposero, senza successo, l’attuazione dei Consigli di fabbrica sul modello inglese. Al termine del ‘biennio rosso’ la crisi, accentuata dalla violenza squadrista, percorreva tutto il paese e, come argomentano Franco Carnevale e Alberto Baldasseroni, ebbe come risultato principale, «quello di decidere con sicurezza della redistribuzione del potere di influenza tra capitale e lavoro portando le istanze politiche della classe operaia a soccombere irrimediabilmente»¹⁸⁰.

Nei mesi che seguirono e che precedettero l’avvento al potere di Mussolini, il processo di modernizzazione dello Stato sociale italiano non si era compiuto e le discussioni attorno ai grandi progetti di riforma si fecero sempre più sterili in quanto le ormai vane energie della classe politica erano unicamente rivolte a risolvere i problemi interni del Governo¹⁸¹:

L’Italia era uscita stremata dalla «inutile strage» della guerra (su 35 milioni e 600 mila abitanti 651 mila i morti in combattimento, 589 mila le vittime civili, un milione e 200 mila le perdite, in totale il 3,48% della popolazione) e logoratasi nella guerra civile del «biennio rosso», era un Paese smarrito e in bilico, afflitto da profonde fratture politiche e sociali: sei governi si erano succeduti dopo la crisi dell’esecutivo Orlando (il «presidente della vittoria»), tra il giugno 1919 e, appunto, la fine di ottobre del 1922¹⁸².

Il 30 ottobre 1922, salì al governo «senza la tradizionale carriera», l’«*homo novus* per eccellenza»¹⁸³, colui che «avrebbe impersonato, per contenuti, modi di porsi, persino per stile, un modello radicalmente alternativo a quello del vecchio mondo liberale»¹⁸⁴, Benito Mussolini¹⁸⁵.

La politica riformistica del dopoguerra, che si era rilevata estremamente fallimentare, contribuì quindi a porre fine allo Stato sociale ottocentesco di impronta tipicamente liberale e pose le basi per la nascita di un nuovo tipo di Stato sociale: quello autoritario-totalitario fascista.

¹⁷⁹ Gianni Silei, *Lo Stato sociale in Italia: i bienni 1919-1920 e 1968-1969 a confronto* cit., p. 411.

¹⁸⁰ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori* cit., p. 62.

¹⁸¹ Gianni Silei, *Lo Stato sociale in Italia: i bienni 1919-1920 e 1968-1969 a confronto* cit., p. 415.

¹⁸² Guido Melis, *La macchina imperfetta: immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 3.

¹⁸³ Guido Melis, *La macchina imperfetta: immagine e realtà dello Stato fascista* cit., p. 3.

¹⁸⁴ Ivi, p. 3.

¹⁸⁵ Per un approfondimento si rimanda ai recenti romanzi: Antonio Scurati, *M Il figlio del secolo*, Milano, Bompiani, 2021; Antonio Pennacchi, *Canale Mussolini*, Milano, Mondadori, 2011.

Mussolini, sin dagli esordi del fascismo, capì che investire nella legislazione sociale avrebbe giovato all'affermazione del movimento sia per l'importanza strategica del settore ai fini propagandistici sia per i meccanismi economici che vi ruotavano attorno¹⁸⁶. Del resto, è stato giustamente notato che il fascismo non nacque come propaggine del tardo feudalesimo agricolo o mercantile, quanto piuttosto come diretta conseguenza dal capitalismo moderno: «la conquista fascista dello Stato risulta essere l'attuazione di un processo che è consensuale con la formazione sociale del capitalismo, un flusso che disegna la sua modernizzazione»¹⁸⁷.

È cosa nota, infatti, che i temi sociali connessi al lavoro vennero utilizzati da Mussolini come forma di controllo sociale, come strumento per consolidare il sistema di potere fascista¹⁸⁸. Allo stesso tempo però se da un lato si ha a disposizione una vasta documentazione che dimostra l'interesse di Mussolini per il lavoro e per i lavoratori, dall'altro lato sono praticamente assenti fonti che documentino il punto di vista soggettivo dei lavoratori. D'altro canto, nonostante l'interesse di Mussolini per le questioni sociali sia uno dei temi maggiormente utilizzati dal revisionismo degli ultimi anni per convincere l'opinione pubblica del fatto che «Mussolini ha fatto anche cose buone»¹⁸⁹, è impossibile pensare che l'assenza di documentate manifestazioni di malcontento da parte dei lavoratori siano effettivamente collegabili ad un reale miglioramento delle condizioni di lavoro durante gli anni del regime.

In un saggio di qualche anno fa, Paul Corner si interroga sulla veridicità della tesi di Renzo De Felice sul consenso di massa che caratterizzò i primi anni di affermazione dello stato fascista. Corner ragiona sul fatto che 'assenza di dissenso' non significhi in maniera inversamente proporzionale consenso al fascismo. Secondo lo studioso l'assenza di documenti che testimonino forme di ribellione non vuol dire che effettivamente tutti fossero d'accordo con la politica fascista, semplicemente, è presumibile pensare che «quando la protesta è repressa e l'arresto è garantita, la calma è assicurata»¹⁹⁰, del resto, il fascismo, si era affermato attraverso la violenza squadrista.

Se si traspone questa tesi all'ambito della salute e sicurezza dei lavoratori è possibile porsi diversi interrogativi. È vero che il fascismo intervenne sulla legislazione del lavoro ed è anche vero che contribuì a livello statale al rafforzamento di numerosi enti adibiti alla tutela della sicurezza dei lavoratori, si pensi ad esempio alla nascita dell'Ente nazionale

¹⁸⁶ Chiara Giorgi – Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 90.

¹⁸⁷ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori* cit., p. 62.

¹⁸⁸ Chiara Giorgi – Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 92.

¹⁸⁹ Si prende in prestito il titolo del recente volume Francesco Lippi, *Mussolini ha fatto anche cose buone: le idiozie che continuano a circolare sul fascismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2019.

¹⁹⁰ Paul Corner, *Fascismo e controllo sociale*, «Italia contemporanea», (2002), 228, p. 383.

prevenzione infortuni (ENPI)¹⁹¹, alla trasformazione della Cassa nazionale infortuni in Istituto nazionale fascista assicurazione infortuni sul lavoro (Infail) e all'istituzione del un nuovo Ispettorato corporativo che andò a sostituire il precedente Ispettorato del lavoro. Ma cosa pensavano realmente i lavoratori delle norme di igiene vigenti? Quali erano realmente le condizioni dei lavoratori? A causa della scarsità di fonti sul tema e della loro veridicità è molto difficile dare risposte. Indubbiamente, documentazione di archivio, memorie letterarie, letteratura grigia, fonti orali e audiovisivi dei successori, insieme all'analisi dei principali interventi legislativi adottati dal Duce, possono aiutare a ricostruire un quadro generale, seppur non soggettivo, della salute e sicurezza sul lavoro durante il fascismo.

A tal proposito, spiega Alberto Baldasseroni, medico del lavoro ed esperto di storiografia sulla salute e sicurezza dei lavoratori, che dalle relazioni tecniche prodotte da medici e igienisti durante il periodo fascista si possono trarre spunti interessantissimi. Ma lo studioso avverte che la cosa difficile di questi scritti è leggere tra le righe: le malattie venivano descritte molto bene nelle riviste specializzate ma non venivano mai attribuite a specifici luoghi di lavoro o a condizioni malsane degli ambienti come se si volesse evitare di fornire elementi che in qualche modo avrebbero potuto determinare la responsabilità di qualcuno rispetto agli incidenti e alle malattie del lavoro. Per esempio, ricorda lo studioso, nel 1922 a Milano si verificarono svariati casi intossicazione da benzolo di carbonio; all'epoca furono numerosi gli articoli scientifici che approfondirono la malattia e anche gli episodi di malattia collettiva ma in nessun contributo venne mai identificato un luogo di lavoro specifico¹⁹². Oltre ai documenti tecnici che risultano compromessi dallo stato di regime anche le testimonianze dirette di malcontento dei lavoratori risultano estremamente scarse. Un *unicum* in tal senso è rappresentato dai documenti utilizzati da Bruna Bianchi¹⁹³ per uno studio sugli effetti nocivi del solfuro di carbonio. Per tale lavoro la studiosa analizzò documentazione proveniente dagli archivi dell'Ovra scoprendo numerose forme di protesta tra gli operai impiegati nell'industria della seta artificiale.

È evidente, quindi, che è molto difficile avere un quadro completo di quanto realmente furono migliorative le disposizioni fasciste in tema di salute e sicurezza sul lavoro rispetto a quanto fatto dai Governi precedenti e per questi motivi è sicuramente opinabile affermare

¹⁹¹ L'ENPI nacque dalla soppressione dell'Associazione Nazionale per la Prevenzione degli Infortuni (ANPI), un organismo creato nel 1926 e diretto dagli industriali in sostituzione della precedente Associazione degli industriali d'Italia per prevenire gli infortuni sul lavoro (AIPI). Il tema viene approfondito nel saggio: Raffaella Biscioni, *Industriali e Stato di fronte alla questione della sicurezza sul lavoro: il caso dell'ENPI dalle origini alla "ricostituzione" nell'Italia Repubblicana* cit., p. 75-91.

¹⁹² Si veda Appendice 1, Intervista ad Alberto Baldasseroni 17/09/2020, p. 3-4

¹⁹³ Bruna Bianchi, *Lavoro e produzione nell'industria della seta artificiale: il caso della fabbrica di Padova (1925-1933)*, in Bruna Bianchi et al., *Impresa e manodopera nell'industria tessile*, Venezia, Marsilio, 1980, p. 121-177.

che il fascismo abbia migliorato le condizioni dei lavoratori, del resto «Mussolini non inventò nuove vie di approccio ai problemi, ma riuscì nell'operazione di riunificare le molte iniziative già in essere per prendersi il merito della loro attuazione»¹⁹⁴.

Date queste premesse, sarà comunque interessante vedere come il fascismo intervenne sulla spinosa questione degli infortuni sul lavoro.

Il legislatore fascista dice Maria Morello, ereditò le acquisizioni della legislazione previdenziale dell'epoca liberale e proseguì «per ulteriori e graduali passi alla realizzazione di un'opera di estensione e di rafforzamento della tutela antinfortunistica, secondo linee di più sicura ed evidente continuità con la legislazione precedente»¹⁹⁵. Ma la legislazione antinfortunistica fascista fu lenta e pagò «fino in fondo l'insostenibile ipoteca autoritaria del regime»¹⁹⁶.

Spiga Luigi Tomassini che, fra il 1926 e il 1929 il regime, senza raggiungere gli obiettivi sperati, provò a impostare un modello di Stato corporativo a base 'tecnocratica', e facendo ricorso a organismi e saperi tecnico-scientifici, riuscì ad attuare alcuni concreti provvedimenti inerenti al campo della tutela della salute dei lavoratori¹⁹⁷. Del resto, nel 1926 Corrado Marchi, deputato e sostenitore dello Stato corporativo scriveva:

Oggi la materia dell'assicurazione operaia è entrata in una fase assolutamente diversa [...] Trasformatasi così, dunque, la concezione della difesa sociale dei lavoratori, mi sembra che il terreno psicologico più adatto per uniformare tutta la legislazione vigente in materia assicurativa, in modo organico e completo, al principio basilare della collaborazione tra il capitale e l'opera. Considerato il lavoratore come un'entità della ricchezza nazionale, la cui forza non deve essere garantita soltanto in nome della difesa dell'individuo, ma altresì per il rafforzamento di un'energia partecipante ai fini collettivi stabiliti dalla Stato [...]»¹⁹⁸

Interessante notare l'accento posto da Marchi sulla collaborazione 'capitale-opera' nell'ambito dei programmi di difesa sociale del lavoratore: il lavoratore nella visione fascista diventava quindi strumento per la realizzazione del rafforzamento dello Stato.

Fu a seguito della pubblicazione della Carta del lavoro, nel 1927, che vennero poste le basi del nuovo Stato corporativo e si verificò, rispetto ai primi anni di affermazione del fascismo, una svolta per il mondo del lavoro. Il modello liberista di gestione del mercato del lavoro che aveva caratterizzato l'«epoca giolittiana» venne abbandonato e per rendere attuabile il

¹⁹⁴ Francesco Filippi, *Mussolini ha fatto anche cose buone* cit., p. 58.

¹⁹⁵ Maria Morello, *Le origini della tutela degli ascendenti viventi a carico del lavoratore infortunato nella disciplina dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro (1904-1937)* cit., p. 14.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: la Società italiana di medicina del lavoro e igiene industriale dalle origini a oggi* cit., p. 48.

¹⁹⁸ Corrado Marchi, *Idee e fatti dello Stato corporativo: la "polizza del lavoro"*, «Le assicurazioni sociali», 2 (1926), n. 6, p. 5.

modello corporativista vennero previsti quelli che Luigi Tomassini, definisce «settori di intervento “sostitutivi”, fra questi quelli assicurativi, previdenziali e antinfortunistici erano particolarmente importanti, e ad essi erano dedicati diversi dei commi della Carta del Lavoro»¹⁹⁹. Si vedano a proposito:

XXVII. Lo Stato Fascista si propone: 1) Il perfezionamento dell'assicurazione infortuni; 2) il miglioramento e l'estensione dell'assicurazione maternità; 3) l'assicurazione delle malattie professionali e della tubercolosi come avviamento all'assicurazione generale contro tutte le malattie; 4) il perfezionamento dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria; 5) l'adozione di forme speciali assicurative dotazioni per giovani lavoratori.

XXVIII. È compito delle associazioni di lavoratori la tutela dei loro rappresentati nelle pratiche amministrative e giudiziarie relative all'assicurazione infortuni e alle assicurazioni sociali. Nei contratti collettivi di lavoro sarà stabilita, quando sia tecnicamente possibile, la costituzione di Casse mutue per malattia con contributo dei datori e dei prestatori di lavoro, da amministrarsi da rappresentanti degli uni e degli altri, sotto la vigilanza degli organi corporativi²⁰⁰.

I principi stabiliti dal comma XXVII e XXVIII non lasciano dubbi circa il nuovo ruolo che, nell'ideologia fascista, lo Stato corporativo avrebbe dovuto avere nella tutela delle condizioni dei lavoratori. All'interno di un integrato sistema di politiche sociali il regime riconosceva alle assicurazioni un ruolo chiave per la tutela della salute dei lavoratori.

Per questo motivo, il primo intervento sulla questione della salute dei lavoratori si ebbe con il r.d.l. 5 dicembre 1926 n. 2051, che vietò alle compagnie private di stipulare polizze assicurative contro gli infortuni sul lavoro. Si è visto, infatti, che l'entrata in vigore del t.u. del 1904 determinò una situazione di caos in quanto le casse mutue private iniziarono a speculare in maniera incontrollata sulle assicurazioni e, successivamente, gli esiti drammatici della Grande Guerra non fecero altro che aggravare ulteriormente la situazione. Per questo motivo dopo la guerra il dibattito 'obbligatorietà – libertà' del sistema assicurativo si fece sempre più acceso. Nel 1922 intervenne sul tema Guido Calamani, Direttore della Previdenza sociale al Ministero del lavoro, sostenendo che il principio della libera assicurazione fosse nocivo per lo sviluppo delle assicurazioni sociali perché facilitando la concorrenza favoriva eventuali speculazioni; Calamani ribadì la necessità di riformare in modo nuovo il mondo della previdenza in tutte le sue sfaccettature: infortuni, vecchiaia e malattie.²⁰¹

¹⁹⁹ Luigi Tomassini, *La salute al lavoro: la Società italiana di medicina del lavoro e igiene industriale dalle origini a oggi* cit., p. 48.

²⁰⁰ *Carta del lavoro*, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, 30 aprile 1927.

²⁰¹ Discorso del Grand. Uff. Dott. Guido Calamani, Direttore della Previdenza sociale al Ministero del lavoro, al Congresso Interprovinciale di Cremona per le Assicurazioni sociali (21 maggio 1922), «Rassegna della previdenza sociale», IX (1922), n. 6, p. 8

La previdenza va concepita, ai nostri giorni, come uno dei mandati d'ordine pubblico per i quali lo Stato, tutore della funziona sociale della vita umana, valorizzando le spontanee iniziative provate e le esigenze dei tempi le volge, nel suo mandato imperio, alla difesa del lavoro [...] La previdenza ha pertanto un contenuto ideale assai più ordinato e vasto di quello che facemmo oggetto di giuridica computazione, ed ha termini fissi, insiti ad aspetti biologici e patologici che non consentono discontinuità di trattazione. Ed ove io potessi tracciare le linee mirabili di questo fecondo programma previdenziale, vi distinguerei due grandi sezioni: quella attinente alla vita del lavoratore e alla vita sociale in genere: l'altra attinente alla estrinseca esplicazione del lavoro. Nella prima considererei le più larghe provvidenze d'igiene e di profilassi [...] Nell'altra porrei la difesa contro le malattie, la restaurazione fisica, funzionale ed economica degli infortuni, le indennità per la disoccupazione involontaria, la pensione all'invalido e al vecchio. Un programma d'igiene sociale che si preporrebbe e si opporrebbe, fin dove è possibile, ad un programma di difesa e di soccorso, un cerchio di attività sociali che non avrebbe soluzioni, una serie di barriere umane che si opporrebbe ad ogni specie di sventure, un inno di opere infine alla vita e al lavoro²⁰².

Secondo Calamani, per riformare in maniera nuova il sistema previdenziale italiano sarebbe stato quindi necessario intervenire simultaneamente, con un ampio programma di igiene sociale, su due ambiti: da un lato tutelare tutti i diritti connessi direttamente all'attività lavorativa (infortuni, disoccupazione e pensione), dall'altro tutelare la vita privata e quindi sociale del lavoratore (malattie e vecchiaia).

Ad ogni modo, per rendere realmente attuabile una radicale riforma della previdenza, secondo il Direttore della Previdenza sociale, sarebbe stato necessario eliminare la libertà assicurativa che tra le altre cose stava danneggiando in maniera significativa gli enti coinvolti nel sistema di protezione sociale.

A tal proposito, si riporta una lettera datata 6 novembre del 1926, inviata dal presidente della Cassa nazionale infortuni, Carlo Bonardi²⁰³, a Benito Mussolini, che testimonia le difficoltà della Cassa di sostenere la speculazione assicurativa sempre più dilagante:

In questa impari lotta, adunque la Cassa è destinata a vedere ogni giorno più assottigliarsi il proprio portafoglio e a dar fondo alle proprie riserve di gestione e di patrimonio se non intervengono in tempo opportune disposizioni di governo che la affranchino da tale rovinosa prospettiva e le assicurino modi e mezzi per assolvere degnamente i suoi compiti sociali,

²⁰² Discorso del Grand. Uff. Dott. Guido Calamani, Direttore della Previdenza sociale al Ministero del lavoro, al Congresso Interprovinciale di Cremona per le Assicurazioni sociali (21 maggio 1922), «Rassegna della previdenza sociale», IX (1922), n. 6, p. 4.

²⁰³ Carlo Bonardi (1877 – 1957) è stato un avvocato, politico e saggista italiano, deputato alla Camera dal 1919 al 1929 e senatore del Regno dal 1929 fino al 1945. Presidente della Cassa nazionale infortuni dal 1926 al 1932. Per un approfondimento si rimanda a: Biografia Carlo Bonardi, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

mentre non devesi dimenticare che la Cassa è l'Istituto meglio apprezzato dalle masse operaie, oltreché per la correttezza delle sue prestazioni pur ispirate a una rigorosa osservanza della legge, per la solida e perfetta sua organizzazione tecnica che, specialmente nel campo dell'assistenza sanitaria e della rieducazione professionale le è universalmente riconosciuto²⁰⁴.

Le preoccupazioni di Bonardi non passarono inosservate in quanto, come già detto, Mussolini, fin dagli esordi, capì l'importanza di investire sul mondo del lavoro per affermare la propria popolarità tra i lavoratori e le istituzioni. Del resto, uno dei motti del Duce era: «se il secolo scorso fu il secolo della potenza del capitale, questo XX è il secolo della potenza e della gloria del lavoro»²⁰⁵. Per questo motivo, è facilmente comprensibile la scelta del Regime di «correggere le distorsioni verificatesi nel mercato delle assicurazioni»²⁰⁶, attribuendo con il r.d.l. 5 dicembre 1926 n. 2051 i compiti assicurativi obbligatori nei riguardi degli infortuni sul lavoro alla Cassa nazionale infortuni ed ai Sindacati di mutua assicurazione, con il divieto per i datori di lavoro di assicurare i propri operai presso istituti o casse private.

Nei primi giorni del 1927, appena emesso il decreto, con il quale prendevano avvio anche una serie di provvedimenti riformatori della legislazione infortunistica italiana, il ministro dell'Economia nazionale dell'epoca, Giuseppe Belluzzo²⁰⁷, presentava al capo del Governo un piano di riforma completo e organico della materia riscuotendo la piena approvazione del Duce²⁰⁸.

Tale piano affrontava anche il problema dell'organizzazione degli istituti di assicurazione e prevedeva una riorganizzazione degli organi assicurativi attraverso la formula del decentramento e del doppio sistema assicurativo che avrebbe ad ogni modo tenuto contento del concetto di 'rischio assicurativo': da un lato sarebbe entrato in vigore un sistema di esclusività della gestione di una determinata zona di territorio e da un altro lato un sistema di mutualità territoriale.

Il ministro ritenne allora che l'applicazione immediata e integrale della riforma avrebbe prodotto nella classe degli industriali un forte malcontento che sarebbe stato meglio evitare. Con l'immediata attuazione della riforma, infatti, sarebbero stati liquidati simultaneamente oltre 50 istituti assicuratori (sindacati di mutua assicurazione, casse e compagnie private)

²⁰⁴ Lettera di Carlo Bonardi Presidente della Cassa nazionale infortuni a Benito Mussolini, datata 6 novembre 1926, ACS, PCM, 1926 6 4, n. 4221.

²⁰⁵ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori* cit., p. 62.

²⁰⁶ Flavio Quaranta, *Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli: dalle origini alla vigilia della Prima guerra mondiale (1898-1914)* cit., p. 64.

²⁰⁷ Giuseppe Belluzzo (1876-1952) ingegnere, politico e accademico italiano, ricoprì il ruolo di Ministro dell'Economia Nazionale tra il 1925 ed il 1928 e di Ministro dell'educazione nazionale tra il 1928 ed il 1929 nel Governo Mussolini.

²⁰⁸ Memoriale inviato da Alessandro Martelli al Duce ACS, PCM, 1928 6 4, n. 4868.

con un portafoglio di oltre 150 milioni di premi, senza tener conto che il portafoglio della sola Cassa nazionale infortuni ammontava a circa altri 150 milioni. Si sarebbe trattato quindi di richiedere un notevole sforzo finanziario alle industrie, senza contare che si sarebbero verificate anche numerose ripercussioni sul mercato del lavoro in quanto, con la dismissione di molte compagnie assicurative private, gli impiegati del settore sarebbero stati licenziati. Il ministro per i suddetti motivi ritenne utile proporre una soluzione intermedia che avrebbe favorito però una completa riforma della materia.

In accordo con la Confederazione generale fascista dell'industria Belluzzo predispose il seguente programma²⁰⁹:

- ✓ conservazione del vigente sistema assicurativo basato su una doppia tipologia di premi: da un lato il 'premio fisso', dall'altro l'assicurazione mutua (contribuzione proporzionale al rischio);
- ✓ esclusività del 'premio fisso' per la Cassa nazionale infortuni e assicurazione mutua per i sindacati industriali riorganizzati per categorie di industrie e per monopolio territoriale nella stessa categoria;
- ✓ istituzione di un Consorzio che avrebbe espletato le funzioni amministrative di tutti i Sindacati;
- ✓ eliminazione di tutte le compagnie privati, come previsto dal r.d. del 5 dicembre 1926²¹⁰.

Tale riforma andando a modificare alla radice il sistema assicurativo italiano avrebbe necessariamente comportato una drastica riforma anche in seno alla Cassa nazionale infortuni che, come si è visto, era l'ente con maggiore capacità di spesa per la liquidazione degli infortuni.

A tal proposito, l'8 luglio del 1927 il presidente della Cassa Carlo Bonardi inviò al Duce una dettagliatissima relazione²¹¹ e numerosa documentazione tecnica attestante l'andamento della Cassa nel primo anno di applicazione del r.d. 5 dicembre 1926 n. 2051. Il giorno successivo Benito Mussolini rispose a Bonardi:

ho letto immediatamente e col più vivo interesse la sua relazione sull'andamento della Cassa Naz. Infortuni, dal giugno 1926 ad oggi. Questo breve periodo di tempo è stato egregiamente utilizzato, per migliorare l'organismo della Cassa e renderlo sempre più idoneo al compimento

²⁰⁹ Memoriale inviato da Alessandro Martelli al Duce ACS, *PCM*, 1928 6 4, n. 4868.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ In data 8 luglio 1927 Carlo Bonardi, Presidente della Cassa nazionale infortuni, invia a Benito Mussolini una relazione circa l'andamento dell'Istituto nel primo anno di affermazione del monopolio assicurativo. Insieme alla relazione viene inviata ulteriore documentazione: uno Schema tecnico delle operazioni degli anni 1925 e 1926 e dei primi cinque mesi del 1927, una Relazione dei Sindaci al Consiglio d'Amministrazione della Cassa Nazionale di Assicurazione per gli Infortuni sul lavoro e lo schema di bilancio consultivo dell'esercizio 1926, *ACSA, PCM*, 1927 6 4, n. 2879.

delle sue alte e nobili funzioni di indole umana e sociale. La riduzione degli impiegati, lo snellimento periferico dell'Ente, la partecipazione alle iniziative di carattere nazionale sono titoli di merito degni di rilievo e di elogio. Tale elogio, rivolgo a Lei, caro Bonardi, ai suoi più vicini collaboratori nonché a tutti funzionari della Cassa, sempre meglio augurando per il futuro²¹².

Dalle parole di risposta del Duce si evince chiaramente il suo interesse di appoggiare la trasformazione del sistema assicurativo italiano in un'ottica di potenziamento sempre maggiore della Cassa nazionale infortuni. Allo stesso tempo, però, le compagnie assicurative private non intendevano cedere facilmente il proprio ruolo nel sistema assicurativo italiano, motivo per cui nel 1928 il ministro Belluzzo, scrisse al Duce per invitarlo ad intervenire in maniera ancor più drastica sulla situazione:

mi informano che le Compagnie di assicurazione si adoperano per riprendere il servizio delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, che io, a ragion veduta tolsi loro, col consenso del E.V., affinché tale funzione di così grande importanza sociale fosse esercitata dalla Cassa Nazionale per gli infortuni sul lavoro o dai sindacati legalmente riconosciuti dal Ministero delle Corporazioni. Le compagnie private esercitano il ramo infortuni, a solo scopo speculativo ad al fine, anche, di carpire alle masse operaie altre forme di assicurazione, mentre l'assicurazione sugli infortuni deve essere circondata da provvidenze e previdenze, di cui solamente la Cassa Nazionale Infortuni o i Sindacati possono garantire il retto e regolare adempimento²¹³.

Le preoccupazioni di Belluzzo non rimasero inascoltate, il Regime non era disposto a vedere vanificata la riforma e come si evince da una lettera del dicembre 1928 inviata al Duce da Alessandro Martelli²¹⁴, Ministro dell'economia nazionale nel frattempo succeduto a Belluzzo, a tale data la graduale smobilitazione delle compagnie private di assicurazione aveva dato dei frutti. Dei 73 istituti assicuratori privati esistenti, dopo l'applicazione della riforma, ne erano rimasti attivi solo venti, oltre alla Cassa nazionale infortuni. Tali istituti, inoltre, erano stati riordinati e collegati tra loro²¹⁵.

²¹² Lettera di Benito Mussolini a Carlo Bonardi, Presidente della Cassa nazionale infortuni, datata 9 luglio 1927, ACS, *PCM*, 1927 6 4, n. 2879.

²¹³ Lettera datata 29 ottobre 1928, inviata da Giuseppe Belluzzo, Ministro per la pubblica istruzione a Benito Mussolini, ACS, *PCM*, 1928 6 4, n. 4868.

²¹⁴ Alessandro Martelli (1876-1934) laureato in Scienze nel 1900 alla Facoltà di Scienze dell'Istituto di studi superiori di Firenze, conseguì la libera docenza in geologia e divenne assistente presso il gabinetto di mineralogia dell'Istituto di studi superiori. Interventista durante la Prima Guerra Mondiale, prese parte alla marcia su Roma, divenne console, successivamente console generale e luogotenente della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale e nelle consultazioni politiche del 1924 fu eletto nelle liste del Partito nazionale fascista (PNF) per il collegio della Toscana. Fu Ministro dell'economia nazionale dal 1928 al 1929 e in seguito alla trasformazione del Ministero fu eletto alla Camera come rappresentante dell'Università.

²¹⁵ Lettera di Alessandro Martelli inviata al Duce, ACS, *PCM*, 1928 6 4 N. 4868.

Il principio di gradualità della riforma, teorizzato da Belluzzo, aveva quindi permesso la trasformazione del sistema assicurativo italiano senza suscitare il malumore del settore industriale. Per Martelli, però, la riforma sarebbe stata veramente completa solo con l'affermazione dell'ordinamento Consorziale basato sulla istituzione di organi locali, 'chiamati direzioni di zona' adibiti alla liquidazione delle indennità. Dice Martelli:

Quando un siffatto ordinamento sarà in piena attuazione ed in esso si troverà sistemata quella parte delle industrie che preferisce il sistema mutualistico, che oggi deve, in materia, ritenersi il più idoneo, come quello che meglio del sistema a premi fisso può garantire il minor costo, sarà facile procedere, sempre senza scosse e turbamenti, alla unificazione degli enti mutui con la Cassa Nazionale Infortuni, che dovrà anch'essa, nel frattempo, trasformarsi per adeguare o propri ordinamenti tecnici ed amministrativi alle nuove direttive²¹⁶.

La definitiva trasformazione dal modello della libera assicurazione al sistema del monopolio assicurativo si realizzò nel 1933 con la trasformazione della Cassa nazionale infortuni in Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Infail), che divenne l'unico ente adibito alla copertura degli indennizzi per i lavoratori (r.d. 23 marzo 1933 n. 264).

Ulteriori interventi che il fascismo apportò alla vigente e scarna legislazione in tema di infortuni furono: l'approvazione del regolamento generale per l'igiene del lavoro (regio decreto-legge 14 aprile 1927 n. 530) e l'introduzione dell'assicurazione contro le malattie professionali per il settore industriale, con il regio decreto n. 928 del 13 maggio 1929 (per l'estensione dell'assicurazione delle malattie professionali del settore agricolo bisognerà attendere la legge n. 313 del 21 marzo 1958).

Tra i due decreti, sicuramente, fu di particolare importanza l'approvazione del secondo, in quanto con il r.d. 13 maggio 1929 n. 928, entrato in vigore il 1° gennaio 1934, venne estesa la tutela dei lavoratori assicurati contro gli infortuni sul lavoro anche alle malattie professionali nell'industria.

In particolare, vennero individuate sei malattie per le quali per legge sarebbe stata garantita la tutela del lavoratore, senza ulteriori prove della diretta dipendenza della malattia dalla attività lavorativa svolta: la semplice connessione malattia-attività professionale avrebbe messo in moto il sistema di protezione igienico-sanitario.

²¹⁶ *Ibidem*.

Spiega Flavio Quaranta che nonostante «questa protezione sociale apparve tardi sulla scena assicurativa, tuttavia non erano mancate voci autorevoli, in Parlamento e fuori, soprattutto nel mondo della medicina, a sollecitare provvedimenti anche in questo settore»²¹⁷.

Nel 1917, infatti, il ministro dell'Industria, Giuseppe De Nava aveva istituito una specifica commissione, la 'Commissione Abbiate', di cui già si è parlato, finalizzata a promuovere non solo l'assicurazione obbligatoria contro le malattie ma anche, un più vasto programma di riordino del sistema di protezione sociale. Come ebbe modo di affermare il deputato da cui prese il nome la commissione, Mario Abbiate, il 21 giugno 1919:

Non si può immaginare che si possa parlare semplicemente di assistenza sanitaria senza prevenzione; la prevenzione entra immediatamente, e nell'avvenire si estenderà sempre più, nel campo assicurativo. Qui si tratta di costo di assicurazione: quanto più si adotteranno le forme di prevenzione, tanto più si diminuirà il costo dell'assicurazione, e dall'altra parte si tutelerà la salute pubblica²¹⁸.

Nonostante l'impegno del gruppo di studio e il sostegno di Luigi Devoto, fondatore della Clinica del Lavoro di Milano, la commissione non riuscì a raggiungere gli obiettivi sperati; tuttavia, gli studi condotti nei due anni di attività della commissione furono determinanti per i futuri progetti di riforma dello Stato sociale italiano.

Per questo motivo, quando venne approvato il decreto 928/1929, anche se in ritardo rispetto a quanto auspicato dalla comunità scientifica nazionale, fu applaudito come un importante traguardo: finalmente, infortuni sul lavoro e malattie professionali vennero equiparati.

Come già detto, il decreto inizialmente tutelò solo sei malattie professionali: le intossicazioni da piombo, mercurio, fosforo, solfuro di carbonio, benzolo e l'anchilostomiasi, malattia nota come 'l'anemia dei minatori'²¹⁹. Sebbene l'attribuzione di 'malattie professionali' venne conferita unicamente a sei malattie, per l'Italia fu un grande trionfo soprattutto se paragonato

²¹⁷ Falvio Quaranta, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (testimonianze vercellesi)* cit., p. 317.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ L'individuazione dell'agente eziologico '*Ancylostoma duodenale*' si deve a Edoardo Perroncito (1847-1936) professore di anatomia patologica e parassitologia presso la Facoltà di Medicina e veterinaria dell'Università di Torino. L'anchilostomiasi, nota come 'Anemia dei minatori', era tristemente conosciuta come la malattia che causò migliaia di vittime tra i lavoratori impiegati per la costruzione del traforo del Gottardo (1872-1882). Fu l'allievo di Perroncito, Giuseppe Volante (1870-1936) che riuscì a contenere la malattia nel successivo lavoro di traforo del Sempione (1898-1905). Volante in qualità di responsabile medico del cantiere riuscì a scongiurare l'epidemia di anchilostomiasi grazie alla capillare applicazione di provvedimenti igienico- sanitari e all'accurata vigilanza medica. In considerazione del «minor numero compianto di vittime» il Sempione divenne un esempio a livello europeo e internazionale e fu presentato come «la più umana delle vittorie» durante l'Esposizione universale del 1906. Per un approfondimento si rimanda a: Giuseppe Volante, *Le condizioni igieniche e sanitarie dei lavori del Sempione*, in *Atti del I Congresso Internazionale per le malattie del lavoro, Milano, 9 -14 giugno 1906*, Milano, Stabilimento tipografico Reggiani, 1906, p. 692-697; Id., *Condizioni igieniche e sanitarie dei lavoratori al traforo del Sempione*, Cologno Monzese, Lampi di stampa, 2012.

a quanto accadeva nel panorama internazionale; nel 1925, infatti, l'Organizzazione mondiale del lavoro aveva etichettato come malattie professionali solo tre malattie: intossicazione da piombo, mercurio e infezione carbonchiosa²²⁰.

L'orgoglio della comunità scientifica italiana si percepisce chiaramente in una lettera inviata al Duce, il 25 aprile del 1929, da Luigi Devoto, in qualità di presidente della Commissione internazionale permanente per le malattie professionali (da quel momento in poi Commissione internazionale di medicina del lavoro)²²¹.

Tralasciando lo stile della lettera, intriso della tipica piaggeria del periodo nei confronti del Duce, e i molteplici riferimenti alla supremazia della 'nazione italica' colpisce sicuramente l'entusiasmo nei confronti di un decreto tanto atteso dalla comunità scientifica italiana che da anni chiedeva l'estensione assicurativa alle malattie del lavoro. Non a caso, racconta Devoto che, durante la quarta riunione internazionale delle malattie professionali tenuta a Lione nel 1929²²², venne largamente trattato il tema dell'assicurazione delle malattie professionali, soprattutto per Paesi che ne erano privi, come l'Italia; gli italiani che all'epoca parteciparono alla riunione, in base a quanto sancito dalla Carta del Lavoro, rassicurarono i congressisti internazionali che entro poco tempo anche l'Italia avrebbe attuato l'assicurazione delle malattie professionali grazie all'interesse del fascismo per il tema:

Ma ora che V.E. nel Consiglio dei ministri ha fatto approvare lo schema di legge con cui si dà alla classe operaio italiana la assicurazione contro le malattie professionali, io ho il dovere a nome di tutti i colleghi vicini e lontani di presentare all'Ecc. V. la espressione del nostro vivissimo plauso e come studiosi vecchi della materia e come italiani, che ogni giorno più diventano orgogliosi del loro patrimonio di protezione e di difesa igienico-sanitaria del lavoro. Quando l'Ecc. V. avrà dato al Paese anche l'assicurazione obbligatoria contro tutte le malattie, noi saremo sulla vetta ed allora il genio italiano dovrà studiare altre nuove formule per portare sempre più in alto la potenza demografica, lavorativa della nazione. E sotto la guida illuminato dell'Ecc. V. si arriverà ed essere sempre alla testa²²³.

A breve distanza dall'entrata in vigore del r.d. 928/29, venne adottato anche il r.d. 17 agosto 1935 n. 1765, contenente "Disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali". Con il suddetto decreto venne attuata l'unificazione delle disposizioni relative all'assicurazione contro gli infortuni e contro le malattie professionali. Il decreto prevedeva la tutela per le sei malattie professionali e

²²⁰ Falvio Quaranta, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (testimonianze vercellesi)* cit., p. 317.

²²¹ Lettera inviata da Luigi Devoto al Duce in data 25 aprile 1929, ACS, PCM, 1929 6 4, n. 6680.

²²² *Accordi e istituti internazionali del lavoro*, in «Bollettino del lavoro e della previdenza sociale», 56, (1931), p. 228.

²²³ Lettera inviata da Luigi Devoto al Duce in data 25 aprile 1929, ACS, PCM, 1929 6 4, n. 6680.

aggiungeva nella relativa tabella anche l'indicazione delle manifestazioni morbose coperte dalla tutela assicurativa. Inoltre, all'art. 68 del decreto, veniva sancito l'obbligo di denuncia per ogni medico delle malattie indicate in un apposito elenco. Del resto, tale articolo era in linea con quanto definito dal Codice penale del 1930, il Codice Rocco, che con gli artt. 437 e 451 (ancora vigenti) introdusse per la prima volta in Italia il concetto giuridico di sanzionabilità dell'inosservanza degli obblighi di prevenzione. Occorre però sottolineare che si trattò di norme quasi mai applicate durante il fascismo, e pochissimo applicate ancora oggi.

Nel 1942, con l'articolo 2087 del nuovo Codice civile venne invece introdotta un'ulteriore norma molto importante per la tutela delle condizioni dei lavoratori: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro». Anche in questo caso si trattò di una norma molto spesso aggirata dai datori di lavoro per evitare implicazioni dirette in caso di infortunio.

Ad ogni modo, lo sviluppo della legislazione antinfortunistica proseguì e gli ultimi interventi del fascismo in materia furono la legge 12 aprile 1943 n. 455, con la quale venne introdotta l'assicurazione obbligatoria per altre due malattie professionali: la silicosi e l'asbestosi e, nello stesso anno, la legge n. 138 dell'11 gennaio 1943, che istituì l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (INAM).

Complessivamente è possibile affermare che gli interventi legislativi introdotti dal fascismo in tema di salute e sicurezza dei lavoratori furono significativi ma sicuramente non risolutivi. Sarà, infatti, solo nel 1948, con la Carta costituzionale, che verranno definiti i principi per una completa e compiuta tutela del lavoro. Molti anni dopo, con la legge n. 833 del 23 dicembre 1978 che, istituì il Servizio sanitario nazionale, verrà definitivamente cancellato il sistema mutualistico-assicurativo, creato dallo Stato sociale liberale e successivamente adottato dallo Stato sociale corporativo, e si passerà ad un nuovo modello di sanità orientato a una prospettiva universalistica del concetto di tutela della salute.

4. Le origini storiche dell'Inail: storia, funzioni e patrimonio documentale

4.1 La prima gestione amministrativa della Cassa nazionale infortuni: 1883-1913

Il 18 febbraio del 1883 a Milano il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio e alcuni tra i principali Istituti di credito e risparmio del Regno d'Italia firmarono la convenzione che istituì la Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro. Nello stesso giorno il ministro Domenico Berti presentò alla Camera dei deputati il disegno di legge per l'approvazione di quella convenzione. Gli istituti fondatori, esclusa ogni idea di lucro, assunsero a loro carico tutte le spese dell'amministrazione del nuovo ente e costituirono un fondo di garanzia di L. 1.500.000, contribuendovi ciascuno in maniera differente in proporzione al proprio portafoglio di spesa¹. La convenzione venne approvata con la legge 8 luglio 1883, n. 1473.

La legge definiva la nascente Cassa come un ente morale distinto dagli istituti fondatori (le Casse di risparmio di Milano, Torino, Bologna, Genova, Roma, Venezia e Cagliari, il Monte dei Paschi di Siena, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia), di durata indeterminata e con possibilità di essere sciolto solo attraverso la legge o in seguito alla perdita dell'intero fondo di garanzia². Inoltre, sempre per legge veniva disposto che tutte le tariffe e i regolamenti dovessero essere approvati con decreto reale e inseriti nelle raccolte ufficiali delle leggi³. È evidente quindi che lo Stato esercitò sin da subito un controllo diretto sulla sua attività pur senza contribuire economicamente al suo sostentamento, per legge di competenza degli Istituti sottoscrittori della convenzione.

La prima organizzazione amministrativa e gestionale della Cassa venne disciplinata dalle seguenti disposizioni:

- ✓ Legge 8 luglio 1883, n. 1473: approvazione della convenzione del 18 febbraio 1883.
- ✓ R.d. 3 luglio 1884, n. 2494: approvazione del regolamento generale.
- ✓ Legge 23 dicembre 1886, n. 4233: riforma della convenzione.

¹ Ciascun Istituto contribuì nella seguente misura: Cassa di Risparmio di Milano - L. 625.000; Banco di Napoli - L. 200.000; Banco di Sicilia - L. 100.000; Cassa di Risparmio di Roma - L. 100.000; Cassa di Risparmio di Torino - L. 100.000; Cassa di Risparmio di Bologna - L. 100.000; Cassa di Risparmio di Genova - L. 75.000; Cassa di Risparmio di Venezia - L. 50.000; Cassa di Risparmio di Cagliari - L. 50.000. In Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro - Sede centrale Roma, *Annuario 1921*, Roma, Stabilimento tipografico Riccardo Garboni, 1921, p.16.

² Art. 3 del regolamento generale, in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale*, Milano, Stab. Tip. Enrico Reggiani, 1909, p. 18.

³ Art. 4 della legge 8 luglio 1883, n. 1473, in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale* cit., p. 6.

- ✓ R.d. 24 luglio 1887, n. 4808: modifiche alla convenzione.
- ✓ R.d. 22 novembre 1888, n. 5827: modifiche alla convenzione e al regolamento generale.

La sede centrale dell'Istituto venne stabilita a Milano presso la Cassa di Risparmio e i primi amministratori furono i rappresentanti dei singoli istituti firmatari della convenzione⁴, come presidente della Cassa venne nominato il conte Aldo Annoni⁵, già presidente del Credito fondiario della Cassa di risparmio delle province lombarde.

La Cassa divenne operativa circa un anno dopo dalla sua istituzione con la presentazione delle tariffe e dei regolamenti per accordare l'attività delle varie amministrazioni, non tutte le sedi iniziarono il lavoro contemporaneamente e la prima sede che divenne operativa fu la sede centrale di Milano. Il territorio del regno venne diviso in dieci compartimenti con estensione diversa a seconda del raggio d'azione di ciascuno dei dieci istituti fondatori che divennero sedi compartimentali, gli uffici regionali rimasero presso le singole Casse di Risparmio⁶.

Come si evince dalla legge⁷, scopo della Cassa era:

Assicurare contro le conseguenze degli infortuni sul lavoro persone residenti nel Regno, che abbiano raggiunta l'età di dieci anni [successivamente l'età venne rivista e riportata ad anni nove], che attendano a lavori manuali o prestino servizio ad opera o a giornata. Le forme e le condizioni dell'assicurazione, le tariffe dei premi e delle indennità sono determinate in apposito regolamento⁸.

Vennero individuati come principali organi di governo della Cassa (art. 4): il presidente e il vicepresidente (funzione di presiedere e convocare il Consiglio superiore), il Comitato esecutivo composto da membri della Cassa di Risparmio di Milano (funzioni di sorveglianza e direzione dell'amministrazione)⁹ e il Consiglio superiore¹⁰ (funzioni organizzative e gestionali)¹¹.

⁴ Promemoria per il Ministro dell'industria, il commercio e il lavoro da parte degli istituti fondatori della Cassa, in ACS, PCM, 1923, 6.1-4.2102.

⁵ Aldo Annoni (1831-1900), laureato in giurisprudenza, è stato un politico italiano. Fu senatore del regno d'Italia nella XIII legislatura. Presidente della Cassa nazionale infortuni dal 1883 al 1900. Per un approfondimento sulla vita si rimanda al fascicolo personale conservato presso l'Archivio storico dell'Inail. Biografia Aldo Annoni, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

⁶ La suddivisione dell'amministrazione in vari compartimenti facenti capo ai singoli Istituti fonatori venne stabilita durante l'adunanza del Consiglio superiore dell'8 febbraio 1884. Verbale 8 febbraio 1884, Archivio storico Intesa Sanpaolo, *fondo Cariplo, fondo storico, serie Cassa nazionale infortuni*, faldone 1.

⁷ Legge 8 luglio 1883, n. 1473.

⁸ Art. 4 del regolamento generale, in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale*, Milano, Stab. Tip. Enrico Reggiani, 1889, p. 18.

⁹ Biografia Aldo Annoni, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Art. 5 della convenzione 18 febbraio 1883: «Un Consiglio superiore, composto dei membri del Comitato esecutivo della Cassa di risparmio di Milano e di un rappresentante per ciascuno degli altri Istituti sottoscritti

Il regolamento generale della Cassa nazionale definì, all' art. 8 la struttura e le funzioni degli ulteriori organi di governo (uffici compartimentali, uffici locali, il direttore e il personale)¹² e all'art. 20 gli impiegati superiori della Cassa (un direttore, un ispettore, un segretario, un consulente legale, un contabile e un cassiere)¹³.

Nello specifico il Consiglio superiore era strutturato nel seguente modo: era composto da sedici membri di cui facevano parte il presidente, il vicepresidente, cinque membri del Comitato esecutivo della Cassa di Risparmio di Milano e un rappresentante per ciascun istituto fondatore della convenzione. Per le delibere del Consiglio erano necessari almeno dieci voti, pertanto, ciascuno dei membri aveva a disposizione un voto; le delibere venivano prese a maggioranza dei voti a meno che si trattasse di una seconda convocazione dell'adunanza e in qual caso la delibera era considerata valida con qualsiasi numero di voti. I verbali delle adunanze secondo quanto previsto dal regolamento generale venivano inviati a ciascun istituto fondatore della Cassa¹⁴.

Il Consiglio superiore, che era l'equivalente del Consiglio di amministrazione, aveva i seguenti compiti¹⁵:

- ✓ determinare regole e indirizzo generale dell'amministrazione e mantenere i rapporti tra la Cassa e gli Istituti fondatori;
- ✓ fissare le riunioni;
- ✓ stabilire le norme, i limiti e la ripartizione delle spese amministrative;
- ✓ approvare i conti di gestione, le tariffe dei premi e le indennità e le eventuali polizze assicurative;
- ✓ monitorare il funzionamento degli uffici centrali, compartimentali e locali attraverso ispezioni generali o parziali;
- ✓ approvare il regolamento generale, i regolamenti interni e i regolamenti relativi alla disciplina del personale;
- ✓ fornire parere definitivo su provvedimenti presi dal Comitato esecutivo.

determina le regole e l'indirizzo generale dell'amministrazione e i rapporti che intercedono fra l'Amministrazione centrale e gli altri Istituti fondatori; fissa i periodi di convocazione; stabilisce le norme, i limiti e il riparto delle spese di amministrazione, secondo l'articolo precedente; approva i conti della gestione; delibera sulle eventuali riforme delle tariffe; e finalmente prende tutti quei provvedimenti che saranno determinati da uno speciale regolamento interno, da sottoporsi alla sua approvazione dal Comitato esecutivo della Cassa di risparmio di Milano». Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale*, Milano, Stab. Tip. Enrico Reggiani, 1889, p. 10.

¹² Art. 8 del regolamento generale, in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale* cit., p. 19.

¹³ Art. 20 del regolamento generale, in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale*, cit., p. 25.

¹⁴ Art. 11 del regolamento generale in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale* cit., p. 21.

¹⁵ Art. 12 del regolamento generale in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale* cit, p. 21.

Secondo il regolamento generale, le riunioni del Consiglio dovevano essere convocate due volte l'anno per le sessioni ordinarie (aprile e novembre) e in qualsiasi momento dell'anno per sessioni straordinarie che venivano convocate direttamente dal presidente o dal Comitato esecutivo o in alternativa potevano essere richieste da tre rappresentanti degli istituti fondatori.

Ma come testimonia la relazione¹⁶ per la Federazione delle Casse Mutue di Riccardo Fabris¹⁷, primo direttore della Cassa nazionale infortuni, delle ventisei adunanze che si tennero dal dicembre 1884 al giugno 1901 solo sei ebbero luogo nei mesi prescritti. In otto anni si tenne una sola adunanza per anno.

Le relazioni e le proposte venivano lette nella stessa adunanza e questo rendeva la dialettica molto difficile, motivo per cui nei primi anni di gestione fu difficile arrivare alla formulazione di nuovi provvedimenti. In definitiva, si può dire che il Consiglio, a differenza di quanto stabilito dal regolamento generale, non faceva altro che approvare le decisioni del Comitato senza incidere in maniera significativa sulla vita amministrativa della Cassa.

Il Comitato esecutivo era composto dai membri del Comitato esecutivo della Cassa di Risparmio di Milano e dal suo presidente; si riuniva una volta a settimana e in via straordinaria tutte le volte che veniva richiesto dal presidente. Per la validità delle delibere era necessario il voto di almeno quattro membri.

Le funzioni del Comitato esecutivo erano le seguenti¹⁸:

- ✓ preparare i lavori e le proposte di deliberazione del Consiglio superiore;
- ✓ sorvegliare e dirigere l'amministrazione della Cassa anche attraverso ispezioni;
- ✓ gestire il personale (gestione dell'organico, degli stipendi e delle nomine e revoche del personale degli Uffici);
- ✓ studiare e valutare come migliorare lo sviluppo dell'assicurazione e eventuali miglorie da applicare all'amministrazione;
- ✓ compilare il rendiconto tecnico e statistico e il bilancio;
- ✓ pubblicare studi in tema antinfortunistici;
- ✓ fare attività di propaganda presso le società di mutuo soccorso.

Sin da subito, fu evidente che, essendo la gestione amministrativa della Cassa subordinata alle operazioni della Cassa di risparmio di Milano, l'ingerenza dei vari istituti fondatori nelle

¹⁶ Federazione Italiana delle Società di Mutuo Soccorso, *Per la Riforma della Legge del 188* cit., p 38.

¹⁷ Riccardo Fabris (1853-1911), laureato in legge, fu direttore generale della Cassa nazionale infortuni dall'atto di fondazione dell'Istituto nel 1883 fino al 1898. Nel 1906 fu eletto dalla Fondazione delle società italiane di mutuo soccorso quale loro rappresentante nel Consiglio superiore del Lavoro. Per un approfondimento sulla vita si rimanda alla voce: Alessandro Fortis, *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1960, p. 210-215.

¹⁸ Art. 10 del regolamento generale in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale* cit., p. 20.

questioni gestionali era causa della mala amministrazione dell'Istituto. Come dimostrano i verbali delle sedute dei primi anni di gestione della Cassa, infatti, il Comitato esecutivo, essendo composto dagli stessi membri del Comitato esecutivo della Cassa di Risparmio di Milano, dedicava poco tempo alle questioni specifiche della Cassa. È noto che il Comitato esecutivo della Cassa di Risparmio di Milano si riunisse una volta a settimana e che dedicasse alle questioni strettamente connesse alla Cassa nazionale infortuni i minuti finali dell'adunanza. Questa iniziale disorganizzazione del Comitato fu la causa di numerosi ritardi decisionali che resero la prima gestione amministrativa della Cassa lenta e macchinosa e causa di forte malcontento sia tra gli uffici compartimentali sia tra gli assicurati¹⁹.

Uno dei principali problemi che i primi amministratori si trovarono a dover affrontare al momento dell'istituzione della Cassa fu la formazione delle tariffe assicurative. Infatti, la convenzione istitutiva della Cassa prevedeva che il sistema assicurativo dell'istituto si basasse su tre fondamenti: premi, indennità e tariffe²⁰.

Come si evince dalla Relazione²¹ inviata dall'on. Luzzatti al ministro Berti nel dicembre del 1883, furono numerosi gli studi che vennero condotti per stabilire la formazione delle tariffe. «Questi studi così nuovi e ardui»²² vennero condotti da Luzzatti insieme al senatore Annoni, al deputato Giuseppe Mussi²³ e al commendatore Angelo Villa – Pernice²⁴. Per la creazione di tariffe eque il gruppo di lavoro prese in esame due fonti: la *Statistica annuale delle morti violente* e la *Statistica delle cause di morte*. In entrambi i casi vennero analizzate solo le morti accidentali. La comparazione con il modello assicurativo francese e tedesco convinse il gruppo di studio della necessità per l'Italia di realizzare un nuovo sistema assicurativo attraverso indagini mirate e statistiche sulle industrie. Come spiega Luzzatti, infatti, il modello assicurativo italiano differiva da quello francese, attivo fin dal 1869²⁵, e da quello

¹⁹ Federazione Italiana delle Società di Mutuo Soccorso, *Per la Riforma della Legge del 1888* cit., p. 39.

²⁰ Si rimanda a quanto specificato negli artt. 11-12-13 della convenzione in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale* cit., p. 6.

²¹ *Atti per l'istituzione della Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: volume I*, Roma, Stabilimento tipografico dell'opinione, 1884.

²² *Atti per l'istituzione della Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: volume I* cit., p. 6.

²³ Giuseppe Mussi (1836-1904), laureato in giurisprudenza è stato sindaco di Milano dal 1899 al 1903 e vicepresidente della Cassa di risparmio delle province lombarde (1881-1900).

²⁴ Angelo Villa-Pernice (1827-1892), deputato al Parlamento dal 1867 al 1876, fu particolarmente coinvolto nelle vicende politiche del Comune di Milano in qualità di Consigliere comunale (1852) e di assessore (1857-1858) e come deputato alla Congregazione provinciale tra 1856 e 1860. Fece parte (1870-76) della sottocommissione di Agricoltura, industria e commercio e partecipò ai lavori della commissione Bilanci, presieduta da Marco Minghetti.

²⁵ Napoleone III per ottenere il consenso popolare si fece promotore di un'importante operazione di rinnovamento del sistema sociale attraverso l'estensione delle assicurazioni. La prima compagnia di assicurazione contro gli infortuni francese fu la *Sécurité générale*. Crf. Fulvio Conti - Gianni Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013, p. 36.

tedesco²⁶ perché assicurava indennità per il caso di morte o di invalidità permanente mentre la Cassa francese e quella tedesca si basavano su l'assicurazione delle rendite vitalizie alle vittime di infortunio e ai loro eredi. Per questo motivo, Luzzatti affermava: «occorre una larga, compiuta e profonda indagine sulle nostre industrie; dobbiamo avere il coraggio di confessare la nostra ignoranza e di rischiare colla face della statistica i campi inesplorati sinora, nei quali ferve la lotta del lavoro»²⁷.

Partendo da queste premesse, il gruppo di lavoro iniziò a studiare come classificare i rischi e i premi da assegnare ad ogni classe. Luzzatti teorizzò un puntuale metodo di analisi finalizzato a raccogliere più dati possibili che si sarebbero rivelati indispensabili per l'attribuzione di eque tariffe alle classi di rischio. La proposta di Luzzatti fu la seguente: distribuire presso ogni stabilimento industriale, all'inizio di ogni anno, una scheda nella quale sarebbero stati censiti età, sesso e stato civile degli operai, età delle mogli dei lavoratori e età dei figli. Gli operai inoltre sarebbero stati classificati a seconda delle diverse mansioni attribuite all'interno della fabbrica. Luzzatti propose di indicare nella scheda di rilevazione anche ulteriori elementi utili per analizzare l'ambiente di lavoro (qualità, potenza e tipologia delle macchine di fabbrica, ore di lavoro, abitudini degli operai ecc.). La scheda annuale sarebbe stata accompagnata da dodici schede mensili nelle quali i datori di lavoro avrebbero dovuto annotare le variazioni di personale e gli infortuni. Queste schede, dopo essere state inviate alla Direzione generale di statistica, sarebbero state utilizzate dall'Ufficio delle tariffe della Cassa per stipulare le assicurazioni rispetto a ciascuna classe di rischio²⁸. Ovviamente Luzzatti era consapevole che per ottenere dei risultati statistici attraverso questo metodo di indagine, ancora da avviare e mettere in atto, sarebbe servito del tempo; pertanto, propose di iniziare l'attività assicurativa della Cassa nazionale infortuni con un sistema provvisorio di esercizio, il fondo di garanzia avrebbe evitato oscillazioni annuali nei premi.

Si arrivò così alla divisione dei rischi in 14 classi, tanto per l'assicurazione individuale quanto per quella collettiva, e all'istituzione di tre tipologie di polizze²⁹. L'assicurazione poteva avvenire attraverso la polizza individuale che assicurava una singola persona, attraverso la polizza combinata semplice che assicurava tutto il personale di una

²⁶ Tra il 1883 e il 1889 l'Impero tedesco introdusse l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e gli infortuni nonché l'assicurazione invalidità e vecchiaia per i lavoratori e altri salariati. Nello specifico l'assicurazione infortuni venne introdotta nel 1884. Per un approfondimento si rimanda a Fulvio Conti, Gianni Silei, *Breve storia dello stato sociale* cit., p. 41.

²⁷ *Atti per l'istituzione della Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro* cit., p. 69.

²⁸ Ivi, p. 78.

²⁹ Regolamento per la tariffa dei premi e delle indennità, approvato dal Consiglio superiore della Cassa nazionale nelle sedute del 25, 26, 27 e 28 febbraio 1884, in *Atti per l'istituzione della Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: volume II*, Roma, Stabilimento tipografico dell'opinione, 1884, p. 148.

determinata azienda, oppure attraverso la polizza collettiva combinata che comprendeva oltre agli operai anche la responsabilità del datore di lavoro. Tuttavia, come spiega Flavio Quaranta, tale sistema assicurativo finì per collocare la Cassa in una posizione che in definitiva non garantiva effettive forme di tutela al lavoratore e permetteva al datore di lavoro di non assumersi completamente le proprie responsabilità in caso di infortunio³⁰.

Il regolamento e le tariffe, nonché il regolamento generale vennero approvati con i regi decreti 26 marzo e 3 luglio 1884³¹. Il regolamento dei premi e delle indennità originario della convenzione stabiliva che la metà dell'avanzo annuale dovesse assegnarsi solo alle persone con impotenza permanente e assoluta, ma essendo questo un caso raro di infortunio da verificarsi, il regolamento, dopo poco dalla sua entrata in vigore, venne rivisto e venne stabilito che alla metà dell'avanzo annuale dovessero partecipare tutte le persone colpite da invalidità permanente senza distinguere tra invalidità assoluta e parziale.

Alla Cassa inoltre fu concessa l'esenzione dalle tasse di bollo e registro per le polizze, i registri, i certificati, gli atti di notorietà, nonché ulteriori agevolazioni. Qualche anno più tardi la convenzione costitutiva venne modificata con i regi decreti 24 luglio 1887, n.4808 e 22 novembre 1888, n. 5827 che liberarono gli istituti fondatori dall'onere delle spese di amministrazione³².

L'esperimento della libera assicurazione, pur essendo sembrato in principio utile e funzionale al liberismo economico, si dimostrò invece un enorme inconveniente per la tutela degli infortuni e per la crescita della stessa Cassa che sin da subito risentì della forte concorrenza delle Compagnie private. Tale situazione contribuì a far crescere nella classe politica italiana la consapevolezza della necessità di rivedere la legislazione sulla materia antinfortunistica con l'inserimento della assicurazione obbligatoria. A tal proposito, Francesco Saverio Nitti, in un saggio del 1892 dedicato alla legislazione sociale italiana, sosteneva la seguente posizione:

La Cassa Nazionale è senza dubbio una buona istituzione, che merita di essere incoraggiata, e che può esercitare dei benefici effetti. Non bisogna però esagerare e non bisogna, soprattutto, illudersi che possa in alcun modo non rendere necessaria una legge speciale sugli infortuni degli operai sul lavoro³³.

³⁰ Flavio Quaranta, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (testimonianze vercellesi)* cit., p. 309.

³¹ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale Roma, *Annuario 1921* cit., p.17.

³² Ivi, p.17.

³³ Francesco S. Nitti, *La legislazione sociale in Italia e le sue difficoltà*, in *Scritti sulla questione meridionale*, v. 1, Bari, Laterza, 1958, p. 200.

La ‘legge speciale’ sugli infortuni a cui auspicava Nitti, arrivò qualche anno più tardi quando, dopo lunghi sforzi legislativi, il Parlamento riuscì ad approvare la legge del 17 marzo 1898, n. 80, prima legge italiana per gli infortuni sul lavoro. Si ricorda però che la legge, di cui si è trattato ampiamente nel precedente capitolo, rese obbligatoria l’assicurazione degli operai contro gli infortuni sul lavoro solo per alcune categorie di industrie e lasciò agli industriali libertà di scelta dell’istituto presso cui assicurarsi³⁴. La legge del 1898, quindi, non servì a migliorare la situazione economica della Cassa ma anzi si rivelò estremamente deleteria in quanto la possibilità data dalla legge di scegliere liberamente l’istituto assicuratore contribuì alla nascita di numerosi istituti assicuratori sorti proprio a seguito dell’entrata in vigore della legge per guadagnare sugli infortuni degli operai.

La scarsa efficienza dell’assicurazione libera determinò una modesta crescita dell’Istituto nei primi anni di attività, anche se, nonostante tali difficoltà, si verificò un lento e progressivo aumento degli operai assicurati che risultavano distribuiti nei dieci compartimenti sui quali la Cassa aveva esteso il proprio controllo (Milano, Bologna, Torino, Genova, Siena, Roma, Palermo, Cagliari, Napoli e Venezia)³⁵. Nell’ultima adunanza del Consiglio superiore della Cassa nazionale infortuni presieduta dal conte Annoni, l’11 settembre del 1900, ad un anno dall’applicazione della nuova legge, il bilancio consuntivo della Cassa risultava buono e gli operai assicurati avevano raggiunto la cifra di 179.678³⁶. Nella tabella che segue si riporta l’aumento degli operai nei quindici anni di istituzione della Cassa secondo quanto riportato nel verbale della seduta³⁷:

ANNO	OPERAI ASSICURATI
1884	67
1885	6556
1886	2440
1887	36992

³⁴ Art. 16 della legge del 17 marzo 1898, n. 80. Recita l’art. 16 della legge: «L’assicurazione deve farsi presso la cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, creata dalla legge 8 luglio 1883, n. 1473 (serie 3a), per i lavori eseguiti dallo Stato, dalle provincie e dai comuni direttamente o per mezzo d’appaltatore o concessionario. Le altre persone possono stipularla anche presso società o imprese private di assicurazione autorizzate ad operare nel Regno con quelle speciali norme e cauzioni che saranno stabilite nel regolamento».

³⁵ Biografia Aldo Annoni, Archivio storico dell’Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.1.

³⁶ *Atti della Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro: sede centrale presso la Cassa di Risparmio di Milano. Verbale della seduta del 11 settembre 1900 del Consiglio superiore e Bilancio consuntivo del 1899*, Milano, Stabilimento tip. Enrico Reggiani, 1900, p. 13.

³⁷ *Atti della Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro: sede centrale presso la Cassa di Risparmio di Milano. Verbale della seduta del 11 settembre 1900 del Consiglio superiore e Bilancio consuntivo del 1899*, Milano, Stabilimento tip. Enrico Reggiani, 1900, p. 13-14.

1888	58023
1889	77876
1890	94507
1891	103238
1892	109253
1893	118133
1894	125119
1895	138192
1896	146696
1897	158214
1898	160772
1899	179678

Tab. 1 – Numero operai assicurati dal 1884 al 1899.

Gli infortuni denunciati nel 1899 furono 11.468 dei quali 11.378 liquidati e suddivisi tra: 151 casi di morte, 353 casi di inabilità permanente e 10.874 casi di inabilità temporanea.

Nel verbale della seduta del 1900 si dice che le spese amministrative aumentarono gradualmente anche perché la Cassa decise di investire nei controlli e nelle ispezioni mediche³⁸. Come si evince dagli atti della seduta, infatti, numerosi consiglieri, tra cui l'on. Ferrero di Cambiano³⁹, personaggio chiave della storia della Cassa, sollevarono la questione dell'ampliamento del servizio medico come forma di tutela rispetto al dilagare delle frodi in campo infortunistico.

Interessante notare che, nonostante la Cassa chiuse il proprio bilancio nel 1900 con un andamento positivo, il presidente Annoni invitò il Consiglio a interpretare i risultati, dei primi quindici anni di gestione, in maniera cauta perché a suo avviso era intercorso troppo

³⁸ *Atti della Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro: sede centrale presso la Cassa di Risparmio di Milano. Verbale della seduta del 11 settembre 1900 del Consiglio superiore e Bilancio consuntivo del 1899*, Milano, Stabilimento tip. Enrico Reggiani, 1900, p. 15.

³⁹ Cesare Ferrero di Cambiano (1852-1913), è stato deputato e senatore del Regno di Italia, personaggio chiave per lo sviluppo della legislazione sociale italiana. Fu sottosegretario al Ministero delle finanze (1899-1900) e sottosegretario al Ministero dei lavori pubblici (1906). Iniziò ad interessarsi ai temi delle assicurazioni sociali come membro del Consiglio d'amministrazione della Cassa di risparmio di Torino (1884-1930). Nel 1895 venne nominato vicepresidente del Consiglio d'amministrazione della Cassa di risparmio di Torino e in seguito Presidente (1906-1919). Come membro del Consiglio di amministrazione della Cassa di risparmio di Torino entrò di diritto a far parte del Consiglio d'amministrazione della Cassa nazionale per gli infortuni degli operai sul lavoro sin dall'atto di fondazione della Cassa; dal 1913 fino al 1923 ne fu il Presidente. Fu anche vicepresidente della Cassa nazionale di previdenza per l'inabilità e la vecchiaia degli operai (1898-1904) e successivamente Presidente della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali fino al 1923. Per un approfondimento generale si rimanda alla voce: Cesare Ferrero di Cambiano, *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1960, p. 51-53. Per un approfondimento sul ruolo istituzionale all'interno della Cassa nazionale infortuni: Biografia Ferrero di Cambiano, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 4.

poco tempo dall'entrata in vigore della nuova legge sugli infortuni per valutare effettivamente come avrebbe inciso sulla vita della Cassa⁴⁰. Le parole del Conte Annoni, che morì dopo poco, si rivelarono profetiche in quanto la successiva gestione sotto la presidenza dell'ing. Giuseppe Speroni⁴¹ si rivelò decisamente più complessa a causa dei molteplici problemi economici che investirono la Cassa.

Complessivamente, si può dire che, nonostante le difficoltà iniziali, la Cassa sotto la presidenza del conte Annoni (dal 1883 al 1900), visse un periodo di affermazione, soprattutto a livello internazionale, si ricorda a tal proposito che durante l'Esposizione internazionale di Parigi del 1900 la Cassa ricevette il Gran premio nella classe degli istituti di previdenza⁴².

Come anticipato, successivamente all'entrata in vigore della legge 17 marzo 1898 n.80, si formarono numerose casse private e sindacati mutui che in maniera speculativa offrivano forme di assicurazione concorrenziale alla Cassa nazionale infortuni. Le Compagnie private potevano a loro discrezione applicare la selezione dei rischi, cosa che invece era preclusa alla Cassa che per legge aveva l'obbligo di accettare qualsiasi proposta di assicurazione. Appena approvata la legge, infatti, le società private si affrettarono «a lanciare ovunque agenti, ispettori e impiegati ad accaparrare le polizze collettive, dicendole conformi alle nuove disposizioni, mentre ciò non era vero perché non era ancora pubblicato il regolamento per l'applicazione della legge»⁴³. La situazione di caos che si venne a creare obbligò il Ministro dell'agricoltura a diffondere una circolare per mettere in guardia sul fatto che le polizze proposte dalle compagnie private non erano valide in quanto proposte in assenza di un regolamento⁴⁴. Subito dopo l'approvazione della circolare ministeriale il Direttore generale Fabris iniziò a lavorare alle riforme da applicare alla Cassa per adeguarla alle nuove disposizioni di legge, ma la lentezza delle procedure burocratiche all'interno dell'istituto non permisero il raggiungimento degli obiettivi nei tempi sperati.

Il malfunzionamento amministrativo della Cassa non passò inosservato e il 26 luglio 1902 sulla rivista «La Cooperazione italiana»⁴⁵ venne pubblicato un articolo in cui il funzionamento della Cassa veniva definito addirittura 'indecoroso'. In particolare, nell'articolo veniva evidenziato il mancato collegamento tra la Sede centrale e le sedi

⁴⁰ Biografia Aldo Annoni, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 1.

⁴¹ Giuseppe Speroni (1826-1914), è stato un ingegnere e politico italiano. Fu presidente della Cassa nazionale infortuni dal 1901 al 1910. Per un approfondimento si rimanda a: Biografia Giuseppe Speroni, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 2.

⁴² *Atti della Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro: sede centrale presso la Cassa di Risparmio di Milano* cit., p. 13.

⁴³ Federazione italiana delle Società di Mutuo Soccorso, *Per la riforma della legge 8 luglio 1883* cit., p. 43.

⁴⁴ Il regolamento che rese attuativa la Legge n. 80 del 17 marzo 1898 venne approvato nel mese di ottobre 1898.

⁴⁵ «La Cooperazione italiana», 26 luglio 1902, n. 471.

compartimentali, l'utilizzo di polizze anticate, la mancanza di personale, orari di ufficio insufficienti e locali non adeguati. Come se non bastasse si denunciavano anche ritardi nelle liquidazioni, 'dimenticanze' sulle scadenze delle polizze e tempistiche troppo lunghe (6 mesi- 1 anno) per la liquidazione degli infortuni.

Rispetto a queste critiche però, Riccardo Fabris, direttore generale della Cassa, sosteneva che la causa del malfunzionamento dell'istituto non fosse da rintracciare in irregolarità o in responsabili colpevoli ma unicamente in:

difetti organici, di antinomie male dissimulate. Di formalismi eccessivi, di deficienza di spirito innovatore: condizioni analoghe, insomma, a quelle di altri istituti, ove gli amministratori, spesso sovraccarichi di funzioni disparate, si cristallizzano nell'osservanza materiale dei regolamenti senza preoccuparsi dello scopo da raggiungere, senza riflettere che a cose nuove occorrono metodi nuovi⁴⁶.

Come noto, l'inizio del nuovo secolo per la tutela dei lavoratori rappresentò un momento significativo, vennero emanati, infatti, una serie di regolamenti e decreti⁴⁷ in materia antinfortunistica inerenti a specifici settori lavorativi e alcune importanti leggi, basti ricordare: l'approvazione della legge sulla tutela del lavoro femminile e dei minori⁴⁸; la legge per il riposo settimanale⁴⁹; la legge per la regolamentazione del lavoro notturno⁵⁰; l'approvazione del testo unico del 1904 che andò a sostituire la legge sugli infortuni del 1898⁵¹. Ma nonostante i numerosi interventi, in Parlamento il dibattito sul tema della salute dei lavoratori era acceso e ancora in corso proprio a causa dell'aumento incontrollato di simulazioni e frodi sugli incidenti sul lavoro. A tal proposito, si legge in una lettera inviata da Luigi Rava⁵², ministro dell'agricoltura, industria e commercio, al Presidente del Consiglio, Alessandro Fortis⁵³, che in Parlamento si avvertiva l'esigenza di formare una

⁴⁶ Federazione italiana delle Società di Mutuo Soccorso, *Per la riforma della legge 8 luglio 1883*, cit., p. 6.

⁴⁷ Si ricordano i principali interventi legislativi in materia di infortuni sul lavoro furono i seguenti: regio decreto 18 giugno 1899 n. 230, approvazione del regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie alle quali si applica la legge 17 marzo 1898 n. 80 (limitato alle industrie con un certo numero limite di addetti, che prevedevano sanzioni per i datori di lavoro inadempienti); regio decreto 18 giugno 1899 n. 231, regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave; regio decreto 18 giugno 1899 n. 233, Regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle industrie che trattano materie esplodenti; regio decreto 27 maggio 1900 n. 205, regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle imprese di costruzione.

⁴⁸ Legge del 19 giugno 1902 n. 242 (successivamente integrata dalla legge 818/1907).

⁴⁹ Legge 7 novembre 1907, n. 807.

⁵⁰ Legge del 22 marzo 1908 n.105.

⁵¹ T.u. del 31 gennaio 1904, n. 51. Il testo unico della legge per gli infortuni degli operai sul lavoro andò ad abrogare la precedente legge sugli infortuni (l. 17 marzo 1898 n.80).

⁵² Luigi Rava (1860 – 1938) è stato un giurista e politico italiano. Fu sindaco di Roma e Senatore del Regno. Fu ministro dell'agricoltura, dell'industria e del commercio del Regno d'Italia dal 1903 al 1905 e ministro dell'Istruzione dal 1906 al 1909.

⁵³ Alessandro Fortis (1841-1909), fu un politico italiano, esponente della sinistra storica. Presidente del Consiglio dei ministri dal 1905 al 1906, nonché ministro degli Affari esteri e dell'Interno.

specifica commissione composta da esperti nella materia infortunistica per rivedere la legge del 1904 e risolvere «il contenzioso delle casse per infortuni sul lavoro»⁵⁴.

La situazione non venne risolta rapidamente e negli anni successivi tra gli industriali aumentò ulteriormente il malcontento causato dall'aumento incontrollato dei premi per l'assicurazione degli operai sul lavoro⁵⁵. La stessa Cassa si rivolse al Governo per la risoluzione del problema che pesava sulle casse dell'Istituto.

Come si legge in una relazione, inviata dal direttore della sede di Roma della Cassa, Foscolo Bargoni⁵⁶, al Ministero di grazia e giustizia, dal 1° agosto 1903 al mese di luglio 1907 le perizie per infortunio aumentarono nel seguente modo⁵⁷:

ANNO	NUMERO PERIZIE
1901 - 1903	40
1904	50
1905	57
1906	59
1907	33

Tab. 2 – Perizie infortuni dal 1901 al 1907.

Ovviamente, rispetto ai dati riportati nella tabella si segnala che il numero di perizie relativo al 1907 si riferisce solo ai primi sei mesi dell'anno in quanto la relazione inviata da Bargoni al ministero risulta datata luglio 1907. Nella relazione si lamentava l'attività di speculazione di numerosi medici e periti che in accordo con gli operai infortunati rilasciavano certificati medici e perizie falsificati per far ottenere maggiori indennizzi agli infortunati. Essendo il pagamento della perizia e della difesa, in caso di ricorso in giudizio, a carico dell'Istituto assicuratore, si venne a creare una situazione economicamente svantaggiosa per la Cassa nazionale infortuni che per legge, rispetto agli altri Istituti assicuratori aveva l'obbligo di accettare qualsiasi proposta di assicurazione⁵⁸.

⁵⁴ Lettera inviata da Luigi Rava ad Alessandro Fortis in data 10 giugno 1905 in ACS, *PCM*, 1905, 10.5.507.

⁵⁵ Si vedano a proposito i documenti conservati presso l'ACS e descritti nel capitolo precedente.

⁵⁶ L'avvocato Foscolo Bargoni iniziò la carriera all'interno della Cassa nazionale infortuni prima come Direttore della sede di Roma e, in seguito, dopo la convenzione del 16 giugno 1911 (art. 7) venne nominato come direttore generale della Cassa. Mantenne la carica di Direttore generale dal 1913 al maggio 1926. La nomina venne riconfermata con decreto del Ministro dell'economia nazionale il 7 febbraio 1924.

⁵⁷ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede compartimentale di Roma, *Relazione a S.E. il Ministro di Grazia e Giustizia circa il funzionamento dell'istituto della perizia giudiziale nelle cause di liquidazione di indennità per infortuni sul lavoro*, Roma, 1907, p. 5.

⁵⁸ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede compartimentale di Roma, *Relazione a S.E. il Ministro di Grazia e Giustizia circa il funzionamento dell'istituto della perizia giudiziale cit.*, p. 6.

Nel 1908 la situazione di malessere di lavoratori e industriali esplose e, come si è visto dalle carte dell'Archivio centrale di Stato, furono numerose le richieste inviate alla Presidenza del Consiglio dei ministri da più parti di Italia affinché il Parlamento risolvesse la questione dell'assicurazione infortuni sul lavoro. La questione nel corso dell'anno si fece critica al punto che la Commissione speciale, nominata dal Governo e guidata dall'on. Ferrero di Cambiano iniziò a lavorare alla riforma della legislazione antinfortunistica e contemporaneamente il Consiglio superiore della Cassa, nella seduta del 22 dicembre 1908, istituì un'apposita Commissione interna per rinnovare l'ordinamento dell'Istituto alla luce dell'imminente riforma.

L'effettivo riordino della Cassa avvenne con la legge del 28 marzo del 1912, n. 304 che approvò la convenzione del 16 giugno 1911 con la quale venne rinnovata la precedente convenzione tra Ministero dell'agricoltura, industria e commercio e gli Istituti di credito e risparmio fondatori.

La legge introdusse importanti modifiche all'ordinamento dell'Istituto come il trasferimento della Direzione generale da Milano a Roma e il riordino della composizione del Consiglio superiore e del Comitato esecutivo.

Il trasferimento della sede centrale, fu un'innovazione necessaria in quanto, nonostante la permanenza a Milano fu di vantaggio alla Cassa nazionale nel suo primo ventennio di vita per la vicinanza ai centri industriali italiani, il trasferimento nella Capitale di Italia si rese indispensabile sia per la centralità della sede che venne collocata in Piazza Cavour e che avrebbe permesso un migliore controllo su tutti i compartimenti, sia per avere rapporti più frequenti con le altre istituzioni pubbliche come richiesto dalle nuove direttive del Governo per la politica delle assicurazioni sociali⁵⁹. Con la riorganizzazione della sede centrale venne inaugurato anche il primo Servizio legale dell'ente che, spiega Enzo Cataldi, merita particolare attenzione in quanto fu la più antica Avvocatura di ente pubblico in Italia dopo l'Avvocatura di Stato; il nuovo servizio fu importante anche perché determinò l'ingresso all'interno dell'Istituto di professionisti di un determinato settore, gli avvocati, seguiranno negli anni successivi altri professionisti come medici, ingegneri e attuari⁶⁰.

Per quanto riguarda, invece, le modifiche agli organi centrali della Cassa, oltre ai rappresentanti degli istituti fondatori al Consiglio superiore vennero aggiunti nuovi membri⁶¹:

⁵⁹ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale Roma, *Annuario 1921* cit., p.19.

⁶⁰ Enzo Cataldi, *L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro* cit., p. 59-60.

⁶¹ Biografia Giuseppe Marcora, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 3.

- ✓ due rappresentanti degli imprenditori e due rappresentanti degli operai nominati con regio decreto e individuati tra quattro nomi designati dalle principali organizzazioni;
- ✓ due membri scelti dal Ministero dell'agricoltura;
- ✓ un rappresentante del Ministero dell'agricoltura;
- ✓ il direttore dell'Ufficio del lavoro che aveva sede presso lo stesso ministero.

La nuova articolazione interna del Consiglio superiore lascia intendere l'importanza della riforma:

i rappresentanti degli Istituti fondatori recarono al Consiglio la voce degli iniziatori e dei primi organizzatori della Cassa Nazionale; i delegati degli industriali e degli operai portarono la rappresentanza delle due classi interessate all'esatta applicazione della legge; i membri nominati dal Ministro, il delegato del Ministro e il Direttore dell'Ufficio del lavoro rappresentarono il potere esecutivo. Nel Consiglio superiore, così riformato, si rispecchiò pertanto tutta la molteplice attività della Cassa nazionale infortuni, nelle sue funzioni amministrative, giuridiche e sociali⁶².

Anche il Comitato esecutivo⁶³ venne modificato nel seguente modo:

- ✓ presidente e vicepresidente;
- ✓ cinque membri appartenenti al Consiglio superiore, tra cui dovevano esserci un rappresentante degli industriali e un rappresentante degli operai.

In relazione alla nuova convenzione, fu approvato, anche un nuovo regolamento generale della Cassa⁶⁴, che apportò notevoli modifiche al precedente regolamento.

Un accurato esame, a cura della Cassa, aveva fatto emergere che tra le principali cause del ritardo nello sviluppo dell'Istituto vi erano la pesantezza dell'ordinamento amministrativo e l'insufficienza della vigente legge antinfortunistica. Per questo motivo la riforma dell'ordinamento della Cassa favorì un radicale decentramento dei servizi con soppressione delle duplicazioni di esami e revisioni e annullamento delle trasmissioni di documenti considerati inutili. Viceversa, si investì nella precisione delle operazioni che vennero estese e migliorate.

Queste modifiche all'ordinamento furono molto importanti perché comportarono una nuova autonomia gestionale per l'ente. Decadde infatti, tutta la vecchia amministrazione della Cassa compreso il presidente, Giuseppe Marcora⁶⁵, che fu costretto a dare le dimissioni.

⁶² Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale Roma, *Annuario 1921* cit., p.19.

⁶³ Biografia Giuseppe Marcora, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 3.

⁶⁴ R.d. 5 giugno 1913, n. 698.

⁶⁵ Giuseppe Marcora (1841-1927), è stato un avvocato e un politico e patriota, esponente della sinistra storica e del Partito Radicale Italiano. È stato presidente della Camera tra il 1904 e il 1906. Deputato e senatore del Regno d'Italia; presidente della Cassa nazionale infortuni per un anno, dal 1911 al 1912. Per un approfondimento sulla vita si rimanda: Biografia Giuseppe Marcora, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 3.

Con il nuovo ordinamento amministrativo, gli Istituti fondatori e nello specifico la Cassa di Risparmio di Milano persero il controllo sulla Cassa, da quel momento il Consiglio superiore poté nominare liberamente il proprio presidente e il Comitato esecutivo.

4. 2 Gli anni di espansione della Cassa nazionale infortuni: 1913-1923

La prima presidenza con il nuovo ordinamento fu a carico del marchese Ferrero di Cambiano (1912-1923) che aveva alle spalle una lunga esperienza in materia antinfortunistica.

Membro della Cassa di Risparmio di Torino entrò a far parte del Consiglio superiore della Cassa nazionale infortuni nel 1887 e vi rimase per oltre quarant'anni. Come già detto, nei primi anni del Novecento il marchese guidò la Commissione istituita dal Parlamento per le modifiche alla legge sugli infortuni e nel 1908 divenne membro della Commissione per il riordino della Cassa.

Durante la presidenza di Ferrero di Cambiano l'Istituto visse un periodo di forte affermazione proprio grazie alle capacità politiche e diplomatiche del presidente che fu particolarmente abile ad inserire il tema di assicurazione sugli infortuni nel più vasto dibattito sulle assicurazioni sociali.

Durante le adunanze del 12 dicembre 2012 e del 14 febbraio 2013 il Consiglio superiore riorganizzò le funzioni e gli uffici della Cassa. Nello specifico, vennero creati tre ordini di uffici: la sede centrale, le sedi compartimentali (all'epoca dodici) e gli uffici locali⁶⁶.

Il 5 giugno del 1913 venne pubblicato anche un nuovo regolamento⁶⁷ che stabilì le nuove e più estese funzioni dell'Istituto che rimase sotto la vigilanza del Ministero dell'agricoltura. L'ordinamento della Cassa rimase invariato per qualche anno finché l'entrata in vigore dell'obbligo dell'assicurazione degli infortuni in agricoltura⁶⁸, che comportò l'estensione dell'assicurazione temporanea di sessantuno provincie alla Cassa, impose la revisione dell'ordinamento e delle funzioni dell'Istituto.

⁶⁶ Biografia Ferrero di Cambiano, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 4.

⁶⁷ Regolamento generale 5 maggio 1913, n. 698

⁶⁸ Con il r.d. 14 maggio 1914, n. 547 la Cassa iniziò ad esercitare l'assicurazione facoltativa dei lavoratori agricoli, con il successivo decreto-legge luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura divenne obbligatoria presso la Cassa; in seguito con il Decreto Luogotenenziale 21 novembre 1918, n. 1889, venne approvato il regolamento per la esecuzione del decreto-legge Luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450, concernente l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura.

In quest'ultima occasione, per adeguare l'ordinamento amministrativo alle nuove esigenze dell'ente, venne pubblicato un nuovo regolamento⁶⁹ generale insieme al regolamento del personale e al regolamento degli uffici.

A proposito dell'assicurazione obbligatoria per i lavoratori dell'agricoltura, non si può non ricordare il grande impegno del marchese Ferrero di Cambiano sul tema.

In qualità di deputato e di presidente della Cassa intervenne più volte in Parlamento per ricordare ai deputati l'urgenza di risolvere il problema degli infortuni in agricoltura e come membro del Consiglio superiore della Cassa, nell'adunanza del 22 dicembre 1916, convinse il Consiglio a votare favorevolmente per assumere con i propri presidi amministrativi, centrali e compartimentali, l'assicurazione agricola degli infortuni sul lavoro estesa in tutto il Paese⁷⁰. Gli sforzi di Ferrero di Cambiano non furono vani e l'anno successivo venne approvato il decreto-legge che istituì l'assicurazione obbligatoria per i contadini⁷¹.

L'approvazione di tale decreto determinò la riorganizzazione interna dell'Istituto. Durante l'adunanza del Consiglio superiore del 17 e 18 settembre del 1918⁷² fu necessario ridefinire non soltanto gli aspetti tecnici dell'assicurazione per l'estensione ai lavori agricoli, ma altresì le funzioni stesse dell'Istituto. La struttura del Consiglio venne riorganizzata con l'ingresso di due rappresentanti dei proprietari terrieri e due rappresentanti dei lavoratori dei campi, e conseguentemente uno dei due rappresentati venne chiamato a far parte del Comitato esecutivo. Ai membri di diritto del Consiglio venne aggiunto anche un rappresentante del Ministero delle colonie a norma di quanto disciplinato dal regio decreto che estese l'assicurazione infortuni ai lavoratori impiegati nelle colonie africane⁷³.

Alla luce delle numerose modifiche apportate all'ordinamento dell'Istituto, il Ministero dell'industria, commercio e lavoro, chiese di adeguare la convenzione costitutiva della Cassa, che era stata aggiornata il 16 giugno del 1911, con tutte le aggiunte rese necessarie dal nuovo Decreto.

⁶⁹ R.d. 18 settembre 1922, n. 1333.

⁷⁰ Lettera, datata 30 dicembre 1916, inviata dal marchese Cesare Ferrero di Cambiano al Presidente del Consiglio dei ministri, Antonio Salandra per comunicare il voto espresso dalla Cassa nazionale infortuni nell'adunanza del 22 dicembre 1916. Si riporta un estratto della lettera: «Il Consiglio Superiore della Cassa nazionale infortuni, augurando prossima l'assicurazione agricola per gli infortuni sul lavoro, si dichiara pronta ad assumerla con i presidi della sua organizzazione centrale e compartimentale, estesa così in ogni parte del Paese, che la rendano atta alla immediata applicazione dell'auspicata riforma tanto provvida per i contadini, e tanto desiderata da quanti intendano al benessere delle nostre classi lavoratrici». In ACS, PCM, 1916, 12.2.55-136.

⁷¹ Decreto-legge luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450.

⁷² Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, *Verbale delle adunanze tenute il 17 e 18 settembre 1918 dal Consiglio superiore nella sede Centrale dell'Istituto in Roma*, Roma, Tipografia Bardi, 1919, p. 91-98.

⁷³ Art. 35 del regio decreto 25 maggio 1913, n. 668, concernente l'assicurazione per gli infortuni sul lavoro nella Tripolitania e Cirenaica.

Per prima cosa, venne modificato l'art. 1 della convenzione: l'Istituto assunse la denominazione di «Cassa Nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro». Veniva quindi eliminata la parola 'operai' dal nome della Cassa in virtù del fatto che da quel momento in poi l'Istituto si sarebbe occupato di assicurare non soltanto gli operai ma anche i contadini e tutte le nuove categorie di lavoratori che in futuro sarebbero state coperte dall'assicurazione obbligatoria⁷⁴.

Il quadro generale dell'organizzazione della Cassa venne ridefinito nel seguente modo⁷⁵:

- 1) Rappresentanza legale e presidenza: presidente e vicepresidente.
- 2) Organi dell'amministrazione:
 - Consiglio superiore.
 - Componenti nominati con decreto reale: due rappresentanti dei imprenditori, due rappresentanti degli operai, due rappresentanti dei proprietari di aziende agricole e due rappresentanti dei lavoratori della terra. Due membri proposti dal ministro per il lavoro e la previdenza sociale.
 - Componenti nominati di diritto: un rappresentante del Ministero delle colonie, un rappresentante del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale, il Direttore generale del lavoro e il direttore generale della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali.
 - Comitato esecutivo.
 - Componenti: Presidente, Vicepresidente, un rappresentante dei imprenditori, un rappresentante degli operai, un rappresentante dei proprietari terrieri e un rappresentante dei lavori agricoli.
- 3) Direttore Generale e altri impiegati.
 - Direzione.
 - Direttore generale.
 - Vicedirettore generale.
 - Servizio amministrativo.
 - Personale di ruolo: capi servizio, direttori superiori, capi ufficio, direttori compartimentali, sottocapo ufficio, capi compartimento, ispettori compartimentali, capi sezione, capi di sedi secondarie, viceispettori

⁷⁴ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, *Verbale delle adunanze tenute il 17 e 18 settembre 1918 dal Consiglio superiore nella sede centrale dell'Istituto in Roma* cit., p. 91-94.

⁷⁵ Lo schema organizzativo che si riporta di seguito è stato estrapolato da: Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro - Sede centrale in Roma, *Schema di statistica degli infortuni sul lavoro*, Roma, Stabilimento Tip. Riccardo Garroni, 1920.

compartimentali, vicecapi sezione, ispettori aggiunti, cassieri, primi segretari e segretari, applicati e aiutanti applicati, commessi di economato, di ispezione, di archivio e di Cassa.

- Personale fuori ruolo: personale assunto con contratto speciale.
- Servizio legale.
 - Personale di ruolo: capo servizio, consulenti legali, sostituti consulenti legali, avvocati, procuratori, personale amministrativo.
 - Personale fuori ruolo: legali con contratto speciale.
- Servizio medico.
 - Personale di ruolo: capo servizio, consulenti medici, sostituti consulenti medici, medici, personale amministrativo, sorveglianti di sanità, operatori di gabinetti medici.
 - Personale fuori ruolo: sanitari assunti con contratto speciale.
- Personale di servizio.
 - Personale di ruolo: capi uscieri, uscieri, fattorini, inservienti.
 - Personale fuori ruolo: personale assunto con contratto speciale.

Il personale era suddiviso negli uffici nel seguente modo:

- Sede centrale: direzione generale, segreteria, assicurazione, ragioneria, statistica, tesoreria e economato, servizio medico, servizio legale, ispezione nei compartimenti.
- Compartimenti di assicurazione: direzione, Sezione polizze (infortuni e contabilità), Cassa economato, ufficio medico, ufficio legale, ispettorato.
- Sedi secondarie: sedi provinciali, circondariali, mandamentali, comunali-
- Organi esterni per la produzione: agenzie, uffici di corrispondenza, subagenzie.

L'entrata in vigore dell'assicurazione obbligatoria per i lavori della terra permise all'Istituto di potenziare anche i servizi di assistenza sanitaria tramite il decentramento dei servizi medici per gli infortuni sul lavoro. Poco tempo dopo l'entrata in vigore del decreto, per testare un nuovo programma assistenziale a cura dell'Istituto vennero nominati numerosi medici fiduciari scelti tra i sanitari migliori e più accreditati nelle regioni. L'esperimento pilota venne realizzato in Sicilia, dove la Cassa formò una particolare categoria di medici fiduciari: i medici locali⁷⁶. Scopo di tale iniziativa era di provvedere alla cura ed

⁷⁶ Art. 1 del regolamento per il servizio dei medici locali: «I medici locali sono incaricati del servizio medico-chirurgico di accertamento, certificazione e cura degli infortuni denunciati alla C.N.I., verificatisi in operai ed agricoltori residenti o di passaggio nel comune ove essi esercitano ed eventualmente in altro vicino. Oltre agli obblighi derivanti dal presente regolamento essi di assumono tutti quelli che la legge degli infortuni agricoli dà agli ufficiali sanitari e ai medici condotti». Si legge all' art. 2: «Il numero dei medici locali, in ciascun

all'assistenza degli infortunati dimoranti in piccoli centri. Venne scelta la Sicilia come regione dove sperimentare per la prima volta tale programma perché la zona era tristemente nota per l'alto numero di infortuni connessi alle attività agricole⁷⁷. La Cassa aveva il compito di fornire ai medici locali il materiale medico che sarebbe servito per le cure e nelle pratiche inerenti al rilascio delle polizze assicurative. Vennero reclutati sessanta medici e il servizio venne esteso a ventisei comuni. I risultati raggiunti dall'inizio dell'esperimento (1° dicembre 1919) convinsero il Comitato esecutivo della Cassa a richiedere alla direzione generale di estendere l'esperimento anche alle Marche e alla Toscana, a loro volta note per l'alto numero di infortuni in agricoltura⁷⁸. Nel giro di pochi anni il servizio divenne importante al punto che venne redatto un apposito Regolamento per il servizio dei medici locali⁷⁹

L'estensione dell'obbligo assicurativo al mondo delle campagne non fu però l'unico traguardo raggiunto dalla Cassa durante la presidenza di Ferrero di Cambiano. Un'altra grande 'battaglia' del marchese fu ottenere l'esclusività dell'assicurazione per i dipendenti statali. All'epoca, infatti, secondo l'art. 19 del testo unico del 1904 sugli infortuni sul lavoro, ciascun Ministero poteva provvedere all'assicurazione del proprio personale in maniera autonoma oppure attraverso speciali convenzioni stipulate con la Cassa.

Obiettivo della Cassa era far comprendere allo Stato i notevoli benefici che avrebbe tratto dall'assicurare direttamente il proprio personale, stabile e temporaneo, presso la Cassa senza ricorrere a forme di intermediazione. Molto spesso, infatti, i Ministeri cercavano di risolvere in maniera autonoma le questioni degli indennizzi ma non avendo gli strumenti e il personale qualificato (medici e ispettori del lavoro) non erano in grado di liquidare le pratiche in tempi brevi e finivano per chiedere il supporto della Cassa⁸⁰.

Durante la Grande Guerra questo problema si manifestò in maniera particolarmente evidente per il caso degli operai militarizzati e dei lavoratori impiegati nelle zone di guerra. Per questo motivo, all'epoca del conflitto, furono numerosi gli appelli della Cassa al Presidente del Consiglio, Antonio Salandra⁸¹, al fine di valutare positivamente l'estensione delle aree di

comune sarà determinato dalla C.N.I. in base alle esigenze del servizio, e fra essi la Cassa si riserva di sceglierne eventualmente uno o più che, conservando le funzioni di medici locali avranno anche quelle di medici fiduciari». Per l'articolazione interna del regolamento si rimanda a: Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, *Annuario 1921* cit., p. 609-614.

⁷⁷ Per un approfondimento si rimanda al volume: Inail, *Centenario Inail, 1883-1933: statistiche storiche*, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, Milano, Inail, 1983, p. 37-43.

⁷⁸ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, *Verbale delle adunanze tenute il 4, il 5 e il 6 aprile 1921 dal Consiglio superiore nella sede centrale dell'Istituto in Roma*, Roma, Tipografia Bardi, 1923, p.18.

⁷⁹ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, *Annuario 1921* cit., p. 610.

⁸⁰ Lettera del 10 agosto 1920 inviata da Foscolo Bargoni al Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti, ACS, *PCM*, 1920, 6.2.1776.

⁸¹ Antonio Salandra (1853-1931), laureato in giurisprudenza è stato un politico italiano esponente della destra storica. Presidente del Consiglio dal 1914 al 1916.

competenza della Cassa nazionale agli ‘operai militari’ e a tutti i lavoratori coinvolti nella Grande guerra. Ma, come si evince da una lettera inviata da Giannetto Cavasola⁸², Ministro dell’agricoltura, al Presidente del Consiglio, il ministro era preoccupato che concedendo l’esclusività dell’assicurazione infortuni unicamente alla Cassa si sarebbe determinata una situazione di monopolio assicurativo svantaggiosa per lo Stato. Scrive Cavasola a Salandra:

Ho esaminato con ogni attenzione i voti del Consiglio della Cassa Nazionale Infortuni [...], mi sono convinto come non sia né possibile né opportuno accogliere integralmente le domande della Cassa le quali, essendo intese ad ottenere l’obbligatorietà dell’assicurazione presso di essa di tutte le fabbriche di forniture militari, porterebbero, se accettate, alla conseguenza che la maggior parte delle industrie del nostro Paese in quanto attualmente prestano la loro opera allo Stato, dovrebbero essere assicurate presso la Cassa Nazionale Infortuni. In altri termini, approfittando della guerra si verrebbe a costituire una situazione di monopolio a favore della Cassa: situazione non ammessa dalla legge⁸³.

Non avendo ottenuto i risultati sperati, nei mesi successivi, la Cassa continuò la propria ‘battaglia’ rivolgendosi al Ministero della guerra che era direttamente coinvolto nella questione degli infortuni degli operai militari. Per ottenere risultati in tempi rapidi venne inviato il Direttore Generale Foscolo Bargoni presso il Segretariato generale per gli Affari civili del Comando supremo⁸⁴. A seguito dell’incontro, il Ministero della guerra accettò di assicurare presso la Cassa gli operai impiegati in zone di guerra. Pertanto, la Cassa inviò lo schema di convenzione⁸⁵ per l’assicurazione redatto dall’amministrazione della Cassa sulla base dei comuni accordi, ma tale nota in un primo momento non ebbe seguito⁸⁶. Alla fine, grazie agli sforzi della Cassa la questione venne risolta attraverso l’approvazione di specifiche convenzioni⁸⁷ che risolsero il problema, anche se solo temporaneamente.

⁸² Giannetto Cavasola (1840-1922), laureato in giurisprudenza è stato Senatore del Regno d’Italia e Ministro dell’agricoltura, dell’industria e del commercio tra il 1914 e il 1916.

⁸³ Lettere datata 21 febbraio 1916 inviata da Giannetto Cavasola, Ministro dell’Agricoltura, in risposta alla richiesta del Presidente del Consiglio Antonio Salandra di valutare gli esiti del voto favorevole del Consiglio Superiore della Cassa a proposito dell’estensione dell’assicurazione obbligatoria per gli infortuni degli operai impiegati in zone di guerra. In ACS, *PCM*, 1916, 12.2.55-136. 3796.

⁸⁴ La descrizione dettagliata degli eventi viene descritta in una lettera inviata da Foscolo Bargoni, direttore generale della Cassa, alla Presidenza del Consiglio il 9 ottobre del 1916, in ACS, *PCM*, 1916, 12.2.1324.

⁸⁵ Nota del 11 agosto 1916 n.1324 in ACS, *PCM*, 1916, 12.2.55-136.

⁸⁶ Per questo motivo, il 9 ottobre 1916 la Cassa inviò nuovamente una richiesta di supporto alla Presidenza del Consiglio. Con una lettera e un dettagliatissimo riassunto come allegato, la Cassa ripercorse per il Ministro dell’Interno tutte le iniziative avviate nel corso dell’anno per aiutare lo Stato nella gestione degli infortuni presso le zone di Guerra. In ACS, *PCM*, 1916, 12.2.1324.

⁸⁷ Convenzione del 16 aprile 1917 con il Ministero della guerra per l’esecuzione del decreto luogotenenziale del 15 febbraio 1917 n. 415; convenzione del 12 giugno 1917, convenzione del 1 dicembre 1917, convenzione del 30 settembre 1918 con il Ministero della marina per l’esecuzione dei DD.LL. 15 luglio 1915 n. 1140, 8 marzo 1917 n. 471 e 15 febbraio 1917 n. 415; convenzione del 12 novembre 1917 con il Ministero per i trasporti marittimi e ferroviari per l’esecuzione del d.l. 2 settembre 1917, n. 1392.

Negli anni successivi, però, la questione degli ‘operai militari’, servì alla Cassa come esempio circa i vantaggi che lo Stato poteva trarre dall’assicurare i propri dipendenti presso un unico istituto di assicurazione, in maniera diretta e senza convenzioni. Il ministro Labriola, per esempio, si disse convinto della convenienza di assicurare presso la Cassa i dipendenti dello Stato in quanto il pagamento delle polizze assicurative a carico delle singole amministrazioni aveva portato negli anni precedenti alla creazione di uffici inutili che a causa della mancanza di mezzi e competenze idonee non erano stati in grado di verificare la veridicità degli infortuni. Dice Labriola:

Così per esempio, durante la guerra le amministrazioni militari ed il Ministero delle armi e munizioni vollero provvedere direttamente per gli infortuni dei propri dipendenti: ne derivarono ritardi enormi nella liquidazione degli infortuni, moltissimi dei quali non sono ancora sistemati, creando così forti malumori da parte degli interessati: e quelle amministrazioni riconobbero poi la necessità di dover ricorrere alla Cassa Nazionale Infortuni, affidando a questa per mezzo di convenzioni la liquidazioni delle indennità⁸⁸.

Subito dopo la fine della Grande Guerra, infatti, in Parlamento continuò il dibattito sulla riforma delle assicurazioni sociali per invalidità, malattia, vecchiaia e disoccupazione, e la Cassa infortuni, grazie allo zelo del senatore Ferrero di Cambiano cercò di inserirsi nella discussione parlamentare ribadendo l’importanza di predisporre lo schema per un nuovo disegno di legge sugli infortuni. Il marchese di Cambiano era fermamente convinto dell’urgenza di rivedere il sistema delle assicurazioni sugli infortuni:

Ma oggi indugiare ancora e il non venirse alla voluta riforma sarebbe più che un errore, una colpa. Questa sola fra le assicurazioni sociali rimarrebbe impari e meno adatta alle tendenze, ai bisogni dei tempi nostri in disarmonia con le altre che si stanno preparando o che sono già in via di attuazione. Il grandioso edificio delle assicurazioni operaie non può rimanere difettoso in quanto riguarda gli infortuni. Ecco perché vi invitiamo a discutere e deliberare sul testo che vi è proposto che voi saprete e vorrete emendare onde presentarlo anche meno manchevole e forse più perfetto al Governo per la iniziativa che gli compete di fronte al Parlamento⁸⁹.

Ferrero di Cambiano nel suo discorso invitò il Parlamento a prestare la dovuta attenzione alla questione e a non mischiare tra loro le varie assicurazioni.

Nell’adunanza ordinaria del Consiglio superiore della Cassa del 30 dicembre del 1919 disse:

Noi abbiamo un compito che ci è stato assegnato a cui non dobbiamo venire meno, di essere l’Istituto assicuratore per eccellenza, l’Istituto che rappresenta, per così dire, lo Stato

⁸⁸ Nota del 22 agosto 1920 inviata da Arturo Labriola al Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti. In ACS, PCM, 1920, 6.2.1776.

⁸⁹ Cassa nazionale d’assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede compartimentale di Roma, Consiglio superiore, Adunanza ordinaria del 30 dicembre 1919, N. V dell’ordine del giorno. *Relazione del Comitato esecutivo sulla riforma della legge infortuni nell’industria*, p. 11.

nell'apprestare l'assicurazione infortuni a tutti coloro cui la legge lo impone, a condizioni eque e discrete che lo Stato *guarentisce* disciplinando le norme, le tariffe, le polizze, i regolamenti della Cassa Nazionale Infortuni. Se questo non si avverasse più, la Cassa Nazionale perderebbe la sua ragione di essere e diventerebbe un istituto assicuratore come tutti gli altri. E perché allora lo dovrebbe favorire la legge, perché vi daremmo l'opera nostra noi che per questa parte appunto dell'altruismo e della tutela legale dell'assicurazione ci differenziamo dal compito di tutti gli altri Istituti? Senza contare che così ci acuirebbe ancora quella disgraziata concorrenza che è causa in oggi di tanti mali e contro i quali ci è occorso più di una volta di reclamare e quasi diremo di protestare⁹⁰.

Come si evince dalle parole del marchese la paura degli amministratori della Cassa era di non riuscire a dimostrare al Governo che, l'ormai antico proposito di preparare riforme sostanziali alla legge vigente sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, non era ispirato da mero interesse personale, finalizzato al raggiungimento del monopolio assicurativo, ma era dettato dalla ferma convinzione che non si sarebbe avuta una reale riforma della previdenza sociale senza aver modificato il così importante ramo delle assicurazioni sociali a tutela dei lavoratori⁹¹.

La riforma delle assicurazioni sugli infortuni, nella visione di Ferrero di Cambiano e dei suoi collaboratori, si sarebbe dovuta realizzare attraverso alcuni punti essenziali. Per prima cosa, attraverso l'eliminazione dell'intervento dei rappresentati delle parti, come previsto dal decreto-legge per gli infortuni agricoli⁹², lasciando solo agli istituti assicuratori la facoltà di liquidare le pratiche in modo tale da velocizzare gli indennizzi. Per ottenere un vero e proprio progresso sociale sarebbe poi stato necessario estendere l'assicurazione a tutte le tipologie di industrie: ogni operaio avrebbe avuto il diritto di essere tutelato e ogni infortunio di essere indennizzato a prescindere dalla grandezza dell'industria e dal numero effettivo dei lavoratori.

Un altro aspetto che, secondo gli amministratori della Cassa, il nuovo disegno di legge sugli infortuni avrebbe dovuto curare era il tema della prevenzione. Il gruppo di studio con a capo Ferrero di Cambiano era infatti fermamente convinto che investire nella prevenzione avesse importanza al pari della cura dell'infortunio attraverso la creazione di indennizzi equi.

⁹⁰ Ivi, p. 4.

⁹¹ Ivi, p. 1.

⁹² Ministero per l'industria il commercio e il lavoro – Direzione generale del lavoro e della previdenza sociale, Divisione previdenza sociale, *Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura: atti della commissione incaricata di predisporre lo schema di regolamento*, Roma, Tipografia Ludovico Cecchini, 1919.

Il progetto riconosce infine assai meglio che oggi non avvenga, tutto il valore dei Regolamenti e dei provvedimenti relativi alla prevenzione degli infortuni dando loro una sanzione che oggi non hanno sia nei riguardi degli imprenditori che nei riguardi degli operai.⁹³

Investire nella prevenzione e nell'assistenza sanitaria era punti fondamentali del progetto di rinnovamento della legge infortuni che aveva in mente il marchese di Cambriano. La legge all'epoca, infatti, prevedeva che le prime cure all'infortunato fossero a carico solo dell'imprenditore e che gli istituti assicuratori non avessero alcun obbligo in merito all'assistenza. Per Ferrero di Cambriano questa condizione imposta dalla legge era limitante e quasi oltraggiosa nei confronti di quello che l'Istituto avrebbe potuto effettivamente fare per migliorare le condizioni di salute dei lavoratori.

Tutto quello che si fa con cogli ambulatori dalla nostra Cassa Nazionale o negli stabilimenti industriali, sono soccorsi d'urgenza o poco più che controlli e cure e fasciature o medicazioni di minor rilievo, se richieste dagli operai, ma obbligatoriamente agli infortunati viene assicurata soltanto l'indennità per la loro incapacità al lavoro, nulla è dato per la reintegrazione della personalità dell'operaio lesa dall'infortunio. Ora sembra a noi che codesto contrasti con le leggi dell'umanità ad un tempo e col concetto stesso dell'assicurazione. L'infortunio con le sue conseguenze reca danno sempre doloroso e qualche volta grave alla persona [...] non si tratta di dare qualche denaro o compenso della invalidità prodotta, dall'infortunio sia essa temporanea o permanente: si tratta di qualche cosa in più, di pensare all'uomo, alla persona⁹⁴.

Le parole di Ferrero di Cambriano non lasciano dubbi circa la consapevolezza che i rischi derivanti dall'attività lavorativa dovessero avere una garanzia assicurativa-previdenziale ed in particolare è chiaro il ruolo che, secondo il marchese, la Cassa nazionale infortuni avrebbe dovuto effettivamente svolgere. Accanto alla principale funzione dell'assicurazione, l'Istituto per rispondere all'esigenza morale e sociale di prevenire in modo adeguato gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali avrebbe dovuto investire ogni giorno di più in attività di carattere prevenzionale:

non occorre una teoria nuova o una teoria diversa da quella del rischio professionale che tutta governa la materia dell'assicurazione infortuni: esso ne è la legittima estensione e, più che complemento, la condizione essenziale. Quindi noi proclamiamo nel nuovo schema di disegno di legge che due siano le prestazioni che trae seco l'assicurazione: l'assistenza medico-chirurgica, ortopedica e farmaceutica sino al ricupero del massimo possibile di capacità al lavoro e poi la indennità all'operaio o ai superstiti proporzionata al salario. Così è pieno e

⁹³ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede compartimentale di Roma, Consiglio superiore, Adunanza ordinaria del 30 dicembre 1919, N. V dell'ordine del giorno. *Relazione del Comitato esecutivo sulla riforma della legge infortuni nell'industria*, p. 8.

⁹⁴ *Ivi*, p. 9.

umano il concetto e l'effetto dell'assicurazione. Ristabiliamo la persona dell'operaio lesa nelle sue funzioni per quanto e fin dove è possibile, onde ridargli la sua integrità primitiva e restituirlo alla famiglia⁹⁵.

Per questi motivi, vista l'importanza attribuita al tema dell'assistenza sanitaria e della prevenzione, il Consiglio superiore di comune accordo con il Comitato esecutivo deliberò in merito all'acquisto di protesi e alle spese per la riabilitazione degli infortunati presso specifici centri di recupero psico-fisico sorti per i reduci di guerra. Ma non solo, la Cassa, per rendere ancor più incisiva la propria attività, avviò uno studio per adeguare gli schemi assicurativi alle esigenze imposte dai cambiamenti sopravvenuti in ambito legislativo e tecnico: «le nostre statistiche dovranno essere dirette a soddisfare un triplice ordine di esigenze interne dell'Istituto ed esterne: le amministrative, le legislative e quelle di prevenzione»⁹⁶.

Fu così che si arrivò nel 1920 alla pubblicazione di un volume⁹⁷ a cura di Ferrero di Cambiano e dei suoi collaboratori relativo all'aggiornamento degli schemi assicurativi.

Lo studio venne realizzato da una Commissione di esperti in materia antinfortunistica, coordinata dal ragionier Carlo Vismara, capo del Servizio statistico e da vari funzionari della Sede centrale. Come membri della Commissione vennero scelti alcuni medici, funzionari dell'Istituto, ed esperti in tema di infortuni sul lavoro: Manin Amante⁹⁸, Cesare Biondi⁹⁹,

⁹⁵ Ivi, p. 9.

⁹⁶ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro. Sede centrale in Roma, *Schema di statistica degli infortuni sul lavoro* cit., p. 2.

⁹⁷ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro. Sede centrale in Roma, *Schema di statistica degli infortuni sul lavoro* cit.

⁹⁸ Manin Amante (1865 – data incerta), medico chirurgo figlio di Errico Achille Ghilberto Agostino Amante (1816 – 1883) politico, patriota, giudice, presidente di Corte d'Appello e senatore del Regno d'Italia.

⁹⁹ Cesare Biondi (1867- data incerta) ordinario di medicina legale presso l'Università di Siena. Si è occupato a lungo dell'assicurazione infortuni. Presso l'Archivio centrale di Stato è presente il fascicolo personale del medico all'interno della serie Casellario Politico e un fascicolo nella serie Polizia politica. Biondi, infatti, in qualità di socialista nei primi anni di avvento del regime venne tenuto sotto controllo dalla polizia ma come si evince dalle carte d'archivio già negli anni Trenta non era considerato più un pericolo: «dall'avvento al potere del Governo Nazionale, non ha più dato luogo ad alcun rilievo con la sua condotta politica, e da tempo frequenta assiduamente elementi di provata condotta fascista. È professore di medicina presso questa R. Università ove gode di stima e considerazione anche nella massa studentesca, in prevalenza fascista. Ha scritto anche alcune tesi sull'assicurazione operaia che sarebbero state integralmente approvate da S. E. il Capo del Governo». Fascicolo Cesare Biondi, ACS, *Casellario politico centrale*, b. 658.

Lorenzo Borri¹⁰⁰, Luigi Carozzi¹⁰¹, Guglielmo Fabbri¹⁰², Luigi Ferrero di Cavallerleone¹⁰³ e Giovanni Loriga¹⁰⁴.

Un primo schema di statistica medica venne predisposto dal dott. Cesare Polidori¹⁰⁵ sotto la super visione del presidente della Cassa, oltrech  dal direttore generale Foscolo Bargoni.

Oggetto di studio furono «le modalit  di rilevazione degli elementi statistici, la determinazione degli esposti al rischio (operai - tipo), la formazione di classi omogenee di rischio, la rilevazione delle cause di infortunio anche in rapporto alla prevenzione»¹⁰⁶.

Gli studi compiuti dalla Cassa nazionale, prima della pubblicazione, vennero sottoposti all'esame di una Commissione speciale di esperti del settore, i professori Francesco

¹⁰⁰ Lorenzo Borri (1864-1923),   stato un medico e giurista toscano. Per un approfondimento sulla vita si rimanda a Franco Carnevale, *Lorenzo Borri (Firenze 1864, Forte dei Marmi 1923): medico, giurista e letterato*, «Toscana Medica» 2019 - n. 6, p. 24-28.

¹⁰¹ Luigi Carozzi (1875-1963),   stato un medico del lavoro, allievo di Luigi Devoto. Nei primi anni di attivit  realizz  importanti inchieste tra i lavoratori milanesi per documentarne le condizioni di salute e di lavoro. Fece la sua carriera fuori dall'accademia, prima all'Ispettorato medico del lavoro e poi all'Organizzazione internazionale del lavoro di Ginevra come direttore della Sezione di Igiene. Attualmente   in corso un progetto di ricerca finanziato da Inail per ricostruire i legami tra alcuni medici e scienziati italiani e l'ILO, focus dello studio   proprio sulla figura di Luigi Carozzi. Si segnala che presso l'Archivio Centrale di Stato, come per il caso del collega Cesare Biondi, sono presenti due fascicoli personali di Carozzi all'interno del Casellario politico Centrale e nella serie Polizia politica. Anche Carozzi, essendo socialista, con l'avvento del regime venne tenuto sotto controllo, motivo per il quale scelse di trasferirsi a Ginevra. Fascicolo Luigi Carozzi, ACS, *Polizia politica*, b. 251; Fascicolo Luigi Carozzi, ACS, *Casellario politico centrale*, b. 1106.

¹⁰² Guglielmo Fabbri (data incerta - 1922), laureato in medicina, fu a capo del servizio medico delle ferrovie. Collabor  attivamente con il fondatore del servizio sanitario delle ferrovie (Ricchi), succedendogli alla guida del servizio nel 1915. Cultore di medicina sociale cur  particolarmente il tema dell'igiene delle ferrovie. «Annali d'igiene», XXXII (1922), p. 524.

¹⁰³ Luigi Ferrero (1855 – data incerta), maggiore generale medico, fratello del marchese Cesare Ferrero di Cambiano, fu ispettore capo della Sanit  militare. Fu l'inventore dello strumento medico noto come 'apparecchio radiografico portatile Ferrero di Cavallerleone'. Si tratta di una apparecchiatura radiologica portatile utilizzata, a partire dal 1904, dal Corpo di Sanit  del Regio esercito italiano su invenzione del generale Ferrero di Cavallerleone. Fu realizzata dalla ditta Balzarini di Milano e trov  il suo pi  frequente impiego nelle retrovie del fronte italiano della Prima guerra mondiale.

¹⁰⁴ Giovanni Loriga (1861 – 1950) laureato in medicina e chirurgia all'Universit  di Roma. Dapprima medico provinciale a Firenze e a Venezia, fu chiamato in seguito a Roma presso la Direzione della Sanit  pubblica e sempre a Roma nel 1906 fond  la scuola medica del lavoro per medici aspiranti alla carriera di ufficiale sanitario, presso la quale svolse il corso di igiene del lavoro sino al raggiungimento dei limiti di et . Fu il nonno di Enrico e Giovanni Berlinguer. Si segnala che durante le ricerche condotte presso l'Archivio centrale di Stato per la presente ricerca di dottorato sono state rinvenute delle lettere inedite a firma di Giovanni Loriga che sono state valutate da alcuni esperti di storiografia sulla salute e sicurezza dei lavoratori come una documentazione estremamente importante per ricostruire la storia dell'Ispettorato del lavoro. ACS, PCM, 1923, 1.1.8 fascicolo Miscellanea 6 – Ispettorato medico.

¹⁰⁵ Cesare Polidori (date incerte) medico delle carceri e traumatologo, probabilmente esercit  anche la professione di medico legale. Ministero della giustizia e degli affari di culto, «Bollettino ufficiale del Ministero della giustizia e degli affari di culto» 1929.

¹⁰⁶ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro. Sede centrale in Roma, *Schema di statistica degli infortuni sul lavoro* cit., p. IV.

Cantelli¹⁰⁷, Paolo Medolaghi¹⁰⁸, Giorgio Mortara¹⁰⁹ e l'ingegnere Guido Toja¹¹⁰. La Commissione speciale commentò le indagini preparatorie per la compilazione di una completa e nuova statistica degli infortuni compiute dalla Cassa nel seguente modo: «sono un nuovo attestato della grande e illuminata cura con la quale l'Istituto segue lo svolgimento delle operazioni assicurative e che rappresentano altresì un contributo notevolissimo allo studio di fenomeni importanti dall'aspetto demografico e da quello finanziario»¹¹¹.

Si potrebbe pensare che le lusinghe della Commissione nei confronti dell'operato dell'Istituto siano classiche parole di circostanza. In realtà, da un attento esame dei verbali e del Bollettino della Cassa è possibile appurare che l'Istituto negli anni immediatamente successivi alla fine della Grande Guerra era effettivamente coinvolto in numerose attività finalizzate all'assistenza post traumatica dei lavoratori. Nel 1921 la Cassa erogava finanziamenti alla Cassa distrettuale ammalati di Trento e al Comune di Trento, aveva in corso progetti di assistenza ospedaliera a Torino, Genova e Bologna e infine, aveva stipulato accordi con la Croce Rossa italiana e l'Ufficio municipale del lavoro di Roma. La Cassa, inoltre, aveva in corso numerose convenzioni con vari Istituti di cura locali per dare un supporto anche ai centri più piccoli nel recupero dei reduci di guerra. A titolo esemplificativo si riporta quanto appurato da una circolare interna dell'Istituto del 1917¹¹²:

Allo scopo di migliorare quanto più possibile la capacità lavorativa degli operai infortunati, è stata stipulata fra questa Cassa nazionale e l'Istituto per la rieducazione fisica e professionale degli invalidi al lavoro di Pescia – gestito dalla Croce Rossa Italiana – una convenzione, con decorrenza 1° novembre 1921, in virtù della quale verranno ricoverati nel predetto Istituto tutti gli infortunati che codesto Compartimento riterrà opportuno inviare¹¹³.

Oltre al inserimento nella società dei reduci di guerra, subito dopo la fine del conflitto si delineò anche l'esigenza di dare un assetto definitivo e razionale alle assicurazioni sociali per includere nella riforma anche le nuove province annesse allo Stato italiano.

¹⁰⁷ Francesco Paolo Cantelli (1875 – 1966) è stato un matematico e statistico italiano che ha dato importanti contributi alla teoria della probabilità e alla matematica finanziaria e attuariale. Dal 1903 al 1923 Cantelli lavorò come attuario presso l'Istituto di Previdenza della Cassa Depositi e Prestiti.

¹⁰⁸ Paolo Medolaghi (1873-1950), laureato in matematica, dal 1923 al 1926 è stato il Direttore generale della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai.

¹⁰⁹ Giorgio Mortara (1885 – 1967) è stato un economista, statistico e accademico italiano. Figlio di Luigi Mortara, ministro della giustizia con il primo governo Nitti.

¹¹⁰ Guido Toja (1870 – 1933) è stato un matematico italiano, noto per il suo contributo nel campo delle applicazioni matematiche all'industria assicurativa e alla previdenza sociale in Italia.

¹¹¹ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro. Sede centrale in Roma, *Schema di statistica degli infortuni sul lavoro*, Roma, Stabilimento Tip. Riccardo Garroni, 1920, p. V.

¹¹² Circolare 1036 bis – 153 del 17 marzo 1917 in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, Bollettino (febbraio 1922), n. 2, p. XIII.

¹¹³ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (febbraio 1922), n. 2, p. XIII.

Nel 1919 l'Istituto iniziò ad operare nelle 'terre redente' e in particolar modo venne istituito il Compartimento di Trento a cui venne attribuita la gestione dell'assicurazione infortuni per la Venezia Tridentina e l'Alto Adige. La Cassa nazionale, infatti, era stata autorizzata dal Comando supremo dell'esercito, con ordinanza datata 23 dicembre 1918, ad operare in queste regioni in regime di esclusività, mentre per la Venezia Giulia, la Dalmazia e le altre zone limitrofe ottenute con l'armistizio, ottenne l'esclusività delle sole assicurazioni facoltative. L'avvio dell'assicurazione infortuni in queste terre, secondo il modello italiano, non fu semplice in quanto rimase in vigore la legge austriaca 28 dicembre 1887 (modificata dalle successive leggi del 20 luglio 1894 e del 21 agosto 1917) che prevedeva diverse modalità di accertamento delle industrie assicurate, differenti tabelle di premi e tariffe nonché differenti modalità di riscossione dell'indennità che avveniva attraverso il sistema della rendita¹¹⁴. Per questi motivi, la prima gestione delle assicurazioni infortuni in questi territori non fu semplice, né tanto meno immediata. La situazione delle 'terre redente', infatti, non venne risolta in tempi brevi e durante le adunanze del Consiglio superiore della Cassa dell'aprile 1921, venne nuovamente ripresa. Dal verbale dell'adunanza colpiscono le parole del professor Orazio Paretti¹¹⁵, membro del Consiglio in qualità di direttore generale della Cassa nazionale assicurazioni sociali. Paretti, in merito alla questione dei finanziamenti delle casse distrettuali tridentine, affermò: «è doloroso che dopo quasi due penosi anni di armistizio ci si trovi sempre in quelle province ad essere governati con leggi austriache, anche perché ciò può influire in modo non benefico sull'assetto delle assicurazioni sociali del nostro paese»¹¹⁶.

È evidente, quindi, che lo Stato sociale liberare negli anni immediatamente successivi alla fine del conflitto faticava ad affermarsi nonostante alcuni sporadici tentativi di miglioramento della legislazione sociale in vigore. Un esempio, in tal senso, fu l'istituzione del Casellario centrale infortuni, un ente autonomo posto sotto la vigilanza del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale creato nel 1922 dal Governo per cercare di migliorare il sistema antinfortunistico italiano e per dare maggior rilievo al tema degli infortuni sul lavoro¹¹⁷. Nel Casellario, che era amministrato da uno specifico Comitato, venivano raccolte e conservate le schede relative ai casi di infortunio che comportavano invalidità permanente. Scopi principali del Casellario erano:

¹¹⁴ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, *Verbale delle adunanze tenute il 4, il 5 e il 6 aprile 1921 dal Consiglio superiore nella sede centrale dell'Istituto in Roma* cit., p. 12.

¹¹⁵ Orazio Paretti (date incerte) fu Direttore generale della Cassa nazionale assicurazioni sociali durante la presidenza del marchese Cesare Ferrero di Cambiano. Membro del Consiglio di amministrazione dell'INA dal 1912 al 1922.

¹¹⁶ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, *Verbale delle adunanze tenute il 4, il 5 e il 6 aprile 1921 dal Consiglio superiore nella sede centrale dell'Istituto in Roma* cit., p. 12.

¹¹⁷ R.d. 23 marzo 1922, n. 387.

- ✓ Raccogliere dati relativi ai casi di invalidità permanente.
- ✓ Elencare ed archiviare materiale.
- ✓ Fornire supporto agli istituti assicuratori.
- ✓ Utilizzare il materiale raccolto per fini statistici e per studi di settore.
- ✓ Promuovere e curare pubblicazioni periodiche¹¹⁸.

Tutti gli Istituti assicuratori del Regno erano tenuti ad inviare al Casellario le denunce degli infortuni. Per questo motivo, anche la Cassa fu coinvolta nell'iniziativa: «Il nostro istituto è chiamato ad un nuovo importante compito quale quello di contribuire alla formazione di un Casellario centrale degli infortuni»¹¹⁹. Il servizio effettivo di divulgazione dati tramite il Casellario iniziò il 1° gennaio 1923 e venne presentato dal presidente del Comitato, Guido Calamani (Direttore generale della previdenza sociale presso il Ministero per il lavoro e la previdenza sociale):

Il Comitato amministrativo del Casellario centrale infortuni, nell'atto medesimo in cui si accinge a dar vita effettiva a quell'Istituto di cui il legislatore volle arricchire l'organizzazione infortunistica, diretta a moralizzare la legge ed a tutelare notevolissimi interessi, esaudendo un vivissimo voto degli Istituti assicuratori, sente di dover fare sicuro affidamento sull'opera alacre che gli Istituti medesimi sapranno svolgere per porre al più presto il Casellario nelle condizioni di assolvere ai propri compiti¹²⁰.

Come è facile immaginare, la Cassa nazionale infortuni capì sin da subito i benefici che avrebbe potuto trarre dall'incentivare la creazione del Casellario e per questo motivo si adoperò per collaborare attivamente con il Governo alla realizzazione dell'iniziativa.

I risultati della collaborazione tra i funzionari della Cassa e i membri del Comitato furono positivi al punto che Guido Calamani in alcune lettere inviate a Foscolo Bargoni espresse l'apprezzamento del Comitato verso alcuni funzionari¹²¹ dell'istituto per il «lungo lavoro della pubblicazione dei testi legislativi e regolamentari in materia di infortuni sul lavoro»¹²² e per l'attiva collaborazione svolta in seno al Comitato per il Casellario centrale infortuni. È evidente che la Cassa, nonostante le difficoltà economiche e politiche in cui versava il Paese nell'immediato dopoguerra, stava vivendo un momento di forte affermazione che negli anni

¹¹⁸ Statuto – Regolamento del Casellario centrale infortuni in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, Bollettino (aprile 1923), n. 4, p. XII.

¹¹⁹ Circolare n. 1212/511 del 12 marzo 1923 a cura del Servizio statistico, in Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (aprile 1923), n. 4, p. XI.

¹²⁰ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (aprile 1923), n. 4, p. XLVII.

¹²¹ Tra i funzionari che riceverono encomio si menzionano Giuseppe Albanesi (18 marzo 1922) e Cesare Sartori (29 maggio 1922). Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (dicembre 1922), n. 12, p. 363.

¹²² Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (dicembre 1922), n. 12, p. 363.

successivi sarebbe stato destinato ad aumentare ulteriormente anche alla luce dei nuovi cambiamenti avvenuti in seno allo Stato sociale italiano.

Il 18 febbraio 1923 le celebrazioni per i quarant'anni di vita della Cassa furono un momento di riflessione per l'Istituto per trarre le somme dell'attività svolta sino a quel momento.

Questa ricorrenza va rammentata e meditata: risaliamo alla modesta attività primordiale e confrontiamola con la presente: consideriamo il progresso del primo trentennio e soffermiamoci su quello tanto più vigoroso e decisivo di questi ultimi dieci anni. Dico progresso poiché questa lata espressione più si addice all'opera dell'Istituto vagliata nei suoi molteplici aspetti: dall'incremento delle assicurazioni assunte, all'estensione dei servizi medici rivolta alla più moderna concezione sociale di provvedere alla cura degli infortunati ond'essi siano restituiti nelle migliori condizioni possibili al lavoro produttivo; dall'ordinamento amministrativo largamente decentrato degli uffici, che rende facili e spediti i rapporti con gli industriali e con gli operai, al contributo dottrinale – giuridico e medico – nello studio delle assicurazioni sociali, cui è rivolta la nostra Rassegna¹²³.

Come si evince dalle parole di Foscolo Bargoni, per la *governance* della Cassa i motivi che avevano determinato il progresso dell'Istituto nel corso dell'ultimo decennio erano stati: l'aumento delle assicurazioni assunte, il potenziamento del servizio medico e il miglioramento della 'macchina amministrativa'. Indubbiamente, gli anni di presidenza di Ferrero di Cambiano furono decisivi per tale progresso.

Da una rapida analisi dei bilanci emerge infatti che i bilanci del 1913 e del 1914 si erano chiusi con passività, anche a causa delle spese di impianto dei nuovi uffici e dal costo medio degli infortuni, molto aggravato dalla speculazione assicurativa esercitata da compagnie private. Ma già nel 1915, grazie al perfezionamento dei servizi, il bilancio segnò un notevole miglioramento, che si accentuò nel 1916, nel 1917 ancor più nel 1918, seguendo l'incremento dei premi incassati degli operai assicurati¹²⁴ fino ad arrivare alla significativa svolta del 1922. I primi risultati di gestione nell'esercizio 1922 furono infatti i seguenti¹²⁵:

- ✓ Nuove polizze: 73.643.
- ✓ Numero operai assicurati: 1.051.611.
- ✓ Infortuni industriali denunciati: 143.542.
- ✓ Infortuni agricoli denunciati: 94.090.

¹²³ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (aprile 1923), n. 4, p. LVII.

¹²⁴ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale Roma, *Annuario 1921* cit., p. 20-21.

¹²⁵ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (aprile 1923), n. 4, p. LVII-LVIII.

- ✓ Totale infortuni denunciati: 237.632.
- ✓ Premi incassati: 102.444.684,97.
- ✓ Contributi agricoli: 35.657.159,69.
- ✓ Totale premi: 138.101.844,56.
- ✓ Indennità infortuni industriali: 63.345.062,87.
- ✓ Indennità infortuni agricoli: 18.338.105,80.
- ✓ Totale indennità: 81.683.168,67.

Si segnala inoltre che nel 1922 venne approvato il nuovo regolamento generale della Cassa¹²⁶ nel quale vennero inserite modifiche che riguardarono principalmente il funzionamento dei Revisori dei conti e altre piccole modifiche di carattere amministrativo. Le modifiche al regolamento si resero necessarie più che altro per adeguare le funzioni dell'Istituto al decreto-legge che estese l'obbligo assicurativo per i lavoratori della terra.

Complessivamente nel periodo tra il 1913 e il 1923, superando non poche difficoltà, la Cassa nazionale infortuni estese le proprie competenze a 25 tipologie di assicurazioni sugli infortuni sul lavoro. Di seguito se ne riportano alcune: assicurazioni collettive obbligatorie degli operai¹²⁷, assicurazione della responsabilità civile verso gli operai¹²⁸, assicurazioni collettive libere di persone non soggette alla legge 31 gennaio 1904 n. 51, assicurazioni individuali per facoltative per gli infortuni sul lavoro, assicurazioni facoltative per le malattie professionali¹²⁹, assicurazioni collettive e individuali, obbligatorie e facoltative, con regime di esclusività per gli infortuni sul lavoro in Tripolitania¹³⁰, assicurazioni degli operai arruolati per lavori all'estero¹³¹, assicurazioni obbligatorie e libere della gente di mare, riassicurazione dei sindacati e delle casse consorziali¹³², riassicurazione di casse di mutuo soccorso, assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura¹³³, assicurazione facoltativa di maggiori indennità per i contadini, riassicurazione di società mutue di assicurazione per i contadini, assicurazione infortuni in regime di esclusività per le Colonie di Eritrea¹³⁴, assicurazione degli operai dipendenti dallo Stato¹³⁵, assicurazione del personale

¹²⁶ R.d. 15 settembre 1922, n. 1333.

¹²⁷ Legge 31 gennaio 1904, n. 52

¹²⁸ Art. 32 della legge 31 gennaio 1904, n. 52

¹²⁹ Delibera del Consiglio superiore, adunanza 21 dicembre 1917, in agenda 1921, p. 21.

¹³⁰ R.d. 25 marzo 1913, n.668.

¹³¹ L. 2 agosto 1913, 1071, *Legge sull'emigrazione*.

¹³² Art. 52 del regolamento 31 marzo 1904.

¹³³ Decreto-legge luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450.

¹³⁴ R.d. 23 ottobre 1922, n. 1573.

¹³⁵ R.d. 8 marzo 1923, n. 603. Si legge sul Bollettino della Cassa del aprile 1922: «Ond'è che con giustificata vivissima soddisfazione possiamo salutare il recente intendimento del Governo – che sarà presto sancito in Decreto reale – di affidare alla Cassa nazionale infortuni l'assicurazione dei dipendenti delle amministrazioni statali [...] questa è prova di alta considerazione del Governo Nazionale verso il nostro Istituto, ed è segno certo della fiducia ch'esso ripone nella nostra organizzazione e nella sua capacità di assumere compiti nuovi e

postale viaggiante e dei guardafili telegrafici e telefonici¹³⁶, assicurazione infortuni a Fiume (all'epoca la città di Fiume ancora non era stata annessa all'Italia)¹³⁷.

La struttura amministrativa della Cassa nel 1923 risultava articolata nel seguente modo: sede centrale, 42 compartimenti (comprensivi della Delegazione di Trieste e gli Uffici speciali di Fiume e S. Marino), 54 sedi secondarie, 190 agenzie, 800 subagenzie, 360 uffici di corrispondenza.

A livello di organizzazione sanitaria era costituita da 86 ambulatori e dall'Ospedale di San Vito: un primo nucleo di strutture assistenzialistiche che sarà ulteriormente potenziato durante il fascismo.

A proposito dell'Ospedale di San Vito si legge sul Bollettino della Cassa che nell'estate del 1922 venne annesso all'ospedale un ricovero ospedaliero intitolato a Cesare Ferrero di Cambiano e riservato all'assistenza e alla cura degli operai delle industrie e dei campi assicurati presso la Cassa. Il reparto venne creato per dare assistenza a tutti quei lavoratori colpiti da infortunio durante l'attività lavorativa o ammalati a causa del lavoro e che necessitavano di specifiche cure ospedaliere. Quello che colpisce nella descrizione fornita dal Bollettino è la modernità della struttura:

[Il ricovero] possiede due camere operatorie per gli interventi settici e asettici, camere di medicazione, sale di idroterapia, sale di applicazione per gli apparecchi gessati, gabinetti di sterilizzazione, una grande sala delle macchine per le cure delle meccaniche, ove la ricchezza degli apparecchi è tale da assicurare il provvedimento terapeutico di ogni membro leso, una sala per le cure termo-elettriche con i bagni per le varie articolazioni e con il bagno di luce generale; un gabinetto radiologico; un gabinetto per analisi chimiche, uno per analisi microscopiche e infine un Archivio medico sociale, un teatro per le proiezioni

maggiori». Cfr. Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (aprile 1923), n. 4, p. LVIII.

¹³⁶ Si legge sulla Convenzione tra la Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro e il Ministero delle Poste e dei Telegrafi, datata 12 luglio 1923 e firmata dal Direttore generale dei servizi postali per il Ministero delle poste e dei telegrafi, Emanuele Franco, e il presidente della Cassa, Ferrero di Cambiano: «il Ministro delle Poste e dei Telegrafi ha richiesti alla Cassa Nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro di assicurare in forma libera e per indennità fisse, mediante unica convenzione, tutto il personale viaggiante del Ministero stesso ed addetto agli ambulanti postali, ai servizi di messaggerie, ai treni elettrici, alle tramvie, ai piroscafi lacuali, a quelli marittimi compresi quelli delle Ferrovie dello stato nonché a qualunque altro mezzo di trasporto per via terrestre o marittima». In Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (settembre 1923), n. 9, p. CLXI.

¹³⁷ Con il Decreto-legge n. 3023 del 5 maggio 1923 venne approvata la Convenzione del 27 aprile 1923. Dal 1 giugno 1923 la Cassa venne autorizzata ad assumere in regime di esclusività l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nello Stato di Fiume. Con la circolare n. 2374/527 del 2 luglio 1923 venne disciplinata l'istituzione del Compartimento di Fiume. In Cfr. Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (agosto 1923), n. 8, p. CXIV.

cinematografiche, un guardaroba vestiari, un locale per bagni di pulizia, fornito di stufa per riscaldamento della biancheria, un refettorio, un parlatorio, una cappella¹³⁸.

Interessante notare che furono proprio questi gli anni in cui la Cassa nazionale infortuni diede un primo impulso, negli anni successivi ulteriormente potenziato, all'organizzazione sanitaria per la cura gratuita e per la rieducazione professionale (*extra legem*).

Durante gli anni di presidenza del marchese Ferrero di Cambiano, l'organizzazione e le funzioni dell'Istituto aumentarono in risposta alle nuove esigenze sociali di assicurazione contro gli infortuni e nonostante la concorrenza di altri istituti¹³⁹ aumentò il numero degli operai assicurati e dei premi. Nel 1913 erano stati registrati 663.305 operai e 11.262.433,81 lire dei premi, a fronte di 1.101.520 operai assicurati e 94.268.381 lire dei premi riscossi alla fine del 1923¹⁴⁰.

Il marchese Ferrero di Cambiano mantenne la carica di presidente fino al 1923 quando venne costituita la prima amministrazione fascista dell'Istituto¹⁴¹.

Con il r.d. 31 ottobre 1923, n. 2470 il Governo, infatti, modificò la convenzione costitutiva della Cassa¹⁴² rinnovando in maniera radicale la costituzione interna degli organi di Governo.

L'art. 5¹⁴³ del regio decreto dispose che il presidente e il Consiglio superiore sarebbero stati proposti dal Ministro per l'economia nazionale e approvati per decreto reale. Il presidente della Cassa inoltre sarebbe stato scelto anche tra persone non appartenenti al Consiglio. Lo stesso articolo andò a ridefinire anche la struttura stessa del Consiglio che risultò composta da 18 membri oltre il presidente, dei quali:

- a) quattro rappresentanti dei datori di lavoro industriali ed agricoli
- b) quattro rappresentanti degli assicurati industriali ed agricoli;
- c) sei rappresentanti degli istituti fondatori da questi designati;
- d) due scelti dal Ministro, predetto fra persone competenti nella materia, delle, assicurazioni sociali: e) il direttore generale del lavoro e della previdenza sociale:
- f) il direttore generale della Cassa nazionale fra le assicurazioni sociali.

¹³⁸ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, «Bollettino», (settembre 1923), n. 9, p. CLIV.

¹³⁹ Nel 1917 le compagnie di assicurazione privata erano circa 80. In Biografia Ferrero di Cambiano, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 4.

¹⁴⁰ Biografia Ferrero di Cambiano, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 4.

¹⁴¹ R.d. 23 dicembre 1923.

¹⁴² Si ricorda che la Convenzione era stata confermata nel 16 giugno 1911 e approvata con la legge 28 marzo 1912, n. 304 (poi modificata con legge 1° maggio 1919, n. 684).

¹⁴³ Regio decreto-legge 31 ottobre 1923, n. 2470, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, 26 novembre 1923, n. 277.

La legge stabili (art.7)¹⁴⁴ che anche il direttore generale della Cassa nazionale sarebbe stato nominato con decreto del Ministro per l'economia nazionale su proposta del Consiglio di amministrazione della Cassa. Il direttore generale, come accadde in tutte le amministrazioni durante il fascismo, divenne l'organo più importante dell'Istituto.

Il Comitato esecutivo invece risultò articolato nel modo seguente (art. 8)¹⁴⁵: presidente, due vicepresidenti e sei membri scelti dal Consiglio (uno scelto tra i rappresentanti dei datori di lavoro; uno tra i rappresentanti degli assicurati; due tra i rappresentanti degli istituti fondatori; altri due membri scelti dal Ministro).

È chiaro, quindi, che nel 1923 iniziò la prima operazione di inserimento della Cassa nazionale infortuni all'interno del regime, fu in quel momento che il Governo avviò «un'opera di rinnovamento e di svecchiamento»¹⁴⁶ dell'Istituto secondo il modello fascista.

4.3 Dalla Cassa nazionale infortuni all'Istituto nazionale fascista: 1924-1945

Il 22 gennaio 1924, nella grande sala della Sede centrale di Roma della Cassa nazionale infortuni, ebbe luogo l'insediamento del nuovo Consiglio superiore. Come si legge negli atti ufficiali dell'ente¹⁴⁷, si trattò di una cerimonia estremamente solenne che sancì in maniera 'ufficiale' l'ingresso dell'Istituto nella cerchia degli enti statali e parastatali che entrarono a far parte della 'macchina fascista'¹⁴⁸.

La cerimonia venne presenziata dallo stesso ministro dell'Economia nazionale, il senatore Orso Mario Corbino¹⁴⁹, che tenne un discorso inaugurale che non lascia dubbi circa il nuovo ruolo che avrebbe avuto la Cassa durante il fascismo.

Dopo le classiche parole di rito, circa la crescita dell'Istituto nei suoi primi quarant'anni di vita e il ruolo svolto nello sviluppo delle assicurazioni sociali italiane e nella legislazione antinfortunistica, l'onorevole Corbino con il suo discorso si soffermò sul concetto di tutela del lavoratore affermando che «se il padrone trova, nel suo tornaconto economico, lo stimolo a riparare una macchina guasta od a curare un accidentato animale da lavoro, deve trovare

¹⁴⁴ Regio decreto-legge 31 ottobre 1923, n. 2470. Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, 26 novembre 1923, n. 277.

¹⁴⁵ Regio decreto-legge 31 ottobre 1923, n. 2470. Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, 26 novembre 1923, n. 277.

¹⁴⁶ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insediamento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924*, «Rassegna della Previdenza sociale», XI (1924), n. 2, p. 14.

¹⁴⁷ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insediamento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924*, «Rassegna della Previdenza sociale», XI (1924), n. 2.

¹⁴⁸ Per un approfondimento sullo sviluppo degli enti pubblici durante il fascismo si rimanda a Mariuccia Salvati, *Gli Enti pubblici nel contesto dell'Italia fascista: appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, «Le Carte e la storia», (2002), n. 2, p. 28-41.

¹⁴⁹ Orso Mario Corbino (1876-1937) è stato un fisico e politico italiano. Senatore del Regno d'Italia, fu ministro dell'Istruzione (1921-1922) e ministro dell'Economia nazionale (1923-1924).

nella coscienza, o nella legge se quella faccia difetto, la spinta a non disinteressarsi dell'operaio avariato per causa di lavoro»¹⁵⁰.

Il lavoratore infortunato viene definito da Corbino come 'macchina guasta', come 'animale accidentato' e ancora come 'operaio avariato' di cui si deve occupare il padrone per motivi di coscienza personale o per obbligo di legge. Il potere evocativo delle parole è estremamente significativo. Nel capitolo precedente si sono posti alcuni interrogativi circa la scarsità di fonti sul tema della soggettività del lavoratore durante il fascismo. Ma in questo caso, si ha a disposizione l'altra 'faccia della medaglia', ovvero il punto di vista della classe dirigente fascista. Dalle parole del ministro appare evidente come fosse interesse del regime tutelare la salute del lavoratore ma unicamente per fini strumentali: una tutela quindi formale e non sostanziale. Ciò che contava era salvaguardare la sicurezza del lavoratore affinché l' 'uomo-macchina' garantisse la produttività nazionale, al pari degli altri strumenti della fabbrica, la salute del lavoratore in quanto 'essere umano' non era oggetto di interesse. Ad ogni modo, la Cassa nazionale infortuni, in quanto ente principalmente legato alle classi lavoratrici, era parte del progetto politico fascista di tutela «dell'operaio italiano, di quell'operaio che non più rinnega la Patria, e ne costituisce il baluardo più saldo»¹⁵¹.

Il primo atto di 'fascistizzazione' dell'Istituto fu la nomina del nuovo presidente dell'Istituto, il giovane avvocato Dino Grandi¹⁵², insieme all'inserimento di esponenti del fascismo all'interno del Consiglio, come Bramante Cucini¹⁵³, Mario Racheli¹⁵⁴ e Luigi Razza¹⁵⁵.

L'opera di 'fascistizzazione' dell'ente, ha giustamente notato Giulio Francisci, non si limitò unicamente all'introduzione negli organi di Governo della Cassa di persone iscritte al PNF

¹⁵⁰ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insedimento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924* cit., p. 5.

¹⁵¹ Ivi, p. 6.

¹⁵² Dino Grandi (1895-1988), laureato in giurisprudenza, venne chiamato alla presidenza della Cassa nazionale infortuni nel gennaio 1924 ma mantenne la carica per solo un anno. Fu sottosegretario al Ministero dell'interno (1924-1925), sottosegretario agli Affari esteri (1925-1929), Ministro degli affari esteri (1929-1932), Ministro di Grazia e giustizia (1939-1943) e presidente della Camera dei fasci e delle corporazioni (1932-1943). Per un approfondimento sulla vita si rimanda alla voce: Dino Grandi, *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1960, p. 470-477. Per un approfondimento sul ruolo svolto come presidente della Cassa nazionale infortuni si invia al fascicolo personale conservato presso l'Archivio storico dell'Inail: Biografia Dino Grandi, Archivio storico dell'Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

¹⁵³ Bramante Cucini (1893 – 1936) è stato un sindacalista e politico italiano. È stato tra i fondatori dei Fasci di combattimento. Dopo la Marcia su Roma ottenne le seguenti cariche: segretario generale della Confederazione dei sindacati fascisti e della Federazione dei sindacati dell'industria.

¹⁵⁴ Mario Racheli (1879 – 1961) è stato un imprenditore e politico italiano. È stato segretario generale e presidente della confederazione nazionale fascista del commercio. Deputato per tre legislature e senatore nel 1943, il 14 novembre 1945 venne condannato a morte dall'Alta corte di giustizia per le sanzioni contro il fascismo.

¹⁵⁵ Luigi Razza (1892 – 1935) è stato un giornalista, sindacalista e politico italiano, Ministro dei lavori pubblici tra il 1935 e il 1936.

ma riguardò un più ampio programma di inserimento dell'ente nell'apparato del regime e di subordinazione alle sue finalità¹⁵⁶.

Come già detto, con le modifiche introdotte dal r.d. del 31 ottobre 1923, n. 2470 e il Governo si attribuì la funzione di nominare presidente e Direttore generale della Cassa. Per questo motivo, il marchese Ferrero di Cambiano, che mirava ad essere nuovamente confermato come presidente, essendo consapevole della precarietà della sua posizione, scrisse direttamente alla Presidenza del Consiglio per cercare l'appoggio di Mussolini:

Orbene, mentre mi si è largo di approvazioni e di elogi per l'opera mia e della Cassa Nazionale Infortuni, mentre l'unanime consenso di tutti gli istituti fondatori della Cassa che sono i Banche di emissioni e le maggiori Casse di Risparmio fra le quali quella di Milano, mi chiama Presidente e fa voti al ministro perché mi nomini, questa nomina mi è contrastata – non so da chi – ma per un giovane avvocato di Bologna, che sarà valente in altre cose-non so- ma che sicuramente non conosce né l'assicurazione infortuni sul lavoro, né la nostra Cassa e che delle cose nostre si è interessato mai – neanche come avvocato¹⁵⁷.

L'appoggio di Mussolini non arrivò e il «giovane avvocato di Bologna»¹⁵⁸ venne nominato, come presidente della Cassa: Dino Grandi fu il primo presidente ad essere nominato direttamente dall'esecutivo tramite decreto reale e non più dal Consiglio superiore.

Del resto, come ha rilevato Guido Melis, Mussolini era convinto che le amministrazioni efficienti fossero quelle dotate di personale in grado di eseguire ordini, per questo riteneva che i meccanismi burocratici dovessero essere manovrati dall'alto attraverso una ferrea impostazione gerarchica e la cieca obbedienza degli uomini dell'amministrazione.

Dirigere uomini era una «competenza» che la generazione protagonista della guerra mondiale riteneva di avere maturato al fronte, nel quotidiano esercizio del comando, ciò che rendeva ai suoi occhi non solo superflua ma talvolta persino dispersiva la mediazione politica di un ministro eventualmente dotato di autorità e propria autonoma capacità di decisione¹⁵⁹.

Per questo, Dino Grandi era la persona giusta che «nel quotidiano esercizio del comando»¹⁶⁰ avrebbe portato la 'coscienza rivoluzionaria fascista' all'interno dell'amministrazione dell'Istituto.

¹⁵⁶ Giulio Francisci in un interessante saggio di qualche anno ha ricostruito in maniera estremamente puntuale la storia istituzionale della Cassa nazionale infortuni nel primo fascismo, Giulio Francisci, *La Cassa nazionale infortuni nel primo fascismo* (1922-1926) cit., 96.

¹⁵⁷ Lettera inviata dal marchese Cesare Ferrero di Cambiano alla Presidenza del Consiglio dei ministri, datata 4 dicembre 1923, ACS, PCM, 1923, 1.1-8.1275.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ Guido Melis, *La macchina imperfetta: immagine e realtà dello Stato fascista* cit., p. 48.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

Le parole del nuovo presidente, pronunciate durante la cerimonia di insediamento del Consiglio, lasciano intendere cosa volesse ottenere il Governo attraverso il totale rinnovamento degli organi apicali della Cassa:

La nostra partecipazione a questa amministrazione ci permette di entrare in mezzo a questa massa, di avvicinarla ancora di più e di conoscerla nel suo ambiente di lavoro, nei travagli delle sue crisi, nei suoi patimenti, nelle sue energie inesauribili ed infinite, nella sua laboriosità geniale ed inesausta, doti che pongono il lavoro italiano al di sopra di tutte le capacità produttive del mondo. E una nuova classe dirigente che è entrata con noi a portare un'ondata di giovinezza e di entusiasmo nella compagine del forte organismo che oggi ci viene affidato: a noi spetta l'arduo compito dell'educazione spirituale da infondere, attraverso l'ordinamento di questo ente, nella coscienza del popolo nostro¹⁶¹.

È chiaro quindi che i cambiamenti avvenuti in seno alle più alte cariche dell'Istituto erano mirati ad 'avvicinare la massa': obiettivo del Duce era controllare e educare alla coscienza fascista le classi lavoratrici attraverso il principale ente coinvolto nella tutela del lavoratore. La Cassa nazionale infortuni, definita dallo stesso Dino Grandi «grande Istituto nazionale»¹⁶² era diventata parte del progetto fascista di accentramento nazionale dei principali enti assicuratori italiani.

Per questo motivo, lo sviluppo dell'Istituto, affermò il nuovo presidente, sarebbe dovuto avvenire tenendo ben saldi alcuni punti: il perfezionamento dei servizi amministrativi, il potenziamento del decentramento e lo sviluppo dell'assistenza sanitaria. Il nuovo direttivo avrebbe quindi investito nell'autonomia e nel decentramento delle sedi ma attraverso il rafforzamento dell'autorità e del prestigio della Sede centrale.

Interessante nel discorso di Dino Grandi è anche la parte in cui si rivolge direttamente al personale dell'Istituto.

Come è noto, nel disegno politico del primo fascismo rientrava il coinvolgimento diretto del personale nelle scelte del Governo, anche attraverso il problema del ricambio generazionale e di quello culturale dell'amministrazione¹⁶³. Si ricorda in merito che nel 1923, Mussolini, aveva affermato che: «la burocrazia è sempre migliore di quello che si dipinge. È una forza continua e quotidiana dello Stato che va sapientemente secondata con amore e senza falsi disprezzi»¹⁶⁴. Erano quelli gli anni in cui il nuovo Governo fascista voleva conquistare l'appoggio della burocrazia e Dino Grandi, istruito a dovere dall'«imperatore degli

¹⁶¹ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insediamento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924* cit., p. 8-9.

¹⁶² Ivi, p. 8.

¹⁶³ Guido Melis, *La macchina imperfetta: immagine e realtà dello Stato fascista* cit., p. 81.

¹⁶⁴ Guido Melis, *Storia dell'amministrazione in Italia: 1861-1993* cit., 312.

impiegati»¹⁶⁵, così si era autodefinito Mussolini l'anno precedente, puntò alla conquista del personale della Cassa attraverso temi cari ai dipendenti pubblici: l'aumento degli stipendi¹⁶⁶, la non ingerenza della politica nell'amministrazione¹⁶⁷ e l'omaggio ai reduci di guerra. Si riporta di seguito un estratto significativo:

Dei 1464 impiegati solo 155 sono le donne, infermiere comprese, rimaste in servizio dopo il periodo bellico. Dei 1309 uomini 675 sono ex-combattenti; di questi, 64 sono invalidi di guerra. A quelli che sono partiti dall'Istituto per rispondere alla chiamata alle armi, la cessata amministrazione fu larga di provvidenze e di compensi. Noi studieremo ancora se ci sarà concesso di far sentire agli ex-combattenti tutta la gratitudine e nella commossa anima italiana oggi si rinnova per gli artefici della vittoria. "ordine, disciplina, gerarchia!"¹⁶⁸.

Il discorso di Dino Grandi si chiude in 'stile tipicamente fascista' ed è un esempio delle prime prove del fascismo di applicare all'apparato amministrativo dello Stato un modello militare basato sui concetti appunto di ordine, disciplina e gerarchia¹⁶⁹. Del resto, come affermò lo stesso Mussolini: «nella concezione fascista la burocrazia è un esercito»¹⁷⁰.

Dino Grandi durante il suo discorso si soffermò anche sulla questione della riduzione dei membri del Consiglio dicendo che si trattò di un beneficio apportato per avere decisioni più omogenee e delibere più rapide¹⁷¹ in realtà, se si legge tra le righe, le modifiche apportate in seno agli organi di governo fu il primo modo con il quale il fascismo impose il suo autoritarismo agli enti pubblici italiani.

Dino Grandi mantenne la carica di presidente della Cassa per poco tempo, infatti, dopo pochi mesi dalla nomina venne chiamato da Mussolini come Sottosegretario di Stato al Ministero

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Dice Dino Grandi: «Noi ci ripromettiamo tuttavia di esaminare con tutta la necessaria ponderazione la situazione del personale, allo scopo di far ragione a quegli eventuali ritocchi di trattamento che apparissero giustificati, sopra tutto per abbandonare gli infausti sistemi delle livellazioni di compenso complessivo tra i grandi più distanti, e raggiungere per quanto possibile, una proporzionale corrispondenza delle retribuzioni all'importanza, alla responsabilità degli uffici e soprattutto alla capacità ed ai meriti di ciascuno». Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insedimento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924* cit., p. 10.

¹⁶⁷ Dice Dino Grandi: «La lotta politica non entrerà con noi nell'ambito interno dell'Istituto; superfluo affermare che considerazioni di partito non prevarranno nella trattazione degli affari, né nei confronti del personale». Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insedimento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924* cit., p. 10-11. Spiega Guido Melis che in primo momento il fascismo puntò a trasformare i dipendenti pubblici italiani in una 'burocrazia in camicia nera' in maniera *soft* senza imporre obblighi politici. Ma già dal biennio 1925-1926 non avendo ottenuto i risultati sperati si verificò una brusca inversione di tendenza con l'inizio della 'caccia' ai nemici dello Stato. Cfr. Guido Melis, *Storia dell'amministrazione in Italia* cit., p. 312.

¹⁶⁸ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insedimento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924* cit., p. 11.

¹⁶⁹ Guido Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo: burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali; Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988, p. 82.

¹⁷⁰ Guido Melis, *Storia dell'amministrazione in Italia* cit., p. 313.

¹⁷¹ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insedimento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924* cit., p. 14.

dell'interno. Come si evince dagli atti del Consiglio superiore del 31 luglio 1924 il Consiglio scelse di far mantenere la carica di presidente a Dino Grandi, attribuendo, a norma del Regolamento, ai due vicepresidenti le funzioni presidenziali. Il presidente quindi si mise in congedo senza rassegnare le dimissioni. Solo un anno dopo però Dino Grandi venne nominato sottosegretario di Stato agli Affari Esteri e in quest'occasione rassegnò definitivamente le dimissioni¹⁷².

Ad ogni modo, la Presidenza di Dino Grandi sancì non solo l'inizio dell'operazione di fascistizzazione dell'ente ma anche l'inizio di un radicale cambiamento all'interno dell'Istituto: il tradizionale modello di Cassa mutua ottocentesca iniziava ora ad essere smantellato per inaugurare la nuova stagione dei 'grandi enti' che divennero gli ingranaggi fondamentali per il funzionamento della 'macchina fascista'. Spiega in merito Chiara Giorgi che tra gli anni Venti e Trenta vennero create tre tipologie di enti pubblici: gli enti economico-finanziari (i cosiddetti 'istituti Beneduce'), gli enti previdenziali e assistenzialistici e infine gli enti di settore. Sugli istituti preposti alle assicurazioni sociali «prevalse l'influenza delle politiche del regime, nonché la diretta ingerenza di personale ad esse legato»¹⁷³: queste furono le sorti della Cassa nazionale infortuni.

Il 10 marzo del 1924 per adeguare le funzioni dell'Istituto al nuovo dettato legislativo del Governo venne approvato dal Consiglio superiore il nuovo regolamento generale¹⁷⁴.

La riforma del regolamento si propose di definire agli organi dell'Istituto un più deciso sistema di svolgimento delle funzioni di amministrazione e di direzione in un'ottica di semplificazione dell'organizzazione, rapidità delle procedure ed efficacia delle azioni. Per raggiungere tali obiettivi con la riforma si diedero nuove attribuzioni al Consiglio superiore e al Comitato esecutivo.

L'innovazione più importante, rispetto al regolamento precedente, fu il trasferimento dal Comitato esecutivo al direttore generale delle competenze sul personale di istituto, con particolare attenzione al controllo della disciplina dei dipendenti, alle nomine e alle revoche¹⁷⁵. Tali nuove disposizioni, rese attuabili da ulteriori regolamenti e circolari interne, vennero allora giustificati come uno strumento utile per alleggerire l'attività del Comitato esecutivo. In realtà, come si vedrà negli anni immediatamente successivi, fu una mossa per accentrare il controllo sul personale nelle mani del Direttore generale, al quale, tra le altre

¹⁷² Dimissioni di Dino Grandi in ACS, PCM, 1926, 6.4.2621.

¹⁷³ Chiara Giorgi, *La previdenza del regime: storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 17.

¹⁷⁴ Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Verbale dell'adunanza tenuta il 10 marzo 1924 dal Consiglio superiore dell'istituto in Roma*, Roma, Tip. Bardi, 1924, p. 15.

¹⁷⁵ Regolamento generale, art. 23.

cose, veniva anche conferita la facoltà di adottare provvedimenti d’urgenza relativi al personale, funzione in precedenza a carico del presidente¹⁷⁶.

Tra i principali investimenti della Cassa ottenuti durante la presidenza Grandi si possono ricordare¹⁷⁷: l’inaugurazione della nuova sede di Fiume e l’inaugurazione a Bologna dell’Ospedale Mussolini per traumatizzati dal lavoro, nonché la partecipazione alla creazione di alcuni enti, non necessariamente collegati al tema delle assicurazioni ma fondamentali per l’affermazione del prestigio del Governo fascista:

- ✓ l’Istituto di credito per i lavoratori italiani all’esterno (ICLE);
- ✓ Le assicurazioni d’Italia;
- ✓ L’unione cinematografica educativa (Luce);
- ✓ l’Istituto nazionale per la propaganda aeronautica.

È chiaro che la partecipazione finanziaria alla creazione di questi istituti fu un modo per inserire la Cassa nella rete degli investimenti dello Stato sociale corporativo. Furono questi, infatti, gli anni in cui le politiche sociali fasciste portarono un nuovo potere economico all’Istituto e agli altri grandi enti della previdenza fascista, come l’Infps e più tardi l’INA. Del resto, negli anni Trenta, grazie alle politiche economiche degli anni precedenti, Infail, Infps e INA divennero i sottoscrittori più importanti dei principali movimenti finanziari del Paese e come disse Pietro Grifone:

i tre grandi istituti assicurativi statali potendo – e per la sempre maggiore estensione delle “provvidenze” assicurative e per l’aumento dei contributi – disporre di somme enormi, assommanti a più di 2 miliardi annui, hanno modo di partecipare su scala crescente a tutte le operazioni di finanziamento indette dallo Stato¹⁷⁸.

Ad ogni modo, durante la presidenza Grandi oltre ad aumentare il coinvolgimento dell’Istituto in questioni prettamente politiche anche nella gestione dell’assicurazione infortuni si registrò un notevole aumento¹⁷⁹:

Gestione industriale			
Periodi	Premi	Infortuni	Indennità
1884-1898	L. 5.882.586	N. 87.718	L. 5.133.797
1899-1912	L. 92.463.755	N. 799.548	L. 75.196.693

¹⁷⁶ Cassa nazionale d’assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Verbale dell’adunanza tenuta il 10 marzo 1924 dal Consiglio superiore dell’istituto in Roma* cit., p. 16.

¹⁷⁷ Biografia Dino Grandi, Archivio storico dell’Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 5.

¹⁷⁸ Pietro Grifone, *Il capitale finanziario in Italia: la politica economica del fascismo*, Torino, Einaudi, 1971, p. 181.

¹⁷⁹ Relazione 8 luglio 1927 a cura del Presidente Carlo Bonardi, ACS, *PCM*, 1927, 6.4.2879

1913-1918	L. 128.000.907	N. 671.687	L. 100.972.035
1919-1925	L. 644.509.019	N. 1.009.980	L. 464.040.317
Gestione agricola			
1919-1925	L. 165.087.184	N. 391.828	L. 101.051.154

Tab. 3 – Assicurazione infortuni dal 1884 al 1925.

A seguito delle dimissioni di Dino Grandi, venne nominato come presidente della Cassa il professore di Economia, Pietro Sitta¹⁸⁰. Durante la sua breve presidenza (da luglio 1925 a giugno 2026) il nuovo presidente si trovò a gestire l'Istituto in un momento non particolarmente semplice.

Gli anni 1924-1925 furono caratterizzati, infatti, dalle continue lamentele della proprietà terriera contro il monopolio parziale che la Cassa nazionale infortuni aveva ottenuto per l'assicurazione dei lavoratori della terra. Il motivo di tale avversione era dovuto al fatto che i 'padroni' non tolleravano che all'interno degli organi direttivi della Cassa ci fossero dei rappresentanti dei contadini e per questo motivo preferivano assicurare i propri lavoratori presso le mutue agricole. Il Governo fascista, sempre attento all'esigenze della classe dirigente, risolse la questione con il r.d. 15 ottobre 1925, n. 2050 con il quale venne rivisto il decreto-legge del 1917 in favore delle mutue agricole: «fu il mondo rurale che pagò il prezzo più alto delle prime riforme introdotte dal fascismo»¹⁸¹.

Tale decreto comportò la suddivisione del Regno in compartimenti di assicurazione in cui l'assicurazione poteva essere esercitata da un solo istituto assicuratore a scelta tra istituti assicuratori e casse mutue. Come è facile immaginare la Cassa nazionale infortuni non si rassegnò facilmente alla perdita dell'assicurazione agricola e nel 1925 pubblicò un volume contenente una relazione dettagliata sui primi sei anni dall'entrata in vigore dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura. Il volume venne inviato al conte Giacomo Suardo, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Di seguito si riporta un estratto significativo:

Ci sono dei preconcetti assai diffusi contro la burocrazia statale e "parastatale" che fanno pensare a "nugoli di impiegati" e a "spese inutili"; la parola "Mutua" suona invece organismo snello e poco costoso ove ciascuno può effettuare il suo controllo. Che importa che la Cassa

¹⁸⁰ Pietro Sitta (1866-1947), docente di economia politica presso l'Università di Ferrara. Fu deputato per tre legislature, per due volte Segretario di Stato e senatore del 1924. Per un approfondimento si rimanda a: Biografia Pietro Sitta, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

¹⁸¹ Chiara Giorgi - Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* cit., p. 96.

nazionale infortuni smentisca tali preconcetti e che le Mutue e i Sindacati della legge agricola funzionino in modo sostanzialmente non diverso dai singoli Compartimenti della Cassa??¹⁸²

I tentativi della Cassa di convincere il Governo dei benefici che avrebbe potuto trarre da un regime di esclusività dell'assicurazione agricola a nulla valsero e con il r.d. 3 gennaio 1926, n. 26 venne ribadito che non c'era motivo per cui la Cassa venisse privilegiata. Ancora, con il r.d. 4 marzo 1926, n. 460 divennero operative ufficialmente le disposizioni del decreto dell'ottobre 1925 e venne modificato anche il Regolamento dell'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura¹⁸³.

La Presidenza Sitta anche se di breve durata fu un periodo di grandi riforme che furono indirizzate a modellare organi e funzioni dell'Istituto secondo il prototipo dello Stato sociale fascista.

Tra i primi provvedimenti presi durante la presidenza Sitta, si può ricordare, l'approvazione del nuovo Regolamento per il personale, avvenuta il 30 luglio 1925, e che scatenò non poche critiche tra i dipendenti dell'Istituto. Si legge infatti in estratto di verbale del Comitato esecutivo inviato da Pietro Sitta alla Presidenza del Consiglio che poco dopo l'approvazione del regolamento comparvero su alcuni giornali della Capitale alcuni articoli infamanti nei confronti dell'ente e di alcuni funzionari. Per questo motivo il Comitato esecutivo nominò un'apposita commissione per le verifiche del caso; dice Sitta che le indagini si resero necessarie per «la rigida selezione del personale, sia dal punto di vista del rendimento, che da quello morale e politico»¹⁸⁴. Ovviamente l'indagine si concluse con la l'avvio del procedimento disciplinare per alcuni dipendenti e il loro allontanamento dall'Istituto, la decisione venne presa in maniera unanime dal Consiglio superiore¹⁸⁵:

Il Consiglio superiore, udite le relazioni fatte dal Presidente e dal Direttore Generale, preso atto che il Comitato esecutivo respinge con corredo di cifre e di fatti le accuse elevate da alcuni giornali contro la Cassa nazionale infortuni, approva i provvedimenti deliberati dal Comitato Esecutivo contro i membri del personale ispiratori della campagna giornalistica ed invita il Comitato stesso a provvedere con energia al mantenimento della disciplina, al rispetto delle gerarchie ed alla tutela del decoro e del prestigio dell'Istituto¹⁸⁶.

¹⁸² Cassa nazionale d'assicurazione per infortuni sul lavoro; Sede centrale in Roma, *I primi sei anni dell'Assicurazione Obbligatoria contro gli infortuni in Agricoltura nella gestione della Cassa Nazionale Infortuni*, Roma, Tipografia del Senato, 1925, p. 9-10

¹⁸³ Giulio Francisci, *La Cassa nazionale infortuni* cit., p. 99.

¹⁸⁴ Estratto del verbale della seduta del Comitato esecutivo della Cassa nazionale infortuni del 18 dicembre 1925, ACS, *Segreteria particolare del Duce* (d'ora in avanti SPD), b. 1176.

¹⁸⁵ Lettera inviata da Pietro Sitta a Benito Mussolini in data 23 dicembre 1925, ACS, SPD, b. 1176.

¹⁸⁶ Estratto del verbale della seduta del Consiglio superiore della Cassa nazionale infortuni del 22 dicembre 1925, ACS, SPD, b. 1176.

Per adeguare ancora meglio la struttura della Cassa alle disposizioni di legge, con il r.d. 26 gennaio 1926 venne riordinata l'organizzazione dell'Istituto e lo stesso giorno venne nominata un'apposita Commissione per studiare come ridefinire meglio organi, funzioni e servizi dell'ente.

Con il nuovo decreto venne conservato il diritto esclusivo della Cassa di assicurare i lavoratori dipendenti dello Stato e tutti coloro che erano coinvolti in lavori condotti dallo Stato, nonché i dipendenti delle aziende condotte dagli enti autarchici. Venne invece tolta alla Cassa la facoltà di corrispondere provvigioni sull'economia generale dell'assicurazione. Solo due mesi dopo, dall'entrata in vigore del decreto, la Commissione predisposta al riordino dell'ente, preparò una dettagliata relazione¹⁸⁷ che risulta firmata da Pietro Sitta, Alberto Beneduce¹⁸⁸, Gino Olivetti¹⁸⁹, L. Pace, Edmondo Rossoni¹⁹⁰, Guido Coppin¹⁹¹, e Ignazio Giordani¹⁹².

La Commissione riconobbe la necessità che il Consiglio di amministrazione della Cassa avesse piena e completa responsabilità della gestione dell'Istituto, dal punto di vista tecnico e finanziario e non soltanto amministrativo. Ribadì che le questioni amministrative, specialmente quelle relative al personale, fossero di competenza del Direttore generale che aveva la totale responsabilità sugli uffici.

Per agevolare l'attività del Consiglio, la Commissione, definì una nuova articolazione interna dell'organo con riduzione dei membri a presidente, tre (al massimo quattro) rappresentanti dei datori di lavoro (tra cui un rappresentante dei proprietari terrieri), tre o quattro rappresentanti dei lavoratori (tra cui un lavoratore della terra), due rappresentanti degli enti fondatori, un rappresentante dell'economia nazionale, un rappresentante del Ministero delle finanze e il presidente della Cassa delle assicurazioni sociali. Tra questi componenti si sarebbe formato il Comitato esecutivo che sarebbe stato ridotto a quattro membri più il presidente. Entrambi gli organi avrebbero dovuto vigilare sull'andamento finanziario e tecnico dell'Istituto e sul bilancio.

¹⁸⁷ Relazione a S.E. il Ministro dell'economia nazionale sull'andamento della Cassa nazionale infortuni, data 19 marzo 1926, ACS *PCM*, 1926, 6.4.1660.

¹⁸⁸ Alberto Beneduce (1877 – 1944) è stato un dirigente pubblico, economista, politico e accademico italiano, amministratore di importanti aziende statali nell'Italia liberale e fascista, amministratore delegato dell'INA, tra gli artefici della creazione dell'IRI e suo primo presidente, oltre che ministro e deputato.

¹⁸⁹ Gino Olivetti (1880 – 1942) è stato un avvocato, economista e politico italiano, fondatore e primo segretario della Confindustria, docente universitario di Diritto del lavoro, editorialista della *Stampa* di Torino, deputato del Regno d'Italia, presidente del consiglio d'amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro, fondatore e presidente della Croce Verde di Torino e undicesimo presidente della Juventus.

¹⁹⁰ Edmondo Rossoni (1884 – 1965) è stato un sindacalista, giornalista e politico italiano. Fu Sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio dei ministri (1932-1935) e Ministro dell'agricoltura e delle foreste del Regno d'Italia (1935-1939).

¹⁹¹ Guido Coppin, avvocato e esperto di infortuni sul lavoro, risultano a suo nome numerose pubblicazioni in tema di assicurazione infortuni.

¹⁹² Ignazio Giordani, è stato Direttore generale dell'Istituto nazionale delle assicurazioni.

La Commissione ridefinì anche l'organizzazione amministrativa dell'Istituto che sarebbe stata la seguente: direzioni compartimentali regionali, sedi provinciali, uffici circondariali. Sarebbero quindi stati soppressi uffici e agenzie ritenute inutili.

La Commissione propose anche di attribuire al nuovo Consiglio l'approvazione di una tariffa razionale per i rischi. La legge, infatti, del 1883 prevedeva la revisione delle tariffe ogni cinque anni. La relazione si chiude con l'auspicio della Commissione che il nuovo Consiglio mantenesse in futuro rapporti cordiali con le altre compagnie assicurative. La concorrenza degli altri istituti, infatti, continuava a danneggiare pesantemente la Cassa, nonostante negli anni i vari Governi che si erano succeduti avessero in qualche modo provato a risolvere la questione. Ma anche in questo caso, dopo l'entrata in vigore del nuovo decreto-legge nel 1926, il quieto vivere non venne ripristinato, come si evince da una lettera inviata al Duce da Carlo Bonardi¹⁹³, successore di Sitta alla presidenza della Cassa:

La concorrenza degli altri istituti di assicurazione, traendo profitto dalle circostanze che hanno provocato i recenti provvedimenti legislativi per riordinamento della Cassa e, alterando con evidente malafede lo spirito dei fatti e il valore delle direttive nuovamente impresse dal Governo Nazionale allo sviluppo della previdenza sociale, ha assunto forme e proporzioni veramente preoccupanti per le sorti del mio istituto. Da un lato le compagnie private di assicurazione pur di strappare alla Cassa nuovi contratti e d'impedire la rinnovazione di quelli già faticosamente da essa acquisiti non si [...] ora, devesi considerare che le Compagnie private mentre hanno diverse e meno costose organizzazioni e contano minor numero di infortuni, possono validamente sostenere disavanzi necessariamente conseguenti all'applicazione i premi ribassati nell'assicurazione infortuni, poiché giuca in favore di esse la compensazione fra i vari rami di assicurazione gestiti. I Sindacati di assicurazione mutua poi, hanno sempre il mezzo di rivalersi delle risultanze passive rispetto a determinate industrie assicurate, riversandole su tutti gli industriali consociati, in base al vincolo solidale inerente a quella speciale forma assicurativa. [...] ¹⁹⁴

I danni lamentati da Bonardi circa gli effetti negativi della concorrenza in materia di acquisizione dei contratti di assicurazione più vantaggiosi a discapito della crescita dell'Istituto furono di stimolo per la proposta di un nuovo schema di decreto-legge, a cura del ministro Belluzzo, contenente modifiche al t. u. del 1904¹⁹⁵. Si arrivò pertanto all'approvazione del r.d.l. 5 dicembre 1926 n. 2051 che approvò il divieto di stipulare polizze

¹⁹³ Carlo Bonardi (1877 – 1957) è stato un avvocato, politico e saggista italiano, deputato alla Camera dal 1919 al 1929 e senatore del Regno dal 1929 fino al 1945. Presidente della Cassa nazionale infortuni dal 1926 al 1932. Per un approfondimento si rimanda a: Biografia Carlo Bonardi, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

¹⁹⁴ Lettera di Carlo Bonardi presidente della Cassa nazionale Infortuni a Benito Mussolini, datata 6 novembre 1926, ACS, *PCM*, 1926, 6.4.4221.

¹⁹⁵ Lettera inviata da Belluzzo a Mussolini, datata 8 novembre 1926, ACS, *PCM*, 1926,6.4.4221.

assicurative con istituti privati e che, di conseguenza, comportò un nuovo riordino della Cassa.

Tornando alla riorganizzazione interna dell'ente, gli studi condotti dalla Commissione nominata per il riordino della Cassa furono decisivi per le nuove disposizioni che vennero adottate con il r.d. 16 maggio 1926, n. 853 e con il successivo Statuto (r.d. 13 agosto 1926, n. 1678).

Si riportano di seguito i tratti essenziali della riforma dell'Istituto secondo le direttive tracciate dal Governo:

- ✓ trasformazione da ente morale a istituto di diritto pubblico. La Cassa nazionale infortuni divenne un 'ente-tipo' nel campo assicurativo;
- ✓ sostituzione del Consiglio superiore con il Consiglio di amministrazione e riduzione dei membri da diciotto a tredici;
- ✓ istituzione del Collegio dei sindaci (r.d. 8 giugno 1926). I primi tre sindaci dell'Istituto furono: L. Princivalle, F. Simeone, V. Azzolini;
- ✓ risoluzione della convenzione approvata per legge il 28 marzo 1912, n. 304 con la quale era stata riconfermata la convenzione costituente della Cassa (legge 8 luglio 1883, 1473). Entrambe le Convenzioni vennero abrogate;
- ✓ promozione della leale collaborazione tra i vari istituti coinvolti nell'assicurazione infortuni;
- ✓ contenimento delle spese;
- ✓ revisione di tutti i servizi centrali e periferici in un'ottica di snellimento delle attività burocratiche.

Le disposizioni per il riordino della Cassa nazionale infortuni vennero ulteriormente perfezionate con il r.d. 25 novembre 1926, n. 2052 e dal r.d. 5 dicembre 1926, 2051 che modificò il testo unico del 1904 disciplinando un nuovo ordinamento per gli enti preposti all'assicurazione infortuni sul lavoro, limitando l'esercizio dell'assicurazione alla Cassa nazionale infortuni e ai sindacati mutua, obbligatori e volontari¹⁹⁶.

È evidente, quindi, che durante il corso dell'anno 1926 l'Istituto subì una riforma radicale che ufficialmente veniva presentata come un modo per snellire l'attività amministrativa ma in realtà era lo strumento attraverso il quale il Regime voleva ottenere il completo controllo della Cassa. L'aspetto sicuramente più significativo della riforma riguarda proprio la trasformazione della Cassa da ente morale a istituto parastatale *de jure*,

¹⁹⁶ Biografia Carlo Bonardi, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

posto sotto il controllo del Ministero dell'economia nazionale¹⁹⁷. Del resto, tale proposito era stato preannunciato nel mese di aprile a Ferrero da Cambiano dal ministro Belluzzo con la richiesta di ottenere l'accordo degli istituti fondatori della Cassa per l'applicazione della riforma¹⁹⁸. La riforma venne presentata come una necessità indispensabile per «rendere nel contempo più agile e pronto il funzionamento»¹⁹⁹ dell'Istituto in un'ottica di «novello impulso», finalizzato a rafforzare il prestigio dell'ente «in misura pari alla imponenza dei suoi compiti sociali»²⁰⁰. Il marchese di Fabriano, fino a pochi anni prima figura centrale per le decisioni amministrative e politiche della Cassa, consapevole che qualsiasi forma di mediazione con il Governo sarebbe stata inutile, si limitò a riportare al ministro l'accettazione della proposta da parte degli Istituti fondatori²⁰¹.

L'applicazione del nuovo decreto comportò anche una riorganizzazione degli uffici. Il nuovo presidente dell'Istituto, Carlo Bonardi, infatti, era convinto che le procedure di acquisizione dei contratti e la fase di liquidazione dei sinistri fossero il motivo degli inceppi che molto spesso si verificavano nella gestione amministrativa della Cassa. Pertanto, per cercare di velocizzare le pratiche vennero ridotti gli uffici delle sedi centrali e delle sedi decentrate, in particolar modo erano attivi 41 compartimenti che avevano funzione di coordinamento degli organi minori: vennero ridotti a 20. Tali modifiche resero necessaria la pubblicazione di un nuovo regolamento degli uffici.

Nel 1926 iniziò anche la fase di epurazione fascista del personale. Dice Bonardi:

La massa del personale, nella quale non mancavano elementi reclutati senza l'accertamento concreto delle necessità di servizio o dei meriti personali, agitato dalle ben note polemiche, non tutta permeata della sana concezione fascista difettava di coesione morale, e di disciplina, richiedeva una revisione tecnica e politica. Per imporre la disciplina, la concezione del dovere del funzionario a chi non l'aveva, raffrenare gli spiriti, dare all'Istituto la considerazione e la dignità di Ente parastatale fu necessario epurare il personale e semplificare i servizi. Si dovettero adottare provvedimenti talvolta amari dato anche il momento economico, ma necessari per il compimento del nostro mandato²⁰².

Nel mese di giugno 1926 il personale contava oltre 1500 persone, un anno dopo il personale era stato ridotto a 1100 persone compresi 250 tecnici (medici e avvocati). Una riduzione di

¹⁹⁷ Con la soppressione del Ministero dell'economia nazionale nel 1929 la Cassa nazionale infortuni passerà sotto la vigilanza del Ministero delle corporazioni.

¹⁹⁸ Giulio Francisci, *La Cassa nazionale infortuni nel primo fascismo*, op. cit., p. 100.

¹⁹⁹ Lettera di Belluzzo a Ferrero di Cambiano datata 24 aprile 1926, Archivio storico Intesa Sanpaolo, *fondo Cariplo, Fondo storico, serie Cassa nazionale infortuni*, faldone (f.) 1, n. 1259.

²⁰⁰ Lettera di Belluzzo a Ferrero di Cambiano datata 24 aprile 1926, Archivio storico Intesa Sanpaolo, *fondo Cariplo, Fondo storico, serie Cassa nazionale infortuni*, faldone (f.) 1, n. 1259.

²⁰¹ Giulio Francisci, *La Cassa nazionale infortuni nel primo fascismo*, op. cit., p. 100.

²⁰² Relazione a cura di Carlo Bonardi, datata 8 luglio 1927, ACS, PCM, 1927, 6.4.2879.

personale attuata, dice Bonardi, attraverso «criteri obiettivi e imparziali»: vennero licenziati gli avventizi e il personale femminile, gli elementi «negativi» e quelli ad «alto costo in proporzione dello scarso rendimento». Facile ipotizzare chi fossero gli ‘elementi negativi’ o quelli ‘ad alto costo’, ma le parole di Bonardi non lasciano dubbi in merito: «In tale opera, particolarmente ingrata, la più vigile cura è stata posta nel tutelare i diritti degli ex combattenti e dei benemeriti del Regime»²⁰³. Le parole di Bonardi fanno tornare alla mente il discorso di Dino Grandi, pronunciato solo due anni prima, quando, nel momento di insediamento del primo Consiglio superiore ‘fascistizzato’, aveva affermato: «noi studieremo ancora se ci sarà concesso di far sentire agli ex combattenti tutta la gratitudine che nella commossa anima italiana oggi si rinnova per gli artefici della vittoria»²⁰⁴. Il discorso di Dino Grandi si chiudeva al grido: «Ordine, disciplina, gerarchia!»²⁰⁵. Due anni dopo, quanto inneggiato dal primo presidente fascista dell’Istituto si era realizzato, e se ancora nel 1924 i fascisti al potere promettevano che «La lotta politica non entrerà con noi nell’ambito interno dell’Istituto [...] che considerazioni di partito non prevarranno nella trattazione degli affari, né nei confronti del personale»²⁰⁶ nel 1926 il registro era ben diverso e il presidente dell’Istituto, uomo del regime, poteva tranquillamente affermare che: «così ridotta ed epurata, la massa impiegatizia dell’Istituto rivela fin d’ora chiaramente i sintomi di un più sano e cosciente spirito di disciplina e dà prova di indubbie di operosità e di devozione verso l’Istituto e i suoi nuovi dirigenti»²⁰⁷. Si segnala a proposito che, la Cassa nazionale infortuni fu il primo tra gli enti parastatali ad imporre a tutto il personale l’obbligo di giuramento al fascismo.

Tali modifiche al personale comportarono anche l’applicazione «con fascistica rapidità»²⁰⁸ di un nuovo regolamento per il personale. Il precedente regolamento venne infatti modificato radicalmente per adattare il testo al nuovo stato giuridico ed economico degli istituti creati per scopi sociali dal fascismo.

Oltre alla revisione degli aspetti amministrativi e gestionali dell’Istituto con la riforma venne avviata anche una fase di revisione delle tariffe dei premi, quelle in vigore erano datate 1903, e un potenziamento dei servizi sanitari.

A proposito degli aspetti sanitari, il nuovo Statuto obbligava la Cassa a provvedere alle cure medico, chirurgiche, fisioterapiche, ortopediche e riabilitative dei propri assicurati e più in

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ Cassa nazionale d’assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insedimento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924*, «Rassegna della Previdenza sociale», XI (1924), n. 2, p. 11.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Cassa nazionale d’assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Insedimento del Consiglio superiore: Roma, 22 gennaio 1924*, «Rassegna della Previdenza sociale», XI (1924), n. 2, p. 10-11.

²⁰⁷ Relazione a cura di Carlo Bonardi, datata 8 luglio 1927, ACS, PCM, 1927, 6.4.2879.

²⁰⁸ *Ibidem*.

generali di tutti gli invalidi a causa del lavoro. Tale obbligo si ricollegava all'impegno morale assunto dal Governo fascista durante la Conferenza internazionale del lavoro di Ginevra del 1925 durante la quale venne introdotta nella legislazione nazionale l'assistenza sanitaria obbligatoria ai caduti del lavoro.

La Cassa nazionale infortuni avendo una struttura sanitaria adeguata a rispondere alle richieste del Governo (contava oltre cento ambulatori medici, vari pronto soccorso e cinque ospedali specializzati) fu inserita tra gli enti che vennero coinvolti nell'assistenza agli infortunati per cause di lavoro.

Nel 1928, la trasformazione fascista dell'istituto era avvenuta e come si legge sulle pagine del «Messaggero», Mussolini era estremamente compiaciuto dei risultati raggiunti:

Il Capo del Governo ha ricevuto l'on. Le Carlo Bonardi e il dir. Gr. uff. Calamani, rispettivamente presidente e direttore generale della Cassa Nazionale Infortuni, i quali recatogli i devoti omaggi e i fervidi auguri propri e dell'amministrazione e del personale della Cassa, gli hanno ampiamente riferito sull'opera svolta, sullo andamento dell'Istituto e delle opere assistenziali annesse e sui felici risultati conseguiti. Il Capo del Governo ha manifestato il proprio compiacimento, e, dopo aver ringraziato l'on. Bonardi e il dott. Calamani per l'attività esplicata e per quelli che saranno ancora chiamati ad esplicare, ha formulato i migliori voti per l'avvenire dell'Istituto²⁰⁹.

Mussolini era particolarmente attento alla crescita della Cassa e controllava personalmente la situazione finanziaria, l'andamento tecnico, l'utile della gestione assicurativa industriale e i risultati raggiunti in campo assistenziale²¹⁰. Del resto, l'ideologia fascista intendeva la politica sociale per gli infortuni come una 'forza etica' finalizzata ad insegnare alle «masse operaie che, se l'infortunio è un male inevitabile nella vita industriale moderna, non tanto esso deve essere equilibrato nel danno da un risarcimento economico, quanto essenzialmente nel ridare all'infortunato – nei limiti del possibile – la piena capacità lavorativa, nell'interesse suo soprattutto e quindi della società stessa»²¹¹.

Quando l'avvocato Bonardi assunse la presidenza della Cassa nazionale infortuni l'Istituto era in pieno periodo di riforme e si stava avviando ad avere sempre più una fisionomia rispondente ai criteri politici e sociali del Regime. Alla fine del 1927 la struttura amministrativa e tecnico-sanitaria dell'Istituto risultava articolata nel seguente modo: venti compartimenti (compreso quello di Tripoli) che raggruppavano 116 sedi periferiche,

²⁰⁹ «Messaggero», 4 gennaio 1928 n. 6.

²¹⁰ Comunicato di Mussolini a Stefani e all'Ufficio stampa del 19 aprile 1928, ACS, SPD, b. 1176.

²¹¹ Edoardo Vacca-Maggiolini, *L'opera dell'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'Africa Orientale*, in *Gli annali dell'Africa italiana*, a cura del ministro dell'A.I., Milano, Mondadori, 1938, p. 1214.

numerose agenzie, 129 ambulatori e cinque ospedali specializzati. Durante la presidenza Bonardi venne ulteriormente ampliata e potenziata anche l'organizzazione sanitaria che dopo il 1927 si era arricchita di 7 ambulatori, di un nuovo reparto specializzato e di nuovi accordi con ospedali, cliniche, case di cura e di riabilitazione.

Si segnala inoltre che alla fine del 1928 il presidente Bonardi iniziò a fare pressione al Duce per ottenere l'approvazione circa la costruzione di un nuovo edificio che avrebbe ospitato la sede centrale di Roma, presso via IV Novembre.

In considerazione del buon andamento della Cassa e della considerazione più che positiva del Duce²¹², il presidente Bonardi, che nel gennaio 1928 era stato nominato anche Senatore, e il Consiglio di amministrazione quasi al completo vennero riconfermati per un successivo mandato²¹³. Di seguito si riporta un telegramma inviato da Bonardi a Mussolini in cui dichiara il proprio entusiasmo per la riconferma come presidente della Cassa nazionale infortuni dicendo che continuerà la sua attività istituzionale per la «tutela sociale dei lavoratori elemento fondamentale della nuova civiltà del lavoro pacificata dalla giustizia per la grandezza della Patria»²¹⁴.

Il 22 luglio 1932, Bonardi a causa dei numerosi impegni professionali, rassegnò le dimissioni. Si legge in una lettera²¹⁵ inviata al Senatore Ugo Ancora che alla data del 17 marzo 1931 il senatore ricopriva le seguenti cariche remunerate:

- ✓ dalla Cassa nazionale assicurazioni sociali, una medaglia per ciascun giorno di presenza, L. 25 per ogni adunanza (Scrive Bonardi che il Consiglio si riuniva in media tre o quattro volte all'anno);
- ✓ dall'Istituto LUCE, un assegno di L. 4.5000;
- ✓ da Le assicurazioni d'Italia, un assegno di L. 3.200.

L'Istituto che Bonardi consegnò al suo successore era un Istituto che aveva un'organizzazione amministrativa e gestionale pressoché identica a quella costituita dopo la riforma del 1926, quello che invece risultava diverso era il numero delle operazioni collegate all'assicurazione²¹⁶:

²¹² Si rimanda alla lettera già riportata nel cap. 3 pag. 137. Lettera di Benito Mussolini a Carlo Bonardi, presidente della Cassa nazionale infortuni, datata 9 luglio 1927, ACS, PCM, 1927, 6.4.2879.

²¹³ R.d. 3 giugno 1929 e r.d. 26 maggio 1932 in Biografia Carlo Bonardi, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2. 7.

²¹⁴ Telegramma inviato da Carlo Bonardi a Benito Mussolini in data 8 giugno 1932, ACS, PCM, 6.4.4375.

²¹⁵ Biografia Carlo Bonardi, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, incarichi* 1 / 2.

²¹⁶ Biografia Carlo Bonardi, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

Gestione assicurazione			
	Operai assicurati	Premi	Indennità
1926	1.334.057	134.805.487	105.761.906
1931	1.917.777	190.033.019	160.471.202

Tab. 4 – Gestione assicurazione infortuni dal 1926 al 1931

Come successore di Bonardi, con r.d. 23 luglio 1932 venne nominato presidente della Cassa l'avvocato Giacomo Suardo²¹⁷, anche in questo caso un uomo del regime. Nel marzo 1933, a seguito delle disposizioni del Duce, Suardo assunse per sei mesi la carica di Commissario²¹⁸ della Cassa, per accompagnare la fase di trasformazione dalla Cassa nazionale infortuni al 'famoso' grande istituto fascista per gli infortuni sul lavoro vagheggiato da Dino Grandi all'alba dell'insediamento fascista negli organi di governo della Cassa. Come si evince da alcuni documenti conservati presso la Segreteria del Duce, la nomina di un Commissario per il riordino della Cassa fu accolta con entusiasmo da alcuni: «si augurano tutti che detto Commissario abbia la forza e l'energia di svecchiare detto ambiente da tutti i massoni e gli antifascisti di cui è pieno incominciando dal Direttore generale Comm. Calamani che in pochi anni ha reso passivo un Ente importante nella vita del Regime e che un tempo era solidissimo e attivo»²¹⁹. Altri invece non erano convinti che la nuova nomina avrebbe modificato la situazione: «non tutti credono che Suardo riuscirà a spezzare la muraglia cinese dell'affarismo infortunista che parte dall'interno della Cassa N. I. e avvolge un numero enorme di avvocati, medici, sensali, radiologi, autolesionatori²²⁰ ecc.»²²¹.

²¹⁷ Giacomo Suardo (1883 – 1947) laureato in giurisprudenza ha ricoperto diverse cariche politiche all'interno del Governo fascista. Nel 1924 venne nominato da Mussolini Sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio dei ministri (1924-1927), successivamente Sottosegretario di Stato al Ministero delle Corporazioni (1926) e poi Sottosegretario di Stato al Ministero dell'Interno (1926-1928). Nel 1932 divenne presidente dell'INFAIL e mantenne la carica fino al 1939 quando venne nominato Senatore del Regno (1939-1943). È noto per essere stato l'unico astenuto nella votazione sull'ordine del giorno Grandi alla seduta del Gran consiglio del fascismo del 24 luglio 1943. Per il diretto coinvolgimento con il Governo fascista venne inserito tra coloro che vennero giudicati dalla Alta corte di giustizia per le sanzioni contro il fascismo nel 1944 (il fascicolo personale è conservato presso l'ACS, serie Corte Suprema Cassazione. Alta corte giustizia per le sanzioni contro il fascismo, b. 17). Per ulteriore approfondimento biografico si rimanda a: Biografia Giacomo Suardo, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, incarichi 1 / 2*.

²¹⁸ Si veda in merito la documentazione conservata nel fascicolo *Unificazione degli istituti di assicurazioni infortuni* presso l'Archivio centrale di Stato. Tra le carte è conservato un documento nel quale Suardo firmandosi come 'Commissario' presenta al Duce una serie di emendamenti alle proposte formulate dalla Confederazione dell'Industria, nella persona dell'onorevole Biagi, per l'unificazione degli istituti assicuratori. ACS, PCM, 1931-33 6.4.8714.

²¹⁹ Nota datata 7 febbraio 1933, ACS, SPD, b. 1176.

²²⁰ Negli anni Trenta il fenomeno dell'autolesionismo fu un fenomeno di frode particolarmente diffuso. Rispetto ai primi casi che si verificarono nei primi anni del Novecento a seguito dell'introduzione dell'assicurazione infortuni, «l'autolesionismo in materia infortuni del lavoro è un fenomeno di frode raffinato nei mezzi in confronto di quelli rudimentali noti ab antiquo, alla medicina ed alla giustizia militare». Per un approfondimento si rimanda alle carte conservate in ACS, SPD, b. 1176.

²²¹ Nota datata 5 febbraio 1933, ACS, SPD, b. 1176.

Come si diceva la nomina di Suardo come Commissario si rese necessaria per adeguare l'ordinamento della stessa ai provvedimenti legislativi che a breve sarebbero entrati in vigore²²². La riforma della Legge infortuni, infatti, non era più rimandabile, sia perché la stessa Carta del lavoro aveva disposto che: «Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto è più possibile, il sistema e gli istituti della previdenza»²²³ ma anche perché numerose pressioni arrivavano dal mondo delle industrie che era stanco di aspettare una riforma rimandata da anni. A tal proposito, si legge in una nota del 5 febbraio 1933: «proprio nei giorni scorsi dagli ambienti di Confindustria (Olivetti, Balella, Yarak) e da quelli del Consorzio Sindacati Mutui Assicurazione Infortuni (Toja, Miglioreni, Bargoni) si suonavano campane a morto per la riforma così solennemente annunciata dal Duce al Consiglio nazionale delle Corporazioni nel giugno 1932»²²⁴. Per questo motivo nel 1933 il Governo, per dare il segnale che in tempi breve sarebbe avvenuta una completa riforma della legislazione infortuni, accelerò la trasformazione della Cassa e con il r.d. 23 marzo 1933, n. 246 dispose l'unificazione degli istituti assicuratori attraverso la liquidazione dei sindacati di mutua assicurazione e dei consorzi che sarebbero stati assorbiti dalla Cassa nazionale infortuni che lo stesso decreto ribattezzò: Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Infail).

L'Istituto assunse ora una più ampia sfera di azione grazie al regime di esclusività dell'assicurazione infortuni degli operai, anche se rimasero escluse l'assicurazione dei trasporti marittimi e della pesca e l'assicurazione agricola che rimasero a carico delle mutue territoriali.

Seguirono i regi decreti 25 marzo 1933, n. 316 e 6 luglio 1933, n. 1033. Il primo dettò le norme per la liquidazione dei sindacati di assicurazione mutua, il secondo approvò l'ordinamento dell'Infail.

L'amministrazione venne organizzata nel seguente modo (art. 1, r.d. 1033/1933):

- Presidente: nominato con regio decreto su proposta del Duce e del Ministro delle corporazioni. Si ricorda in merito che nel 1929 il Ministero delle corporazioni aveva assorbito il Ministero dell'economia.

²²² La trasformazione della Cassa nazionale infortuni in un unico Istituto nazionale avvenne infatti lentamente. In una lettera datata 13 maggio 1929 scriveva Alessandro Martelli, Ministro dell'economia nazionale a Mussolini: «l'attuale sistemazione [della Cassa nazionale infortuni e dei sindacati di mutua assicurazione] deve considerarsi transitoria e quale avviamento ad un assestamento definitivo, fondato sull'unicità dell'organo assicuratore, che potrà utilmente trovare posto nella riforma generale della legge infortuni». ACS, PCM, 1937-39, 4.7147.

²²³ Articolo XXVI, *Carta del lavoro*, Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, 30 aprile 1927.

²²⁴ Nota datata 5 febbraio 1933, ACS, SPD, b. 1176.

- Consiglio d'amministrazione: nominato con regio decreto su proposta del Ministro delle corporazioni e composto da:

- Cinque rappresentanti delle Confederazioni fasciste dei datori di lavoro.
- Cinque rappresentanti delle Confederazioni fasciste dei prestatori d'opera.
- Due esperti di assicurazione infortuni di cui una scelta tra i medici.
- Un rappresentante del PNF.
- Il presidente del INFPS²²⁵.
- Il direttore generale del lavoro, della previdenza e dell'assistenza.
- Il segretario generale del Consiglio nazionale delle corporazioni.
- Un rappresentante per ciascuno dei Ministeri delle finanze e delle colonie.

- Comitato esecutivo:

- presidente;
- due vicepresidenti;
- sette consiglieri designati dal Consiglio di amministrazione di cui quattro fra i rappresentanti dei lavoratori e tre fra i rappresentanti dei datori di lavoro;
- uno dei consiglieri rappresentanti il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il consigliere rappresentante il Ministero delle finanze e del tesoro.

- Collegio dei sindaci:

- un consigliere della Corte dei conti;
- un funzionario del Ministero delle corporazioni;
- un funzionario del Ministero delle finanze.

Il nuovo ordinamento dell'ente risultava pertanto perfettamente aderente a quello corporativo dello Stato. Tra settembre e dicembre del 1933 vennero emanati lo Statuto, il regolamento dei servizi e quello del Personale mentre l'anno successivo venne ridefinita l'organizzazione amministrativa della sede centrale e delle sedi periferiche. Venne creata una fitta rete di sedi dislocate in tutti i capoluoghi di provincia e nei centri industriali; le singole sedi erano dotati di completa autonomia ma erano poste sotto la stretta sorveglianza dei dodici ispettorati che a loro volta erano alle dipendenze della sede centrale di Roma che era il principale punto di riferimento per tutte le sedi, comprese quelle dislocate nelle colonie e nei vari possedimenti del Regno.

²²⁵ Seguendo le stesse sorti della Cassa nazionale infortuni anche la Cassa nazionale assicurazioni sociali venne trasformata nell'Istituto nazionale fascista per la previdenza sociale (INFPS). Per un approfondimento si rimanda a: Chiara Giorgi, *La previdenza del regime: storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 2004; Guido Melis, *L'organizzazione della gestione: l'INPS nel sistema amministrativo italiano in Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*, atti del Convegno, Roma 9-10 novembre 1988, pp. 99-129.

Per celebrare il nuovo ruolo dell'Istituto, inoltre, venne inaugurata la nuova Sede centrale di Roma che fu collocata in un palazzo di nuova costruzione edificato appositamente per l'Istituto in via IV Novembre²²⁶. La costruzione del nuovo edificio fu lunga e suscitò non poche polemiche, il palazzo infatti una volta ultimato venne additato come «sfizio ultra modernistico»²²⁷. Si legge in un articolo pubblicato sul giornale della Capitale «La Tribuna»:

Si ha notizia che il Consiglio Superiore delle Belle Arti in una sua riunione del 19 dicembre scorso, ha votato un ordine del giorno nettamente sfavorevole al progetto di grattacielo che avrebbe dovuto sorgere sul posto dove era l'ex teatro Nazionale. Si tratta della famosa torre di 61 metri dal livello stradale posta a coronamento dell'edificio in costruzione della Cassa Nazionale Infortuni e prospiciente in tutta la sua altezza sul giardino seicentesco di villa Colonna²²⁸.

La polemica in merito alla costruzione della nuova sede della Cassa nazionale infortuni venne montata dal principe Colonna che fece causa all'Istituto sostenendo che il nuovo edificio invadeva gli spazi di proprietà della famiglia Colonna. Come si evince da alcuni documenti conservati in Archivio centrale di Stato la disputa andò avanti per qualche tempo finché il Tribunale di Roma non emise una sentenza definitiva nella quale veniva respinta la precedente disposizione del pretore di interruzione dei lavori²²⁹. I lavori, quindi, vennero ripresi e l'edificio venne ultimato nel 1933²³⁰, anche se a costruzione ultimata, l'edificio, opera degli architetti Armando Brasini²³¹ e Guido Zevi²³², venne definito da Mussolini come: «un autentico infortunio capitato proprio alle Assicurazioni agli Infortuni»²³³. Ad ogni modo, nonostante il giudizio dispregiativo del Duce, il palazzo ancora oggi è la principale sede di rappresentanza dell'Inail.

²²⁶ *La Sede storica dell'Inail a Roma: il Palazzo in via IV Novembre*, a cura di Elisabetta Procida, Roma, Inail, 2009.

²²⁷ *Niente grattacielo*, «La Tribuna», 18 gennaio 1931.

²²⁸ *Niente grattacielo*, «La Tribuna», 18 gennaio 1931.

²²⁹ Roma – costruzione della nuova sede della Cassa nazionale infortuni sull'area dell'ex teatro nazionale. Critiche al progetto grattacielo, ACS, *PCM*, 1931-33, 6.4.360.

²³⁰ Roma – Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro – in via IV Novembre – Collaudo stabile sede di detto istituto. ACS, *PCM*, 1934-36, 6.2.532.

²³¹ Armando Brasini (1879 – 1965) è stato un architetto e urbanista italiano tra i più noti dei primi del Novecento, noto per il suo stile eclettico e visionario. Nel 1929 venne nominato Accademico d'Italia e nel 1931 partecipò alla commissione per il nuovo Piano regolatore di Roma. Tra i suoi progetti principali si ricordano: la chiesa del Sacro Cuore Immacolato di Maria a piazza Euclide, Villa Manzoni sulla via Cassia, l'ingresso monumentale del Giardino Zoologico a Villa Borghese, il Ponte Flaminio, il monumentale Complesso del Buon Pastore sulla via di Bravetta, Villa Brasini sulla via Flaminia, nota anche come "castellaccio" per lo stile fortemente eclettico.

²³² Guido Zevi (1883 - 1973), laureato in Ingegneria civile e in elettrotecnica nei primi decenni del Novecento instaurò importanti rapporti di amicizia con alcuni dei più importanti architetti del panorama nazionale e grazie a tali amicizie partecipò come ingegnere alla costruzione di opere di notevole interesse.

²³³ Discorso di Benito Mussolini alla Camera dei deputati, 28 marzo 1932. Il discorso è estratto da: Antonio Cederna, *Mussolini urbanista: lo sventramento di Roma negli anni del consenso*, Roma-Bari, Laterza, 1979, p. 19.

La riorganizzazione gestionale e amministrativa, avvenuta durante la presidenza Suardo, servì, inoltre, per adeguare le funzioni dell'Istituto al nuovo regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765 e al successivo regolamento r.d. 25 gennaio 1937 n. 200 che disciplinarono l'unificazione in un unico regime assicurativo dell'assicurazione infortuni e delle malattie professionali.

Tra le principali novità introdotte con l'entrata in vigore del decreto si ricordano:

- ✓ l'ampliamento del numero dei lavoratori assicurati,
- ✓ l'automaticità dell'assicurazione venne infatti preclusa al datore di lavoro la facoltà di assicurare o meno i propri dipendenti,
- ✓ il pagamento delle indennità in capitale venne sostituito con il pagamento in rendita,
- ✓ l'introduzione di nuove prestazioni economiche per garantire il recupero della capacità lavorativa,
- ✓ il miglioramento della risoluzione delle vertenze.

Inoltre, nell'ambito dello spirito di riforma venne creata una nuova sezione denominata "Servizio per l'assistenza dei grandi invalidi del lavoro" che andò ad assorbire l'Istituto di assistenza grandi invalidi del lavoro che era stato creato con legge del 19 luglio 1929, n. 1416. L'Istituto si occupava del ricovero e della riabilitazione dei lavoratori definiti 'superinvalidi' come i ciechi, i sordi, gli amputati²³⁴; tali competenze passarono interamente all'Infail che per riorganizzare l'attività pubblicò anche un apposito regolamento; la sede della Sezione Grandi invalidi venne istituita a Roma presso la Direzione generale dell'Istituto²³⁵ e alla sua gestione venne preposto un Comitato presieduto dal presidente Infail²³⁶.

A proposito dell'entrata in vigore della nuova legge sugli infortuni il presidente Suardo affermò in una lettera inviata al Consiglio di amministrazione, il 27 aprile del 1938:

la nuova legge sancisce nuovi indirizzi e direttive nuove, così nella concezione del principio della risarcibilità, non più fondato sull'interesse umanitario del singolo individuo, ma destinato, in funzione politica, dall'interesse collettivo a conservare braccia al lavoro e alla difesa della Nazione come nel sistema di risarcimento che, integrandosi da un lato con l'assistenza sanitaria offerta nel più largo senso concepibile agli infortunati, imprime alla stessa prestazione economica, tramutata da capitale in rendita, un più schietto valore ed un

²³⁴ Enzo Cataldi, *L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro* cit., p. 77.

²³⁵ Art. 1 del regolamento Grandi invalidi del lavoro, Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Sezione assistenza ai grandi invalidi del lavoro: regolamento approvato dal Ministero delle Corporazioni*, Spoleto, Arti grafiche Panetto e Petrelli, 1941, p. 3.

²³⁶ Art. 3 del regolamento Grandi invalidi del lavoro, Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Sezione assistenza ai grandi invalidi del lavoro: regolamento approvato dal Ministero delle Corporazioni*, Spoleto, Arti grafiche Panetto e Petrelli, 1941, p. 3.

maggior significato previdenziale in migliore rispondenza alle finalità assistenziali della riforma ed a sempre maggiore elevazione morale dei lavoratori²³⁷.

Risarcimento del danno e assistenza sanitaria agli infortunati, furono dunque le parole chiave della politica dell'Istituto perseguita durante la presidenza Suardo, del resto in merito al potenziamento delle finalità assistenziali dell'Infail, è bene ricordare che, la nuova legge sugli infortuni del 1935, nello specifico aveva attribuito all'Istituto l'onere delle cure medico-chirurgiche del lavoratore dal momento dell'infortunio fino al conseguimento della guarigione e al recupero della capacità lavorativa. Per questo motivo, dopo l'entrata in vigore del decreto, l'Infail avviò una serie di riforme finalizzate a migliorare e perfezionare il sistema sanitario anche alla luce dell'annessione di nuovi centri di cura. La nuova riorganizzazione portò alla realizzazione a livello nazionale di una fitta rete di servizi sanitari coordinati tra loro per permettere di seguire «l'operaio dal momento dell'infortunio fino a quello della guarigione anatomica e poi ancora fino alla guarigione funzionale, progressivamente adattando le cure al decorso della infermità e sempre avendo soprattutto di mira il ripristino dell'attitudine al lavoro»²³⁸.

Complessivamente, nel 1937 l'Infail contava: 217 ambulatori e 11 ospedali di proprietà, 5546 ambulatori e 489 ospedali convenzionati e di una serie di gabinetti specializzati, sia di proprietà che in convenzione (346 gabinetti radiologici, 162 gabinetti fisioterapici e 193 gabinetti oculistici)²³⁹.

Per potenziare il servizio sanitario venne aumentato anche il personale medico dipendente dall'Infail e operativo sia presso le strutture di proprietà dell'Istituto sia presso le strutture in convenzione. Per quanto riguarda l'esercizio degli ambulatori Infail, quando la Direzione generale della Sanità pubblicò una circolare²⁴⁰ nella quale veniva richiesta l'apertura degli ambulatori di enti pubblici a carattere mutualistico e assicurativo al pubblico, per adeguare il funzionamento di questi istituti a quanto disposto dal testo unico delle leggi sanitarie, si creò una situazione di caos. Tale circolare, infatti, creò non pochi problemi di interpretazione. Il Ministero delle corporazioni, in un primo momento si disse propenso a far adeguare l'Infail alle disposizioni della circolare in quanto d'accordo con quanto dichiarato dal Ministero dell'interno:

²³⁷ Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Bilancio consuntivo dell'anno 1937, XV-XVI E. F.: (54° Esercizio) approvato dal Consiglio di amministrazione nell'adunanza del 15 giugno 1938 -XVI*, Spoleto, Arti grafiche Panetto e Petrelli, 1938, p. 6.

²³⁸ L'organizzazione sanitaria dell'INFAIL, ACS, PCM, 1937-39, 6.2.409/5.

²³⁹ Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Bilancio consuntivo dell'anno 1937*, cit., p. 32.

²⁴⁰ Circolare n. 37 del 16 febbraio 1937, concernente le autorizzazioni prefettizie di cui all'art. 193 del T.U. delle Leggi sanitarie.

Con tale disposizione, non si è inteso di intralciare o impedire le attività degli enti medesimi, ma si è solo tenuto presente la necessità di dare incremento, senza nuovi aggravii economici, all'assistenza sanitaria del popolo, con intenti principalmente sociali e demografici. E ciò specialmente in quelle province, dove l'assistenza ambulatoriale ed ospedaliera non ancora ha raggiunto il sufficiente sviluppo²⁴¹

Successivamente, però, il Ministero delle corporazioni, dopo aver analizzato la questione, giunse alla conclusione che l'ammissione del pubblico all'interno di ambulatori Infail sarebbe stata solo di carattere transitorio e limitata alle sole località in cui non esistevano più idonee strutture sanitarie²⁴². I motivi adottati dal Ministero delle corporazioni furono i seguenti:

- ✓ la volontà di non far venire meno le cure dovute agli infortunati sul lavoro a causa dell'ingresso negli istituti Infail di malati non assicurati;
- ✓ la spiccata specializzazione traumatologica e infortunistica degli ambulatori e dei medici impiegati nelle strutture Infail;
- ✓ l'ubicazione dei centri medici situati in zone industriali e quindi distanti dai centri abitativi e popolari;
- ✓ ragioni economiche.

La questione si chiuse, quindi, dopo circa un anno di dibattito, con l'apertura delle strutture Infail solo per i casi strettamente emergenziali²⁴³.

Sempre a livello di organizzazione sanitaria, durante la presidenza Suardo vennero potenziate anche numerose sedi dell'Ispettorato e in modo particolare venne rafforzato il servizio dell'Ispettorato del Lazio²⁴⁴ per cercare di arginare l'aumento di numerosi casi di autolesionismo che erano finalizzati all'ottenimento di alte polizze assicurative²⁴⁵.

Oltre alla riorganizzazione dell'assicurazione infortuni nel Regno d'Italia, nel 1937, il conte Suardo si interessò anche della legislazione infortunistica nelle terre dell'Africa Orientale Italiana (AOI). Come si evince dalle carte di archivio Inail, la costituzione di sedi Infail nell'AOI fu un'invenzione del conte Suardo che aveva partecipato come volontario al comando dell'artiglieria nella guerra tra l'Italia e l'Etiopia. La prima sede Infail che venne costituita fu la sede di Asmara (1930), seguì la sede di Mogadiscio (1935) e nel corso del

²⁴¹ Nota del Ministero dell'interno, datata 28 febbraio 1939, ACS, *PCM*, 1937-39, 6.2.409/8.

²⁴² Nota del Ministero delle corporazioni, datata 5 novembre 1939, ACS, *PCM*, 1937-39, 6.2.409/8.

²⁴³ Per approfondire la questione si rimanda al carteggio completo conservato nel fascicolo conservato presso l'ACS dal titolo *Esercizio degli ambulatori*, ACS, *PCM*, 1937-39, 6.2.409/8.

²⁴⁴ Si vedano a proposito i fascicoli conservati presso l'ACS: Sistemazione della sede dell'Ispettorato del Lazio, ACS, *PCM*, 1937-39, 6.2.409/5; Roma – costruzione della sede dell'Ispettorato Lazio, 1937-39, 6.2.409/7.

²⁴⁵ *Numerose condanne di autolesionisti confermate dalla Cassazione*, «Il popolo di Roma», 23 gennaio 1937, XV, p. 5, ACS, *PCM*, 1937-39, 6.2.409/5.

1937 vennero create altre sedi dell'Istituto in varie città eritree: Adis-Abeba (1° aprile), Dessiè (1° luglio), Gondar (1° settembre) Neghelli (1° ottobre), Gimma e Harar (1° novembre). L'organizzazione tecnica e amministrativa delle varie sedi venne potenziata con gli ambulatori e con due ospedali specializzati, uno ad Asmara e uno ad Addis- Abeba²⁴⁶. Scrive il conte Suardo in un resoconto inviato alla Presidenza del Consiglio circa l'attività in AOI che in un primo momento fu difficile impostare la gestione assicurativa degli infortuni a causa «della novità dell'ambiente, del carattere eterogeneo degli operai ingaggiati, della grande promiscuità dei rischi, per la speciale natura ed entità dei rischi stessi pei quali spessissimo le imprese non erano convenientemente attrezzate, per la vastissima dislocazione dei centri lavorativi e dell'intenso ritmo delle imprese»²⁴⁷. Nonostante le citate difficoltà, Suardo concluse la relazione affermando che l'Infail nel giro di pochi anni riuscì ad attuare le prestazioni assicurative e a garantire l'assistenza agli operai impiegati nelle colonie africane. Inoltre, per favorire un'assistenza efficace e completa agli infortunati venne potenziato il collegamento tra le sedi Infail in AOI e le sedi degli altri istituti coinvolti nelle assicurazioni sociali (l'Istituto nazionale fascista della previdenza, la Federazione casse mutue malattia il Patronato nazionale di assistenza sociale)²⁴⁸.

L'impegno del conte Suardo non passò inosservato e nel 1937 allo scadere del mandato di presidenza²⁴⁹ il Capo del Governo diede disposizioni direttamente a Ferruccio Lantini²⁵⁰ per la riconferma di Suardo nella carica di presidente²⁵¹:

L'on. Suardo ha presieduto l'Istituto nazionale infortuni con piena soddisfazione di questo Ministero: infatti durante questi ultimi quattro anni l'Istituto ha avuto un nuovo migliore assetto amministrativo e finanziario, ha contribuito alla preparazione della riforma della legislazione sugli infortuni e sta provvedendo all'applicazione della riforma stessa in maniera completa e soddisfacente²⁵².

Il conte Suardo rimase in carica per altri due anni finché nel 1939 a seguito della nomina come presidente del Senato fu costretto a dare le dimissioni. Motivo di vanto per il presidente Suardo fu che durante i sei anni della sua presidenza, nonostante vennero affrontate varie questioni, talune volte anche molto delicate, il Consiglio di amministrazione e il Comitato

²⁴⁶ Biografia Giacomo Suardo, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

²⁴⁷ Relazione Giacomo Suardo sulla attività dell'INFAIL nell'OA, ACS, *PCM*, 1937-39, 6.2.409

²⁴⁸ Per un approfondimento sull'INFAIL in AO si rimanda a: Edoardo Vacca-Maggiolini, *L'opera dell'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'Africa Orientale*, in *Gli annali dell'Africa italiana*, a cura del ministro dell'A.I., Milano, Mondadori, 1938, p. 1214

²⁴⁹ L'art. 4 del r.d. 6 luglio 1933, n.1033 prevedeva che il mandato durasse non oltre quattro anni.

²⁵⁰ Ferruccio Lantini (1886-1958), iscritto al PNF sin dal 1922 fu Ministro delle Corporazioni dal 1936 al 1939.

²⁵¹ Lettera datata 10 settembre 1937 inviata da Ferruccio Lantini a Giacomo Medici del Vascello, Sottosegretario di Stato, ACS, *PCM*, 1937-1939, 6.2.409.

²⁵² Nota del Ministero delle corporazioni, 5 agosto 1937, ACS, *PCM*, 1937-1939, 6.2.409.

esecutivo riuscirono sempre a trovare un punto d'accordo senza mai arrivare al voto²⁵³. Indubbiamente la presidenza Suardo non fu semplice per svariati motivi. In primis, perché Suardo accompagnò la trasformazione della Cassa nazionale fascista in Infail, trasformazione che avvenne in maniera graduale ma che allo stesso tempo comportò cambiamenti importanti a livello gestionale. Anche se, l'Infail, venne creato per «applicare la legge [...] provvedere alle prestazioni in essa stabilite, e a raccogliere i mezzi a ciò necessari sotto forma di premi di assicurazione»²⁵⁴ il passaggio dal regime assicurativo della precedente legislazione (1904) a quello della nuova legislazione antinfortunistica fascista (1935) non fu semplice anche a causa dei continui dissidi con il direttore generale Calamani. Il direttore, infatti, era convinto che nonostante la nuova legge infortuni avesse apportato notevoli benefici alla legislazione precedente, allo stesso tempo fosse stata la causa della soppressione di alcuni vantaggi di cui godevano i lavoratori con la legge precedente²⁵⁵. Avendo punti di vista discordanti, presidente e direttore dell'Istituto erano continuamente in contrasto e come si legge in una nota inviata alla Segretaria del duce tale dissidio era motivo di malfunzionamento amministrativo perché il personale tendeva ad appoggiare le scelte del presidente e non del Direttore²⁵⁶. Da un'analisi della documentazione raccolta, sembrerebbe infatti che il rapporto tra il presidente e il personale dell'Istituto fu sempre abbastanza buono. A tal proposito, si riporta un estratto della lettera di saluto al personale conservato presso l'Archivio Inail:

Vi lascio per rispondere al comandamento del Duce che la mia opera ha destinata a svolgersi in altro campo della vita nazionale.

Non è costume fascista né consono all'altezza dell'ora indugiare in parole che non siano quelle sole della più pura e immediata espressione del sentimento.

Un non breve periodo ho trascorso fra voi allo studio e alla cura delle migliori fortune dell'Istituto, e, superate alcune contingenti asperità con l'energia che imponeva l'urgenza dei più alti compiti da assolvere, io ho avuto la gioia di veder prontamente realizzarsi con Voi e per Voi il più adeguato complesso di propositi e di energie sui quali l'Istituto potesse contare per lo svolgimento della sua missione sociale che ha ormai attinto un profondo e umano carattere assistenziale.

Nel vasto processo riorganizzativo dei servizi e dell'attività dell'Istituto, sagacemente predisposto ed attuato per l'adempimento di così nuova ed elevata funzione, l'ho visto e

²⁵³ Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Bilancio consuntivo dell'anno 1937, XV-XVI E. F.: (54° Esercizio) approvato dal Consiglio di amministrazione nell'adunanza del 15 giugno 1938 -XVI*, Spoleto, Arti grafiche Panetto e Petrelli, 1938, p. 9.

²⁵⁴ Nota relativa alle dichiarazioni dell'avvocato Venturi, membro del Consiglio di amministrazione, a seguito della seduta del Consiglio di amministrazione INFAL del 26 giugno 1937. ACS, SPD, b. 1176.

²⁵⁵ Verbale adunanza del Consiglio di amministrazione INFAL del 26 giugno 1937.

²⁵⁶ Nota del 26 aprile 1935, ACS, SPD, b. 1176.

constatato più volte anche di persona il fervore e il volenteroso consapevole impegno con quale Vi siete dedicati allo svolgimento quotidiano del vostro lavoro [...] vi ringrazio, quindi, di questa vostra così fervida e fattiva partecipazione alle migliori affermazioni dell'Istituto, e vi rinnovo il mio vivo elogio per la prontezza e la compattezza con le quali avete saputo corrispondere alle esigenze del mutato orientamento della provvidenza assicurativa nel nuovo assetto ad essa data dall'ottica e dalla politica fascista. Voi avete così offerto ancora una prova di quanta sperimentata e cosciente energia alimenti il plasma vitale dell'Istituto [...] anche di lontano io amerò ricordarvi e sapervi con la mente e con il cuore sempre uniti nel diuturno vostro lavoro, che è nobile fatica ed opera di bene a vantaggio del popolo che lavora e per il quale il Duce nostro nutre le cure più elette della squisita Sua umanità²⁵⁷.

In sostituzione del conte Suardo venne nominato come presidente dell'Istituto Biagio Vecchioni²⁵⁸, uno dei più importanti gerarchi del fascismo toscano.

All'atto di insediamento Vecchioni inviò una lettera di saluto al personale, una al presidente del Consiglio, una al Segretario del Partito e una al Ministro delle corporazioni²⁵⁹.

Di seguito un estratto del saluto rivolto al personale:

[...] invio a tutto il personale di ogni categoria e classe il mio saluto cameratesco.

Considero il personale tutto come un esercito mobilitato al servizio del fascismo nel campo della previdenza sociale. La nostra squisita sensibilità fascista, la nostra fede e la nostra ferma, tenace volontà ci danno la piena comprensione del fine e della meta che il Duce ha segnato in questo delicato settore della vita della nazione. Mentre al centro ed al mio fianco, primo fra tutti, il camerata Direttore generale mi sarà di aiuto prezioso, fido fermamente sulla collaborazione fedele, intelligente, fascista di tutto il personale [...]²⁶⁰.

Quando Vecchioni assunse la presidenza dell'Infail, l'Istituto comprendeva un complesso di 170 uffici e sedi periferiche, raggruppati a loro volta in undici ispettorati che facevano capo alla Direzione generale di Roma. Quest'impostazione amministrativa, però, negli anni precedenti non aveva dato i risultati sperati perché le varie sedi in definitiva erano dotate di scarsa autonomia. Per potenziare il decentramento amministrativo, quindi, dal 31 ottobre

²⁵⁷ Lettera di saluto al personale datata 21 aprile 1939, Fascicolo Giacomo Suardo, Archivio storico Inail, *Circolari di saluto al personale*, 1/6.

²⁵⁸ Biagio Vecchioni (1900 – 1972) è stato un politico italiano ed esponente di spicco di fascismo toscano. Tra i più importanti gerarchi del fascismo maremmano, originario di Gerfalco, nel comune di Montieri, fu segretario federale di Grosseto, podestà di Montieri e deputato del Regno d'Italia dal 1934. È stato presidente nazionale dell'INFAIL dal 1939 al 1942. Per un approfondimento si rimanda a: Biografia Biagio Vecchioni, Archivio Inail, *Presidenti 1883-1992, biografia*, 1 / 2.

²⁵⁹ Archivio storico Inail, *Presidenti dell'Istituto, Presa di servizio, Vecchioni Biagio*, 1/1.

²⁶⁰ Lettera di saluto al personale (data presunta 24 aprile 1939), Archivio storico Inail, *Presidenti dell'Istituto, Rapporti con i membri degli organi collegiali, Comunicazione della nomina del Dr. Vecchioni*, 1/5. All'interno del fascicolo sono conservati i seguenti documenti: lettera di saluto ai membri del Comitato esecutivo e del Consiglio di amministrazione (è presente sia la minuta autografa sia la copia trascritta a macchina), lettera di saluto per i membri del Collegio sindacale.

1941, venne disposta la cessazione delle sedi dell'ispettorato in modo tale da permettere alle singole sedi provinciali di 'dialogare' in maniera diretta con la sede centrale. Venne ulteriormente potenziata anche l'organizzazione sanitaria, sempre in un'ottica di aderenza alla riforma dell'assicurazione infortuni fascista che prevedeva lo sviluppo dell'assicurazione attraverso risarcimento economico e assistenza sanitaria.

Durante l'adunanza del Consiglio di amministrazione del 29 agosto 1941, riunitosi per approvare il Bilancio consuntivo dell'anno 1940, Vecchioni nella sua relazione si soffermò sul rapporto tra l'Infail e gli operai infortunati, sostenendo che il continuo contatto tra l'Istituto e i malati e le loro famiglie poneva l'ente in una posizione privilegiata per comprendere al meglio le esigenze dei lavoratori «silenziosi ed operanti»²⁶¹ e per questo motivo affermava che l'Infail «non può adagiarsi sulla situazione raggiunta trincerandosi dietro formali disposizioni – sempre rivedibili – per estraniarsi dallo studio di provvedimenti sociali atti in questo campo a raggiungere una più completa assistenza»²⁶². Ad ogni modo, durante la presidenza Vecchioni non si segnalano modifiche significative all'ordinamento dell'Istituto. Le uniche novità furono: l'estensione del controllo dell'assicurazione infortuni sull'Albania e un nuovo impulso all'attività culturale dell'Infail. Si ricorda in merito l'opera di *restyling* della storica rivista dell'Istituto, la «Rassegna della previdenza sociale». Secondo Vecchioni, che assunse il ruolo di nuovo direttore della rivista, negli ultimi anni la rivista aveva dato troppo spazio a temi generali connessi alle assicurazioni sociali, tralasciando i temi specifici dell'antinfortunistica. Per questo motivo, il presidente decise di modificare il nome della rivista in «Infortuni e malattie professionali» e ridefinì il campo di ricerca alla sola indagine scientifica e divulgativa dei problemi giuridico-sociali connessi agli infortuni e alla ricerca medica finalizzata al miglioramento dell'assicurazione infortuni e delle malattie professionali.

Da un'analisi della documentazione raccolta inerente al presidente sembrerebbe che, rispetto ai precedenti presidenti, Vecchioni non fu particolarmente amato dal Duce forse anche a causa delle voci che giravano sulla sua scarsa popolarità. Si riporta di seguito una nota pervenuta alla Segreteria del Duce «il Dr. Vecchioni – presidente dell'istituto fascista infortuni – non sarebbe ben visto dalla massa perché si dice che egli sia incapace di presiedere un ente così importante specialmente nei momenti attuali»²⁶³. Durante la presidenza Vecchioni, infatti, l'Italia entrò in guerra e lo stesso presidente venne richiamato

²⁶¹ Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Bilancio consuntivo dell'anno 1940, XVIII-XIX E. F.: (57° Esercizio) approvato dal Consiglio di amministrazione nell'adunanza del 29 agosto 1941 -XIX*, Spoleto, Arti grafiche Panetto e Petrelli, 1941, p. 8.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Nota del 30 novembre 1940, ACS, SPD, b. 1176.

alle armi²⁶⁴. In sua vece la presidenza venne gestita dal vicepresidente Giuseppe Landi a norma di quanto disposto dallo Statuto e della delibera del Comitato esecutivo del 18 giugno 1942. La ‘reggenza’ Landi, però, durò poco e il 2 luglio 1942 venne nominato un nuovo presidente Infail, Anselmo Anselmi.

La nuova nomina avvenne in maniera del tutto eccezionale. Si legge nell’atto²⁶⁵ ufficiale del passaggio di consegne che Anselmo Anselmi, già Direttore generale del lavoro e della previdenza sociale presso il Ministero delle corporazioni, venne nominato, dal vicepresidente Giuseppe Landi, Commissario dell’Istituto in assenza del presidente uscente che era impegnato al fronte. Come si evince dalla documentazione di archivio la consegna avvenne in maniera estremamente frettolosa e alla presenza di uno solo dei due vicepresidenti. Nel fascicolo conservato presso l’archivio Inail oltre all’atto ufficiale di nomina che risulta firmato in forma autografa unicamente da Giuseppe Landi e Anselmo Anselmi sono presenti anche altre due copie dell’atto precedenti alla versione finale. In entrambe le copie è scritto che alla cerimonia di consegna era presente anche l’altro vicepresidente, Giovanni Balella, direttore della Confederazione fascista degli industriali. In realtà tramite il carteggio conservato all’interno dello stesso fascicolo si appura che Balella non venne coinvolto nell’atto di nomina di Anselmi ma gli fu chiesto unicamente di firmare il verbale in un secondo momento solo per attestare la sua presenza all’evento. Tale disposizione non piacque a Balella, che rispose ad Anselmi: «Ritengo opportuno rilevare che non vedo come la consegna possa essere fatta dai vicepresidenti i quali a loro volta non hanno ricevuto consegna dal presidente uscente»²⁶⁶. Balella rifiutò di firmare il verbale dell’avvenuta nomina, come richiesto da Anselmi, sottolineando per giunta che: «comprendo che si tratta di una formalità, ma io ritengo più opportuno non figurare nel verbale dato che io non ho preso parte alla pratica».

Ad ogni modo, nonostante l’eccezionalità della nomina, la presidenza Anselmi iniziò anche se fu di breve durata. Solo qualche mese dopo, infatti, con r.d. del 9 ottobre 1942, venne nominato come nuovo presidente dell’Infail Orfeo Sellani²⁶⁷.

²⁶⁴ «Il 13 giugno del 1940 fui mobilitato ed inviato sul Fronte Occidentale. Mi accingevo poi a partire per il fronte greco ma fui colto da grave infermità che mi condusse in stato di agonia. Al mio passato squadrista nulla ho da rimproverare. Da due settimane sono mobilitato a Civitavecchia per frequentare un corso per comandanti di battaglione [...]». Lettera inviata da Biagio Vecchioni a Mussolini in data 8 aprile 1942. ACS, SPD, b. 1176.

²⁶⁵ Verbale di consegna di incarico da Biagio Vecchioni a Anselmo Anselmi, datato 2 luglio 1942 e sottoscritto in autografo da Anselmo Anselmi e Giuseppe Landi, Archivio storico Inail, *Presidenti dell’Istituto, Verbali di consegna, Da Vecchioni Biagio ad Anselmi Anselmo*, 1/4.

²⁶⁶ Lettera inviata da Giovanni Balella a Anselmo Anselmi, datata 4 luglio 1942, Archivio storico Inail, *Presidenti dell’Istituto, Verbali di consegna, Da Vecchioni Biagio ad Anselmi Anselmo*, 1/4

²⁶⁷ Orfeo Sellani (1907-data incerta), di professione ragioniere, iscritto al PNF dal 1922, fu Segretario federale di Nuoro, di Pistoia e di Bergamo. Presidente INFAL dal 1942 al 1943.

Si riporta di seguito un estratto della lettera di saluto al personale scritta da Sellani il 4 novembre 1942: «l'Infail che per la recente disposizione del Duce viene ad assumere la totalitaria assistenza infortunistica dei lavoratori d'Italia, è più che mai uno dei pilastri basilari della politica sociale del fascismo, per il quale "l'andare verso il popolo" si concretizza nella più squisita solidarietà umana»²⁶⁸. L'insediamento 'ufficiale' della nuova carica avvenne nella seduta del Consiglio di amministrazione del 18 novembre 1942. Date le circostanze di guerra, Sellani ereditò un Istituto organizzato dal punto di vista amministrativo in maniera differente rispetto alle gestioni precedenti. In un comunicato²⁶⁹ riassuntivo dell'attività svolta dall'Infail nel corso del 1942 si dice, infatti, che al 31 dicembre 1942, il 32% del personale maschile (1437 dipendenti) era stato richiamato al fronte e per tali motivi l'Istituto fu costretto ad assumere personale femminile che viene definito (frase cancellata a penna) «provvisorio e poco pratico»²⁷⁰. Nel documento, si dice, inoltre, che nel corso del 1942 vennero potenziate le ispezioni nelle sedi Infail soggette a incursioni nemiche per testarne l'effettivo funzionamento e venne potenziata l'assistenza sanitaria con l'aggiunta dell'assicurazione 'rischio di guerra'. Tale assicurazione venne attivata automaticamente senza maggiorazioni nelle tariffe e al 31 dicembre la situazione era la seguente: 3126 denunce di infortuni e 414 denunce di sinistri morali causati dal 'rischio di guerra'. Ad ogni modo, nonostante le difficoltà del tempo di guerra, come si evince dal Bilancio del 1942²⁷¹, la situazione amministrativa e finanziaria dell'Infail era tranquilla al punto che l'Istituto poteva «partecipare in misura sempre più ampia ed apprezzata alla vita finanziaria del Paese coi più larghi investimenti a favore delle opere pubbliche del Regime e degli istituti per le case popolari ed operaie»²⁷².

Orfeo Sellani riunì l'ultimo Consiglio di amministrazione in data 22 dicembre 1943 e adottò delibere presidenziali fino al 31 dicembre 1943. Successivamente venne nominato Commissario e come risulta dalle delibere, che vennero emanate da Lecco, mantenne la carica dal 20 marzo 1944 al 24 maggio 1944. Dal 1° luglio 1944, sempre da Lecco le delibere commissariali risultano firmate da un altro commissario, Tullio Tamburini²⁷³.

Contemporaneamente però il Sud Italia veniva liberato dagli Alleati e fu questo il momento in cui si verificò il fenomeno delle 'doppie cariche'. Mentre Tullio Tamburini era presidente Infail nella Repubblica di Salò, il nuovo Capo di Governo dell'Italia liberata, Pietro

²⁶⁸ Archivio storico Inail, *Presidenti dell'Istituto, Circolari di saluto, Orfeo Sellani, 1/6*

²⁶⁹ Comunicato INFMAIL datato 22 aprile 1943 e inviato alla Segreteria del Duce, ACS, SPD, b. 1176.

²⁷⁰ Nello schema di comunicato finale la frase risulta cancellata. *Ibidem*.

²⁷¹ Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, *Bilancio consuntivo dell'anno 1942, XX-XXI E. F.: (59° Esercizio) approvato dal Consiglio di amministrazione nell'adunanza del 29 aprile 1943 -XXI*, Roma, Eliograf, 1943, p. 7-11.

²⁷² Comunicato INFMAIL datato 15 aprile 1943 e inviato alla Segreteria del Duce, ACS, SPD, b. 1176.

²⁷³ Archivio storico Inail, *Presidenti dell'Istituto, Presa di servizio, Orfeo Sellani, 1/1*

Badoglio, il 18 maggio 1944, con decreto reale, nominò come nuovo presidente dell'Inail (l'appellativo 'fascista' venne immediatamente eliminato) Leopoldo Ranucci: «L'avv. Leopoldo Ranucci è nominato Commissario dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, per provvedere alla temporanea amministrazione e gestione delle sedi provinciali site nel territorio liberato»²⁷⁴.

Come si evince dalle carte del Gabinetto del Ministero dell'Interno l'avvocato Ranucci ottenne la carica di Commissario dopo un attento esame della sua posizione politica e dell'eventuale coinvolgimento con il fascismo da parte della Commissione alleata di controllo. Stabilito che Ranucci fosse uno dei membri più influenti del Direttorio del Partito Socialista Italiano e per questo negando la propria adesione al fascismo dovette sopportare persecuzioni e danni, venne scelto come guida dell'Inail²⁷⁵. Di seguito un estratto del saluto al personale:

Il primo saluto e il mio sollecito pensiero, nell'intraprendere la missione affidatemi, vanno ai lavoratori italiani, alla tutela e assistenza dei quali l'Istituto è preposto. È mio fermo intendimento che le funzioni assegnatemi risultino sempre più efficaci e meglio aderenti alle aspirazioni e ai bisogni protettivi del proletariato industriale e agricolo²⁷⁶.

Anche se Ranucci rimase alla guida dell'Istituto per soli tre mesi, nel giro di pochissimo tempo fu in grado di conquistare la completa fiducia del personale. Le capacità di Ranucci di governare l'Istituto nella delicatissima fase della liberazione furono tali, infatti, che quando il suo mandato finì, il personale dell'Inail inviò una petizione al Ministero dell'industria commercio e lavoro per chiederne la nomina ufficiale come Direttore generale dell'Istituto. Nella petizione si legge che Ranucci nella sua funzione dimostrò capacità tecnica ed amministrativa, piena conoscenza delle attrezzature dell'ente e dei problemi sia interni sia esterni di gestione di un ente di tale importanza, «prontezza di decisione e sicurezza assoluta negli idonei provvedimenti, fronteggiando egregiamente qualsiasi situazione»²⁷⁷. Ma non solo, il personale dell'Istituto considerò particolarmente lodevole l'approccio di Ranucci al problema dell'epurazione fascista dagli uffici: «[...] ha visto con occhio esperto e che si era prestato a sistemare con l'intenzione di compiere prima l'epurazione politica e morale dell'ambiente con severità illuminata ed ispirata a sana e

²⁷⁴ Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, 27 maggio 1944.

²⁷⁵ Nota biografica trasmessa da Adalberto Berruti, capo gabinetto al Ministero dell'interno, alla Commissione Alleata di Controllo in data 14 settembre 1944, ACS, *Ministero interno, Gabinetto 1944-45*, b. 27, f. 2096.

²⁷⁶ Archivio storico Inail, *Presidenti dell'Istituto, Circolari di saluto, Leopoldo Ranucci*, 1/6.

²⁷⁷ Memoriale per il Ministro dell'interno a cura del capo di gabinetto Adalberto Berruti, ACS, *Ministero interno, Gabinetto 1944-45*, b. 27, f. 2096.

giustizia [...]»²⁷⁸. Per tali motivi, il personale dell'Istituto chiese la nomina di Ranucci a Direttore generale ma nell'agosto del 1944 essendosi dovuto procedere ad una più equa distribuzione di incarichi tra gli esponenti dei vari partiti venne nominato un nuovo Commissario; come affermò lo stesso Ranucci nella circolare di saluto al personale: «vengono oggi a cessare per effetto di concorde redistribuzione di incarichi tra i tre partiti cosiddetti di “massa” e sono trasferite e commesse nelle valide mani del mio amico prof. Vezio Crisafulli, esponente del Partito Comunista»²⁷⁹. Con decreto luogotenenziale del 23 agosto 1944, venne infatti nominato il professor Vezio Crisafulli come Commissario straordinario Inail con poteri di presidente del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo²⁸⁰.

Con la nomina di Ezio Crisafulli si aprì una nuova fase per l'Istituto, che ormai libero dall'appellativo fascista poteva guardare a un nuovo rinnovamento. Le parole di Crisafulli nella circolare di saluto al personale sono emblematiche in tal senso «fra tanti lutti e rovine, l'Italia potrà soltanto dalla forza inalienabile e imperitura costituita dal lavoro dei suoi figli migliori ritrovare la via della sua ricostruzione e della sua redenzione»²⁸¹. Libertà e collaborazione quindi come parole chiave per ricostruire un paese distrutto dalla guerra e lavoratori come motore del cambiamento.

²⁷⁸ Memoriale per il Ministro dell'interno a cura del capo di gabinetto Adalberto Berruti, ACS, *Ministero interno, Gabinetto 1944-45*, b. 27, f. 2096.

²⁷⁹ Archivio storico Inail, *Presidenti dell'istituto, Circolari di saluto, Leopoldo Ranucci*, 1/6.

²⁸⁰ Archivio storico Inail, *Presidenti dell'istituto, Presa di servizio, Vezio Crisafulli*, 1/1.

²⁸¹ Archivio storico Inail, *Presidenti dell'istituto, Circolari di saluto, Vezio Crisafulli*, 1/6.

5. Dalla Repubblica alla repubblica della scienza: il contesto storico e normativo

5. 1 La tutela degli infortuni nel Dopoguerra: 1945-1968

«Addomesticare le macchine bisogna istruire gli uomini»¹. Così titolava il *Corriere della sera* del 9 dicembre 1948. Nell'articolo a cura del giornalista Crescenzo Guarino, viene posto l'accento su una problematica che caratterizzò gli anni immediatamente successivi alla fine della Seconda guerra mondiale, ovvero il fatto che alla modernità dei nuovi strumenti di lavoro non era corrisposto un adeguamento della preparazione professionale dei lavoratori. Durante la guerra, infatti, la situazione drammatica innescata dal conflitto mondiale determinò un'inevitabile diminuzione di attenzione per la tutela degli infortuni sul lavoro. Attenzione che però tornò alla ribalta nell'immediato dopoguerra per diversi motivi. Durante la Seconda guerra mondiale e in particolar modo durante il biennio della Resistenza (1943-1945) l'Italia intera venne devastata da potenti bombardamenti che oltre a minacciare la popolazione civile furono un pericolo anche per le principali industrie del Paese che erano viste come importanti bersagli militari proprio per bloccare la produzione nazionale². Pertanto, alla fine del conflitto numerose industrie vennero ricostruite e quindi dotate di macchinari e strumenti di ultima generazione. Per questo fu necessario tornare a ragionare sulla sicurezza dei lavoratori.

La riscoperta per i temi della salute dei lavoratori che si palesò nell'immediato dopoguerra, continuò fino ai primi anni Sessanta del Novecento in concomitanza dei numerosi sforzi per far 'ripartire' il paese. La competizione internazionale, la ricostruzione nonché alcune forme di incentivi morali ed anche economici per i lavoratori infortunati, furono, infatti, i principali ingredienti alla base del boom economico italiano³. Interessante notare che nonostante alla metà del secolo scorso si diffuse una nuova e sentita attenzione per la salute dei lavoratori, si affermò anche una concezione fatalistica degli infortuni e della malattia legati al tipo di lavoro esercitato. Crescenzo Guarino, ad esempio, nell'articolo sopra citato individuava come una delle principali cause di infortunio la disattenzione dei lavoratori nonché le caratteristiche psichiche e psicologiche del lavoratore che secondo il giornalista erano determinanti per l'attitudine ad un determinato lavoro. Questo evidentemente era il sentire comune; come diffusa era la fiducia nei grandi enti della

¹ «Corriere della sera», 9 e 10 dicembre 1948.

² Luigi Tomassini, *La salute al lavoro* cit., p. 72.

³ Alberto Baldasseroni - Franco Carnevale, *Salute e Lavoro dall'Unità d'Italia ad oggi* cit., p. 458.

prevenzione e previdenza, che erano stati potenziati dal fascismo e nell'immediato dopoguerra subirono un ulteriore sviluppo (ENPI, Ispettorati del lavoro, Inail, INPS, INAM, ecc.). Dopo la fine della guerra, infatti, ad esempio, l'Ente nazionale di propaganda infortuni (ENPI), mantenendo lo stesso acronimo del periodo fascista venne trasformato in Ente nazionale prevenzione infortuni⁴; vennero incrementati uffici e strutture in tutta la penisola e vennero aumentati gli ispettori alle dipendenze dell'ente incaricati di controllare il corretto funzionamento dei macchinari all'interno delle fabbriche. Del resto, i miglioramenti che si verificarono negli ambienti di lavoro furono legati:

a innovazioni tecnologiche e a correzioni rese necessarie da effetti inattesi e non voluti dell'introduzione di nuove sostanze e attrezzature di lavoro, come nel caso della chimica di base e nelle industrie manifatturiere di trasformazione (Solfuro di Carbonio nel ciclo della Viscosa, produzione di coloranti azoici, benzolo nella produzione di impermeabili e nelle colle per calzature, ecc.)⁵.

Al progresso tecnologico e all'aumentare della complessità dei sistemi di produzione però non corrispose un reale miglioramento delle condizioni lavorative degli operai come infatti dimostrano i dati dei primi decenni di vita della Repubblica: retribuzioni, salute dei lavoratori e libertà sindacali registrarono un significativo peggioramento⁶. Il 'supersfruttamento'⁷ del mondo del lavoro che si verificò dell'immediato dopoguerra fu causato infatti da alcuni fattori economici quali la disoccupazione, l'abbassamento dei salari, la revisione del lavoro a cottimo, nuovi ritmi di lavoro, l'introduzione delle 'paghe di posto', ovvero una sorta di risarcimento per le condizioni malsane di lavoro e l'affermazione del fenomeno della disparità salariale nelle varie zone del paese, fenomeno noto come le 'gabbie salariali'⁸. Tutto ciò comportò un inevitabile sfruttamento dei lavoratori e un aumento degli infortuni.

Per quanto riguarda, il risarcimento del danno provocato da infortunio, che per la prima volta era stato concesso dallo Stato fascista, tramite l'Infail, nel dopoguerra divenne di competenza delle parti sociali in modo da renderlo compatibile con lo sviluppo economico

⁴ La trasformazione dell'ENPI venne disposta con la legge 19/12/1952 n. 2390. Lo scopo dell'ente era quello di promuovere la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché l'igiene del lavoro. Successivamente nel 1959 e nel 1965 le funzioni dell'ente vennero ulteriormente potenziate.

⁵ Alberto Baldasseroni - Franco Carnevale, *Salute e Lavoro dall'Unità d'Italia ad oggi* cit., p. 458.

⁶ Maria Luisa Righi, *Le lotte per l'ambiente di lavoro dal Dopoguerra ad oggi*, «Studi storici», 33(1992), n. 2-3, p. 621.

⁷ I libri bianchi dei primi anni Cinquanta documentano che gli industriali per favorire un aumento 'supplementare' della produttività del mercato economico utilizzarono svariate forme di intensificazione del lavoro, tra cui il 'taglio dei tempi' con conseguente aumento dei ritmi lavorativi. Si andò a creare quello che è stato definito il 'regime di fabbrica'. Cfr. *Libri bianchi sulla condizione operaia negli anni Cinquanta* cit., p. X-XIV.

⁸ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro* cit., p. 147.

ed industriale; inoltre, venne portato a compimento il raggiungimento del monopolio assicurativo dell'Inail ora Inail.

Si ricorda che l'assicurazione contro le malattie professionali venne introdotta in Italia durante il regime fascista con il decreto 928/1929 che introdusse la tutela per sei malattie professionali (le intossicazioni da piombo, mercurio, fosforo, solfuro di carbonio, benzolo e l'anchilostomiasi); con la successiva legge 455/1943 venne introdotta l'assicurazione obbligatoria per altre due malattie professionali: la silicosi e l'asbestosi. Successivamente, nel dopoguerra la legge 15 novembre 1952 n. 1967 introdusse la tutela assicurativa per 40 lavorazioni dell'industria considerate ad alto rischio di infortunio, la legge, inoltre estese il periodo massimo di indennizzabilità ed eliminò l'elencazione delle manifestazioni morbose coperte dalla tutela assicurativa secondo il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765. Sin dall'origine, infatti, come si è visto nei precedenti capitoli, la tutela delle malattie professionali in Italia, era stata incentrata su un meccanismo 'chiuso', noto come 'sistema della lista', secondo il quale un lavoratore poteva essere risarcito del danno da infortunio o malattia solo se per legge era riconosciuta l'origine professionale della malattia in questione. Come è facile immaginare, il 'sistema della lista' spianò la strada a controversie e speculazioni, spiega in merito Aldo Moriniello:

qualsiasi lista per quanto largamente compilata e adeguatamente aggiornata non potrebbe mai coprire integralmente tutte le malattie del lavoro: essa non potrebbe non risultare parziale e limitata necessariamente a quelle malattie, le cosiddette tecnopatie, il cui diretto nesso etiologico professionale può essere "a priori" ritenuto sicuro, mentre rimarrebbero ugualmente escluse dalle tutela tutte le altre, e sono la maggioranza che trovano origine nei fattori ambientali di lavoro, nella fatica, e il cui rapporto di casualità professionale è assai più difficilmente individuabile, poiché non si tratta di fattori non specifici o esclusivi di una determinata occupazione e nemmeno del lavoro in generale⁹.

Tale sistema assicurativo, essendo chiuso ed estremamente vincolante fu di ostacolo per lo sviluppo di adeguate misure di prevenzione:

Limitata comunque a un ristretto numero di malattie e di categorie professionali, la tutela assicurativa non ha mai assunto valore ai fini di una loro prevenzione sul piano di uno stimolo alla riduzione o eliminazione dei fattori di rischio e anzi per molto tempo i due fenomeni sono risultati contrapposti, essendo la tutela assicurativa obbligatoria disincentivante nei confronti dell'assunzione di misure di prevenzione¹⁰.

⁹ Aldo Moriniello, *Origine e sviluppo della tutela dei lavoratori contro le malattie professionali*, Milano, Inail, 1959, p. 23-24.

¹⁰ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro*, cit., p. 151.

Nonostante le criticità evidenziate il ‘sistema della lista’ rimase in vigore fino ad anni recenti, finché nel 1988 con sentenza della Corte costituzionale (n. 179 del 10 febbraio 1988) venne dichiarata l’illegittimità costituzionale di tale sistema assicurativo e venne riconosciuta l’obbligatorietà dell’assicurazione e, quindi dell’indennizzo, anche per malattie diverse da quelle comprese nelle tabelle ministeriali, ma pur sempre causate da attività lavorativa. Con tale sentenza, quindi, si è passati da un ‘sistema chiuso’ di assicurazione ad un ‘sistema misto’, che consente la tutela assicurativa di ogni malattia di cui venga dimostrata dal lavoratore l’origine professionale¹¹.

Ad ogni modo, nell’immediato dopoguerra, si registrò un aumento di interesse da parte della componente politica per le condizioni di sicurezza dei lavoratori che, negli anni precedenti, erano passate in secondo piano a causa degli eventi drammatici imposti dal conflitto mondiale. La stessa Costituzione della Repubblica italiana, con il suo testo dall’alto valore simbolico, entrò nel merito della questione della salute dei lavoratori con alcuni principi che ancora oggi sono cardine dell’ordinamento italiano in tema di sicurezza sul lavoro. La Costituzione italiana, infatti, anche se molto spesso viene contestata, ancora oggi, rimane un capolavoro letterario scritto per essere letto e compreso da ogni persona, anche dalle persone meno istruite; come scriveva Tullio De Mauro analizzando il lessico costituzionale, la Costituzione è fatta di «parole di tutti e per tutti»¹². A tal proposito, ricorda Valerio Onida che nell’ultima delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione è scritto che ciascun Comune per l’intero 1948, anno della promulgazione della Costituzione, avrebbe dovuto tenere affisso il testo nella sala comunale in modo tale da permettere a ciascun cittadino di leggere autonomamente la Costituzione italiana senza che gli apparati del potere facessero da intermediari per la lettura e divulgazione del testo¹³. Come è noto, il Paese si era appena lasciato alle spalle il dramma della guerra e del fascismo, ed era necessario ricostruire l’Italia partendo dalle fondamenta: c’era bisogno di valori fondanti, di democrazia e di una comunicazione semplice per trasmettere questi valori. Per questo il gruppo della Costituente pose particolare attenzione all’aspetto linguistico del testo costituzionale che avrebbe dovuto saper parlare in modo chiaro e inequivocabile agli italiani. C’era bisogno in primis di affermare quali fossero «i diritti inviolabili dell’uomo»¹⁴ e

¹¹ Daniela De Paoli [et al.], *L’evoluzione della tutela delle malattie professionali in Italia*, <<https://www.Inail.it/cs/internet/docs/allret-malprof-l-evoluzione-della-tutela-delle-malattie-profess.pdf?section=attivita> >, ultima consultazione: 11.12.2022.

¹² Tullio De Mauro, *Introduzione*, in *Costituzione della Repubblica italiana*, Torino, UTET, 2006, p. XXIV.

¹³ Valerio Onida, *Le parole della Costituzione repubblicana*, in *Le parole del potere* cit., p. 49.

¹⁴ Art. 2 della Costituzione della Repubblica italiana: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

soprattutto di affermare la «dignità sociale»¹⁵ di ciascuna persona; perciò, la Costituzione attribuì alla Repubblica il compito di rimuovere qualsiasi ostacolo che limiti la libertà e l'uguaglianza delle persone, che ostacoli «lo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»¹⁶. Il diritto al lavoro e alla tutela dei lavoratori, nonché il diritto alla salute, sono temi che vengono affrontati in più parti del testo costituzionale. Del resto, diritto al lavoro e diritto alla salute sono strettamente connessi l'uno all'altro: la protezione della salute, infatti, implica un sistema di tutela 'avanzata' che non si limita alla sola dimensione individuale del diritto alla vita ed al benessere psico-fisica, ma si proietta nella prospettiva più ampia di interesse collettivo di salute pubblica, ivi compresa quella sul lavoro che si esplica nel diritto del cittadino-lavoratore di avere un ambiente di lavoro salubre e misure di sicurezza adeguate.

Nello specifico, la Costituzione rinvia al tema degli infortuni sul lavoro con gli art. 32, 35, 38, 41:

- ✓ l'art. 32 della Costituzione al comma 1 precisa che la salute è un diritto fondamentale dell'individuo che deve essere tutelato dalla Repubblica nell'interesse della collettività¹⁷. Questo principio rivolgendosi a tutte le forme di attività degli individui è valido anche per il rapporto di lavoro.
- ✓ L'art. 35 attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare il lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni»¹⁸, curare gli aspetti di formazione e crescita professionale dei lavoratori, promuovere le iniziative finalizzate a migliorare i diritti dei lavoratori.
- ✓ L'art. 38 riguarda la tutela contro gli infortuni sul lavoro e la sicurezza del lavoro; in particolare, il comma 2, sancisce che «ai lavoratori siano assicurati mezzi adeguati

¹⁵ Art 3 della Costituzione della Repubblica italiana: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Art 32 della Costituzione della Repubblica italiana: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

¹⁸ Art 35 della Costituzione della Repubblica italiana: «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero».

alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria»¹⁹.

- ✓ L'art. 41 afferma che l'iniziativa economica privata pur essendo libera non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo tale da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Inoltre, tale articolo stabilisce che l'attività economica, sia pubblica che privata, deve essere finalizzata a fini sociali e ambientali. Si tratta quindi di un articolo importante che è entrato nel merito del tema della responsabilità del datore di lavoro²⁰.

Si ricorda che, l'obbligo di sicurezza che grava sul datore di lavoro introdotto dalla Costituzione deriva dall'art. 2087 del Codice civile: «l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare le integrità fisiche e la personalità morale dei prestatori di lavoro»²¹. Si tratta, quindi, di una norma molto importante del Codice civile a cui far riferimento quando il lavoratore vuole invocare il diritto alla salute e alla sua tutela. Anche se, essendo un articolo estremamente generico, nel corso degli anni è stato più volte raggirato per evitare una reale assunzione di colpa da parte dei datori di lavoro.

Ad ogni modo, partendo dai principi costituzionali e da quanto sancito dal Codice civile, la giurisprudenza ha stabilito che la tutela del diritto alla salute del lavoratore si configura sia come diritto all'incolumità fisica sia come diritto ad un ambiente salubre.

Pertanto, fu, nel corso degli anni Cinquanta, che vennero promulgate una serie di norme di riferimento che permisero una migliore applicazione dei principi stabiliti sia dalla Costituzione che dal Codice civile e complessivamente la normativa in tema di infortuni venne ulteriormente arricchita.

Proprio in considerazione della genericità dell'obbligo di sicurezza a carico del datore di lavoro disposto dall'art. 2087 del Codice civile, con la legge 12 febbraio 1955 n. 51, venne delegato il Governo ad emanare norme in materia di prevenzione degli infortuni sui luoghi di lavoro per potenziare il quadro normativo italiano in materia di sicurezza ed igiene con

¹⁹ Art 38 della Costituzione della Repubblica italiana: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera».

²⁰ Art 41 della Costituzione della Repubblica italiana: «L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

²¹ Art. 2087 del Codice civile.

nuove disposizioni più specifiche e tecniche. La legge 51/1955 contribuì, quindi, con una serie di provvedimenti successivi, alcuni di carattere generale ed altri di carattere speciale, all'ampliamento delle norme antinfortunistiche e ad una definizione più specifica degli obblighi in capo al datore di lavoro e ai lavoratori. Venne creato un complesso di norme che andò a disciplinare le condizioni di lavoro, l'organizzazione degli ambienti di lavoro, la costruzione, il mantenimento e l'utilizzo dei macchinari, nonché le sostanze pericolose.

Viene così a cessare il giusto motivo di doglianza circa la prolungata inerzia del legislatore che ruppe il silenzio serbato sin dal 1899, data di emanazione del primo regolamento per la prevenzione infortuni sul lavoro nell'industria, solo nel 1927, con il regolamento generale di igiene del lavoro e con vaghi riferimenti in leggi concernenti gli infortuni e le malattie professionali²².

Contestualmente nei primi mesi del 1955 venne nominata una Commissione parlamentare²³ per indagare le condizioni di lavoratori in Italia. I lavori della Commissione iniziarono nel gennaio del 1956 e proseguirono per tutto l'anno 1957. Come si legge nella Relazione²⁴ presentata al Parlamento vennero prese in esame 221 aziende del settore industriale, 45 comuni agricoli, 2 aziende conserviere, 2 stabilimenti ortofrutticoli e 2 zuccherifici, alcune compagnie portuali e di navigazione, le ferrovie dello Stato, le tramvie urbane ed extraurbane, 1 grande ristorante e 1 grande albergo, 3 banche, 1 mercato generale e 1 servizio municipale di nettezza urbana. In totale vennero visitate 56 province ed intervistati 926 rappresentanti sindacali, 757 membri di commissioni interne, 526 datori di lavoro e 5185 lavoratori²⁵. L'inchiesta si proponeva di indagare quali fossero le condizioni dei lavoratori nelle aziende, di capire quanto le leggi venissero applicate da parte da parte degli imprenditori e se quanto disposto dai contratti di lavoro venisse rispettato. La Commissione si poneva infine l'obiettivo di avanzare proposte di intervento per risolvere la questione sociale dei lavoratori²⁶. Ma, come ravvisa Franco Ferrarotti, in Italia, molto spesso le

²² Aldo Moriniello, *Origine e sviluppo della tutela dei lavoratori contro le malattie professionali* cit., p. 34.

²³ Per un approfondimento sul lavoro condotto dalla Commissione si rimanda alle carte conservate presso l'Archivio della Camera. È disponibile online un dettagliato inventario attraverso il quale si può visionare la documentazione disponibile presso l'archivio (verbali, documentazione prodotta dalla Segreteria tecnica, dalle Sottocommissioni, dai Comitati e dalle delegazioni, corrispondenza e relazioni): <<https://archivio.camera.it/inventari/struttura/commissione-sulla-condizione-lavoratori-1955-1958>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

²⁴ Camera dei deputati – Senato della Repubblica, *Relazioni della commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia: volume IV legislazione protettiva del lavoro osservanza delle norme sulla igiene e sicurezza del lavoro* Relatore: sen. Cristoforo Pezzini, Roma, Segretariati generali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, MCMLXIII.

²⁵ Ivi, p. 8-10.

²⁶ Per un ulteriore approfondimento si rimanda a: Chiara Giorgi – Ilaria Pavan, *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della Riforma sanitaria: partiti, sindacati, movimenti, percorsi biografici (1958-1978)*, «Studi storici», (2019), n. 2, p. 429-431.

inchieste parlamentari vennero utilizzate dalla classe dirigente come strumenti politici piuttosto che come strumenti realmente conoscitivi delle situazioni che si proponevano di indagare.

Esse rispondono per lo più a problemi acuti, che hanno raggiunto una attualità tale da colpire in profondità l'opinione pubblica. Il loro *iter* legislativo mette in luce preoccupazioni di orientamento e di dosaggio politico nelle motivazioni, ma non appare consapevole delle difficoltà di ordine metodologico e propriamente scientifico²⁷.

Questo il caso dell'inchiesta parlamentare del 1955 sulle condizioni dei lavoratori: la situazione nelle fabbriche, infatti, nei primi anni Cinquanta era decisamente delicata, anche a causa di alcune tragedie sul lavoro che avevano impressionato in maniera significativa l'opinione pubblica. Si ricordano a tal proposito le esplosioni nelle miniere di Ribolla²⁸ e di Morgnano²⁹ e la scoperta delle violenze e soprusi a danno dei lavoratori nella miniera di Lercara Friddi³⁰, nonché il successivo disastro di Marcinelle del 1956³¹.

Inoltre, da più versanti politici arrivavano segnali di scontento: il mondo cattolico aveva diffuso il 'libro bianco' *La classe lavoratrice si difende*³², pubblicato a cura delle ACLI della provincia di Milano, le Camere del lavoro CGIL del 'triangolo industriale' pubblicarono, a loro volta, un documento di denuncia dei problemi inerenti la salute dei lavoratori; la Società Umanitaria, di Milano, indisse un convegno, negli ultimi mesi del 1954, da cui emerse

²⁷ Franco Ferrarotti, *Parlamento e ricerca sociologica (1961)*, «*Quaderni di Sociologia* [Online]», (2001), n. 26-27: <http://journals.openedition.org/qds/1618>; DOI: <<https://doi.org/10.4000/qds.1618>>.

²⁸ Nella miniera di Ribolla, in provincia di Grosseto, il 4 maggio 1954 un'esplosione, durante il processo definita come mera casualità, determinò la morte di 43 operai. Cfr. Enrico Bullian, *La sicurezza sul lavoro e la navalmeccanica dal secondo dopoguerra a oggi: il caso del cantiere di Monfalcone*, tesi di dottorato, XXIV ciclo di dottorato in Scienze Umanistiche, Università degli studi di Trieste, a.a. 2011/2012, p. 30. Per un approfondimento sulla tragedia si rimanda a: Matteo Fiorani - Ivano Tognarini, *Ribolla: una miniera, una comunità nel XX secolo. La storia e la tragedia*, Firenze, Polistampa, 2005; Luciano Bianciardi - Carlo Cassola, *I minatori della maremma*, Cernusco sul Naviglio, Hestia, 1995.

²⁹ Il 22 marzo 1955 nelle miniere di Morgnano, in provincia di Perugia, nel pozzo Orlando si verificò un'esplosione che uccise 23 minatori. Si rimanda al resoconto stenografico della seduta parlamentare in cui il Ministro del lavoro Ezio Vigorelli informò i deputati della tragedia: AP, *Camera dei deputati*, legislatura II, (22 marzo 1955), *Discussioni*, p. 17494, <https://documenti.camera.it/_dati/leg02/lavori/stenografici/sed0275/sed0275.pdf>, ultima consultazione: 11.12.2022. L'evento colpì l'opinione pubblica al tal punto da essere menzionato anche da Pier Paolo Pasolini ne *La rabbia*, Pier Paolo Pasolini, *La rabbia*, a cura di Roberto Chiesi, Bologna, Cinematografo, 2009, p. 213.

³⁰ Lo scrittore Carlo Levi scrisse a proposito dei 'poveri zolfatai' di Lercara nel libro *Le parole sono pietre* del 1955: «Erano magri, alcuni sfigurati da infortuni, e molti, bambini e uomini, portavano in volto il segno della malattia, della tubercolosi e della vecchia fame». Cfr. Renato Malta, *Cercavano la luce: storia sanitaria delle zolfare di Sicilia*, Palermo, Accademia delle scienze mediche; [Bagheria], Plumelia, 2012, p. 16. Per un approfondimento in merito alle denunce che vennero mosse ai proprietari della miniera per le condizioni pessime in cui erano costretti a lavorare i minatori si rimanda al volume citato di Renato Malta.

³¹ Nelle miniere di Marcinelle, in Belgio, l'8 agosto 1956, morirono 262 lavoratori di 16 nazionalità diverse, tra cui 136 italiani. Per un approfondimento si rimanda ai seguenti lavori: Toni Ricciardi, *Marcinelle, 1956: quando la vita valeva meno del carbone*, Roma, Donzelli, 2016; Paolo Di Stefano, *La catastrofe: Marcinelle 8 agosto 1956*, Sellerio, Palermo 2011.

³² *La classe lavoratrice si difende*, a cura dell'ACLI Milano, Milano, Associazioni cristiane lavoratori italiani, 1953.

l'esigenza di un'inchiesta parlamentare³³. Per tali motivi il Parlamento non poté tirarsi indietro dall'affrontare la questione sociale inerente alle condizioni di salute dei lavoratori e negli anni che seguirono l'inchiesta ulteriori disposizioni di legge vennero emanate per cercare di migliorare la situazione. Di seguito un elenco sintetico:

- ✓ D.P.R. n. 547 del 1955: regole per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle attività produttive in generale (successivamente integrato con DPR 302/1956).
- ✓ D.P.R. n. 303 del 1956: introduzione delle norme generali per l'igiene del lavoro.
- ✓ D.P.R. n. 164 1956: prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni.
- ✓ D.P.R. n. 320 del 1956: prevenzione degli infortuni nel lavoro sotterraneo.
- ✓ D.P.R. n. 321 del 1956: prevenzione degli infortuni nei cassoni ad aria compressa.
- ✓ D.P.R. n. 322 del 1956: prevenzione degli infortuni negli ambienti cinematografici.
- ✓ D.P.R. n. 323 del 1956: prevenzione degli infortuni negli impianti telefonici.
- ✓ Legge 20 febbraio 1958 n. 93: introduzione dell'assicurazione obbligatoria dei medici contro le malattie e le lesioni causate dall'azione dei raggi X e delle sostanze radioattive (poi estesa anche ai tecnici di radiologia con la Legge 4 agosto 1965 n. 1103).
- ✓ Legge 21 marzo 1958 n. 313: introduzione della tutela delle malattie professionali in agricoltura.
- ✓ D.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124: il Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

In particolar modo il Testo Unico, ancora oggi in vigore, è stato più volte integrato con successive integrazioni e costituisce una delle principali fonti legislative in materia di tutela contro i rischi del lavoro. Il Testo Unico prevede che sia riconosciuta per legge la tutela assicurativa per alcune malattie elencate in apposite liste o tabelle, approvate con Decreto del Ministro del lavoro (art. 139), a condizione che le stesse si manifestino nell'esercizio e a causa delle lavorazioni espressamente indicate, che per le lavorazioni considerate già sussista l'obbligo assicurativo contro gli infortuni e che la malattia si manifesti entro il termine massimo dalla cessazione dell'esposizione previsto sempre in tali liste. Questo sistema, non a caso, definito 'sistema tabellare', perché basato sull'elencazione delle malattie professionali e delle relative lavorazioni pericolose per la salute, comporta il vantaggio per il lavoratore della presunzione legale (*iuris et de iure*) riguardo l'origine professionale della malattia contratta, spettando eventualmente all'Istituto assicuratore

³³ Franco Ferrarotti, *Parlamento e ricerca sociologica (1961)* cit., <http://journals.openedition.org/qds/1618>; DOI: <https://doi.org/10.4000/qds.1618>.

(Inail) l'onere della prova contraria³⁴. Nel corso degli anni il numero delle malattie riconosciute per legge e delle attività lavorative protette e delle persone tutelate è stato progressivamente ampliato.

È evidente, quindi, che gli anni Cinquanta e Sessanta rappresentarono un momento molto importante per l'evoluzione della normativa in tema di salute e sicurezza dei lavoratori anche se i provvedimenti adottati dal legislatore non furono sufficienti al miglioramento delle condizioni di welfare sociale del Paese. Franco Carnevale e Alberto Baldasseroni spiegano che per studiare il periodo si possono utilizzare tre tipi di dati:

- ✓ I dati ufficiali, ovvero le statistiche Inail.
- ✓ I dati episodici, ovvero quelli raccolti dai sindacati, dai partiti, dalle associazioni e delle ricerche.
- ✓ I dati desumibili dalle attività condotte dalle istituzioni coinvolte nella protezione dei lavoratori e dall'attività parlamentare e di governo³⁵.

Attraverso l'analisi delle statistiche storiche dell'Inail è, infatti, possibile appurare che negli anni del boom economico (1951-1961), si verificò un aumento costante degli infortuni sul lavoro proporzionale all'andamento del ciclo produttivo. Nella tabella che segue si riporta un estratto relativo alle denunce di infortunio per il settore industriale³⁶:

ANNI	OPERAI ANNO	DENUNCE	DEFINIZIONI						
			CON INDENNIZZO					SENZA INDENNIZZO	IN COMPLESSO
			TEMPORANEA		PERMANENTE	MORTE	TOTALE		
			N. CASI	DURATA MEDIA					
1951	3.118.210	540.037	451.374	17,83	23.528	1.611	476.513	61.987	538.5
52	3.243.246	642.747	538.019	17,50	26.271	1.869	566.159	74.667	640.826
53	3.430.300	710.649	593.293	17,66	28.694	1.726	623.713	84.858	708.571
54	3.641.577	793.349	663.016	17,46	31.698	1.857	696.571	94.263	790.834
55	3.739.472	848.614	716.850	17,70	33.011	1.944	751.805	95.005	846.81
56	3.845.192	873.126	742.574	17,67	32.749	1.854	777.177	94.602	871.779
57	3.968.098	909.781	774.945	17,55	32.267	1.896	809.108	99.151	908.259
58	4.071.675	903.518	769.471	16,50	30.950	1.841	802.262	99.769	902.031
59	4.237.837	950.360	810.244	16,20	31.999	1.716	843.959	105.196	949.155
1960	4.550.694	1.050.895	897.797	18,10	34.668	1.768	934.233	113.332	1.047.565
61	4.927.002	1.180.850	1.009.885	16,12	36.434	2.091	1.048.410	130.746	1.179.156

Tab. 1 – Tabella infortuni settore industriale statistiche ufficiali Inail.

³⁴ Daniela De Paoli [et al.], *L'evoluzione della tutela delle malattie professionali in Italia*, <<https://www.inail.it/cs/internet/docs/allret-malprof-l-evoluzione-della-tutela-delle-malattie-profess.pdf?section=attivita> >, ultima consultazione: 11.12.2022.

³⁵ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro* cit., p. 149.

³⁶ Inail, *Centenario Inail 1883 – 1983: statistiche storiche*, Roma, Inail, 1983, p. 48.

Le statistiche Inail dimostrano come nel decennio tra il 1951 e il 1961 le denunce di infortunio aumentarono in ordine crescente da circa 540.037 a 1.180.850³⁷. Allo stesso tempo, come si evince dalla successiva tabella, si verificò anche un aumento delle denunce dei lavoratori colpiti da malattie professionali: dalle 4.053 denunce del 1951 alle 25.752 del 1961³⁸.

ANNI	DENUNCE	DEFINIZIONI					
		CON INDENNIZZO				SENZA INDENNIZZO	IN COMPLESSO
		TEMPORANEA	PERMANENTE	MORTE	TOTALE		
1951	4.053	288	1.042	102	1.432	2.444	3.876
52	4.866	255	1.227	101	1.583	3.138	4.721
53	9.189	2.104	1.283	72	3.459	5.381	8.840
54	11.617	3.383	1.475	77	4.935	6.324	11.259
55	13.102	4.097	1.834	78	6.009	6.831	12.840
56	17.834	4.433	3.498	89	8.020	8.948	16.968
57	18.073	4.711	3.030	72	7.813	9.866	17.679
58	19.476	5.757	3.051	74	8.882	10.259	19.141
59	22.998	6.997	3.320	78	10.395	12.158	22.553
1960	24.177	8.036	3.421	68	11.525	12.196	23.721
61	25.752	9.152	3.498	65	12.715	12.461	25.176

Tab. 2 – Tabella malattie professionali statistiche ufficiali Inail

I dati Inail, relativi ai vari settori lavorativi e resi disponibili attraverso le statistiche ufficiali, sono stati analizzati nel dettaglio da Maria Luisa Righi che così afferma:

Da una media di 171,47 per mille operai anno nel quinquennio 1951-1955 si giunse a 193,17 per mille nel successivo quinquennio 1956-1960, e a 209,47 casi su mille occupati nel 1963. Proprio nel 1963, anno di massimo sviluppo della produzione industriale, si registrò la maggior incidenza di infortuni, in tutti i comparti produttivi e in particolare nella metallurgia, che con il 231,63 per mille raggiunse un insuperato massimo storico³. Nello stesso periodo diminuì invece, seppure lentamente, la gravità degli incidenti, come segnalano i dati delle invalidità permanenti e dei decessi. Le invalidità permanenti passarono da una media annua di 8,31 casi su mille nel quinquennio 1951-1955 (con un picco di 8,83 per mille nel 1955) al 7,88 del 1956-1960 (il punto di svolta pare rappresentato dal 1958, anno in cui si passò al 7,60 per mille dall'8,13 dell'anno precedente) e diminuirono ulteriormente nel periodo 1961-1965 (7,25 per mille). I casi mortali - sui quali l'edilizia da sola incide per il 40% - passarono da una media dello 0,53 per mille per il quinquennio 1951-1955 allo 0,44 del quinquennio successivo, con una leggera ripresa nel 1961-1965 (0,46 per mille)³⁹.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Inail, *Centenario Inail, 1883-1983* cit., p. 94.

³⁹ Maria Luisa Righi, *Le lotte per l'ambiente di lavoro dal Dopoguerra ad oggi* cit., p. 620.

È evidente quindi che tali dati smontavano la tesi, cara agli imprenditori, che attribuiva la causa principale degli infortuni all'inesperienza e alla disattenzione del lavoratore.

Per tali motivi, come noto, alla fine degli anni Sessanta, durante il 'biennio 1968-1969', si verificò una 'rottura' politica, sociale e culturale che determinò la nascita e sviluppo dei primi movimenti per la salute degli anni Settanta. Ma per comprendere il fenomeno di cesura che si realizzò alla fine degli anni Sessanta è necessario tenere a mente alcuni momenti che nel decennio precedente influenzarono i successivi sviluppi. Negli anni Cinquanta, infatti, lo studio delle malattie infettive lasciò il posto all'analisi delle malattie cronico-degenerative⁴⁰ causate dall'attività lavorativa determinando la «svolta epidemiologica»⁴¹ che portò a un radicale cambiamento di approccio sulle condizioni di sicurezza dei lavoratori. Come spiega Giorgio Cosmacini⁴² negli anni Sessanta, il diritto alla salute perse il ruolo puramente accessorio che aveva avuto nel decennio precedente per acquistare una posizione nuova che andò a modificare drasticamente il rapporto stesso tra lavoratore e datore di lavoro⁴³. Furono, infatti, questi gli anni in cui, per la prima volta, come si è visto anche attraverso il dettato costituzionale, si manifestò una nuova attenzione per il tema della salute dell'uomo, quindi del lavoratore. Questa nuova sensibilità trovò diretto riscontro nell'istituzione del nuovo Ministero della sanità⁴⁴: i temi della salute che per anni erano stati competenza del Ministero dell'interno, come una qualsiasi questione di ordine pubblico, trovano una propria autonomia all'interno di uno specifico ministero. Allo stesso tempo però andò diminuendo la fiducia, che aveva caratterizzato i primi anni della Repubblica, nell'attività di tutela e vigilanza a carico dei grandi enti statali per la previdenza: era evidente, infatti, che i corpi ispettivi dello Stato, essendo molto spesso conviventi con le politiche degli imprenditori, non contribuirono in alcun modo ad un reale miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori. Allo stesso modo i numerosi interPELLI parlamentari, i 'libri bianchi' e le varie iniziative legislative si rivelarono inadeguati per risolvere la questione sociale in

⁴⁰ Enrico Bullian, *La sicurezza sul lavoro e la navalmeccanica dal secondo dopoguerra a oggi* cit., p. 17.

⁴¹ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro* cit., p. 148.

⁴² Giorgio Cosmacini (1931 -) è un medico, considerato il maggiore storico della medicina italiana, autore di numerose opere d'argomento storico-medico e filosofico-medico. Insegna Storia della medicina presso la Facoltà di Filosofia e quella di Medicina e Chirurgia dell'Università Vita-Salute San Raffaele e presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano. È collaboratore della pagina culturale del Corriere della Sera

⁴³ Giorgio Cosmacini, *Presentazione*, in Maria Luisa Clementi, *L'impegno di Giulio A. Maccacaro per una nuova medicina. Presentazione di Giorgio Cosmacini*, Milano, Medicina Democratica, 1997, p. II.

⁴⁴ «Va ricordato che il ministero della Sanità venne istituito nel 1958, nascendo tuttavia depotenziato nelle sue funzioni (basti pensare che il Viminale continuò sino al 1968 a mantenere il decisivo controllo sugli ospedali)» Cfr. Chiara Giorgi – Ilaria Pavan, *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della Riforma sanitaria*: cit., p. 422. Per un approfondimento sulla nascita del Ministero si rimanda a: Saverio Luzzi, *Salute e sanità nell'Italia Repubblicana*, Roma, Donzelli editore, 2004, p. 159-181.

corso; solo lo strumento dell'inchiesta⁴⁵, che si era andato affermando proprio negli anni Cinquanta, successivamente divenne sempre più importante per indagare in maniera oggettiva il mondo del lavoro dall'interno.

Nel 1961, sotto la guida di Ivar Oddone⁴⁶ (il partigiano Kim del *Sentiero dei nidi di ragno* di Calvino⁴⁷), venne condotta un'indagine pilota all'interno di una fabbrica di Settimo Torinese, la Farmitalia, basata su un nuovo metodo: 'l'inchiesta – intervento'. Questo studio vide la collaborazione degli operai, dei sindacalisti, dei medici e dei tecnici interni all'azienda. Fu subito evidente che il metodo di lavoro utilizzato dal gruppo di Oddone era vincente: il coinvolgimento diretto degli operai permetteva di comprendere meglio quali rischi erano possibili e diffusi all'interno della fabbrica. Pertanto, questo fu solo il primo di una lunga serie di studi che negli anni successivi fecero di questo modello una specifica metodologia scientifica per la risoluzione dei problemi della condizione operaia. Nel 1967 Oddone insieme a Gastone Marri⁴⁸ pubblicò l'importante volume *L'ambiente di lavoro*⁴⁹, nel quale venne illustrato il modello operaio di lotta per la difesa della salute:

il controllo e il miglioramento delle condizioni di lavoro sono un obiettivo ed un metodo permanente di azione sindacale, non passano mai dalla *delega* data ad un tecnico di parte dei lavoratori per una discussione da competenti con il padrone, ma si attuano solo nell'azione sindacale; alla quale, certo, è non solo prezioso ma insostituibile il contributo di competenza e di ricerca di tecnici che stanno dalla parte dei sindacati⁵⁰.

Nell'estratto riportato compare il concetto di 'non delega' come strumento principe dell'azione sindacale. L'espressione si affermò a tal punto da diventare, insieme ad altre espressioni ('monetizzazione del rischio', 'soggettività operaia', 'gruppo omogeneo'), uno dei vari 'slogan' del periodo delle lotte per la salute. Diego Alhaique fornisce un'efficace spiegazione per il linguaggio di allora:

non più "monetizzazione" dei rischi (paghe di nocività), ma la loro prevenzione, fondata sulle conoscenze dell'ambiente di lavoro e sull'esperienza dei lavoratori (c.d. "soggettività operaia"), in particolare da parte del "gruppo operaio omogeneo" (così definito perché esposto

⁴⁵ Le più importanti inchieste degli anni Cinquanta sono state raccolte nel volume: *Libri bianchi sulla condizione operaia negli anni Cinquanta*, a cura di Vittorio Rieser e Luigi Ganapini, Bari, De Donato, 1981.

⁴⁶ Ivar Oddone (1923 - 2011) è stato un medico e partigiano italiano. Alla fine della guerra insegnò psicologia del lavoro all'Università degli studi di Torino.

⁴⁷ Italo Calvino, *Il sentiero dei nidi di ragno*, Torino, Einaudi, 1947.

⁴⁸ Gastone Marri (1921 -2006), è stato un teorico del modello sindacale per il controllo dell'ambiente di lavoro. Fondò a Roma nel 1965 il Centro ricerche e documentazione sui rischi e danni da lavoro (CRD), che divenne strumento e riferimento dell'evoluzione politica e culturale in materia di prevenzione e di tutela della salute dei lavoratori per l'intero movimento sindacale, quale struttura della Federazione Unitaria CGIL CISL UIL. Marri fu direttore del CRD dal 1974 al 1980.

⁴⁹ *L'ambiente di lavoro*, a cura di Gastone Marri e Ivar Oddone, Roma, Editrice sindacale italiana, 1967.

⁵⁰ Ivi, p. 10.

agli stessi rischi nella stessa lavorazione). Gli operai, quindi, non delegano più ai tecnici l'individuazione dei fattori nocivi dell'ambiente di lavoro (c.d. "non delega")⁵¹.

Ad ogni modo, *L'ambiente di lavoro*, fu indubbiamente una tra le più riuscite pubblicazioni sindacali e nel giro di poco tempo divenne «una sorta di vademecum del movimento per la salubrità degli ambienti di lavoro [...], espressione di una nuova cultura della prevenzione e veicolo di crescita culturale e politica per migliaia di lavoratori»⁵².

La comunione di interessi tra movimento operaio e movimento studentesco esplose nel Sessantotto e nel successivo 'autunno caldo' del 1969. Fu in questa delicata fase storica che la stessa medicina iniziò a cambiare fisionomia avvicinandosi sempre più ai temi sociali. Oltre che di salute dei lavoratori, si iniziò allora a ragionare sulla salute delle donne, sulla salute mentale e sulle dipendenze 'scomode' come la tossicodipendenza.

Per il caso specifico della medicina del lavoro, i medici più progressisti accusavano i medici del lavoro di rimanere chiusi tra le mura delle cliniche e dalle aule universitarie senza entrare nel vivo degli ambienti di lavoro. Furono gli stessi lavoratori «a rompere questa innaturale situazione di separatezza, quando verso la fine degli anni Sessanta, proposero con forza a una nuova leva di medici del lavoro di tornare a confrontarsi direttamente con chi in fabbrica viveva e sopportava le condizioni di nocività. L'invito fu accolto da molti medici che si affiancarono alle iniziative di lotta per la difesa della salute operaia avviate in varie parti del paese»⁵³. Giovanni Berlinguer a Roma e Giulio Maccacaro⁵⁴ a Milano, furono tra i primi medici che attaccarono la medicina del lavoro 'ufficiale' tacciandola di essere 'medicina del capitale', ovvero una medicina non al servizio dell'uomo malato ma funzionale agli scopi del datore di lavoro. Giulio Maccacaro, a proposito dell'intreccio tra politica e medicina nella società capitalistica del dopoguerra, scrisse in una famosa lettera inviata al Presidente dell'ordine dei medici: «la morte e la malattia imparano a discriminare sempre più severamente ed attentamente entro una stessa collettività, tra ricchi e poveri, tra la classe del capitale e quella del lavoro»⁵⁵. Per indagare da un punto di vista oggettivo come realmente fosse la situazione all'interno delle fabbriche alla fine anni Sessanta, proprio Giovanni Berlinguer condusse una delle prime grandi inchieste che divenne modello per le successive

⁵¹ Diego Alhaique, *Il Centro ricerche e documentazione dei rischi e danni da lavoro (Crd), 1974-1985*, «Giornale di storia contemporanea», (2016), n. 5, p. 230.

⁵² Chiara Giorgi – Ilaria Pavan, *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della Riforma sanitaria* cit., p. 423-424.

⁵³ Alberto Baldasseroni – Franco Carnevale, *Archeologia del lavoro*, «La Nuova Città», (2002), n. 4 - 5, p. 92.

⁵⁴ Giulio Maccacaro (1924 -1977) è stato medico, biologo e biometrista. Si è occupato di metodi della statistica applicata alla medicina e alla ricerca delle cause soprattutto ambientali e lavorative delle malattie. Fondatore nel 1976 della rivista «Epidemiologia e prevenzione». Per un approfondimento si rimanda a: *L'umanità di uno scienziato: antologia di Giulio Alfredo Maccacaro*, a cura di Enzo Ferrara, Edizioni dell'asino, Roma 2010.

⁵⁵ Giulio Alfredo Maccacaro, *Per una medicina da rinnovare*, Milano, Feltrinelli, 1981, p. 137.

degli anni Settanta: l'inchiesta del 1967 pubblicata nel volume *La salute nelle fabbriche*⁵⁶. L'indagine venne realizzata per iniziativa del PCI (Gruppo di lavoro per la sicurezza sociale) tra i mesi di settembre e dicembre 1967. La ricerca interessò 366 reparti e aziende dell'industria italiana; vennero intervistati i lavoratori delle fabbriche per comprendere quali fossero effettivamente le condizioni di sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro. Scrive Giovanni Berlinguer:

Una rilevazione del genere non trova confronti in precedenti indagini per ampiezza ed estensione del campione su territorio nazionale e nei diversi settori produttivi, alle sue risultanze si può attribuire principalmente un valore di denuncia, di sondaggio di opinione, di testimonianza sulla condizione operaia⁵⁷.

Il questionario utilizzato per la rilevazione si apriva con la domanda: «Come giudicate le condizioni di lavoro in fabbrica negli ultimi anni?». Le risposte furono le seguenti: il 24,4% degli intervistati rispose che le condizioni di lavoro erano rimaste 'immutate', il 6,3% disse che erano 'migliorate', il 57,7% dei lavoratori rispose che erano 'peggiorate' e infine l'11,6% degli intervistati affermò che le condizioni di lavoro erano 'gravemente peggiorate'⁵⁸. Come si evince da queste risposte fornite al questionario, nel corso degli anni Sessanta, i lavoratori iniziarono a maturare la consapevolezza dell'importanza di lavorare in un ambiente salubre, anche se come ebbe modo di affermare all'epoca dell'indagine lo stesso Berlinguer gli operai «si rendono conto della situazione difficile, ma non c'è la consapevolezza dell'azione unitaria»⁵⁹ e ancora, tra i lavoratori c'è «forte malcontento ma non siamo riusciti a trasformare in coscienza»⁶⁰. Ad ogni modo, il lavoro intrapreso nel 1967 da politici, sindacalisti, medici e tecnici portò negli anni successivi alla nascita di nuovi organismi di controllo finalizzati a garantire la tutela della salute, dei lavoratori, delle donne e in più in generale dell'uomo inteso come essere umano avente dei diritti inalienabili.

5. 2 Movimenti per la salute e infortuni: dal Sessantotto alla Riforma sanitaria

Si arrivò così all'alba degli anni Settanta che furono un momento molto significativo per la presa di coscienza, sia da parte dei lavoratori che da parte dei sindacati, della necessità di tutelare la salute al lavoro per un generale miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori. La nuova coscienza portò all'introduzione nei contratti collettivi di lavoro alcuni

⁵⁶ Cfr. *La salute nelle fabbriche* a cura di Giovanni Berlinguer, Bari, De Donato, 1969.

⁵⁷ Ivi, p. 15.

⁵⁸ I dati sono presi dal Grafico n. 1 presente in *La salute nelle fabbriche* cit., p. 24.

⁵⁹ Ivi, p. V.

⁶⁰ *Ibidem*.

standard internazionali considerati come valori di riferimento in tema di sicurezza dei lavoratori e alla pubblicazione della legge n. 300 del 1970, nota come lo *Statuto dei lavoratori*.

Per la prima volta nella storia venne emanato uno Statuto pensato per contenere una serie di disposizioni finalizzate alla salvaguardia della libertà e della dignità dei lavoratori attraverso la tutela della salute che può venire meno proprio a causa dell'ambiente di lavoro nocivo. Di particolare importanza è l'articolo 9 con il quale venne sancito dal legislatore il diritto di 'non ammalarsi' sul luogo di lavoro. Così recita l'articolo: «I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica»⁶¹. Per garantire la tutela della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori, lo Statuto affermava, quindi, l'importanza della rappresentanza sindacale per la partecipazione alle dinamiche organizzative del lavoro in tema di sicurezza e considerava fondamentale il controllo della corretta applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali⁶². Lo Statuto determinò, dunque, la diffusione di una nuova consapevolezza: lottare per migliorare l'ambiente di lavoro significava impegnarsi per creare una società migliore; la dignità delle condizioni di lavoro in fabbrica iniziò allora ad essere considerata un diritto al pari della dignità di salario. Divenne chiaro che per un reale miglioramento delle condizioni di lavoro fosse necessario promuovere la ricerca e l'elaborazione di nuovi modelli di conoscenza con l'obiettivo di tutelare l'integrità dell'uomo che lavora e per questo può ammalarsi.

Tale consapevolezza e la voglia di cambiamento si diffuse soprattutto tra i più giovani e tra gli studenti, anche grazie al fermento che allora animava il movimento studentesco. L'ambiente universitario di medicina fu tra i primi a recepire le sollecitazioni che arrivavano dal mondo operaio.

Di seguito si riportano alcuni estratti significativi, tratti dalle interviste, in merito all'importanza dello studio e della ricerca scientifica che si diffuse in quegli anni.

⁶¹ Art. 9, *Statuto dei Lavoratori*.

⁶² Durante il biennio delle lotte operaie (1968-1969) in quasi tutte le aziende italiane si formarono organismi di rappresentanza diretta dei lavoratori: i Consigli di fabbrica. Si legge nel volume *Rapporto dalle fabbriche*: «la soggettività nella misura in cui non è soltanto soggettività individuale, ma di gruppo e nella misura in cui viene ricostruita come effetto di cause reali, diventa in realtà un dato oggettivo». Attraverso la 'soggettività operaia' quindi il Consiglio di fabbrica, composto da sindacalisti, operai e tecnici della prevenzione, realizzava la 'relazione di reparto' che serviva per inquadrare da un punto di vista oggettivo la fabbrica con nocività presenti all'interno e lo stato generale della salute dei lavoratori. La relazione permetteva dunque di realizzare piattaforme rivendicative in cui venivano presentate proposte di rimedio e modifica ai 'fattori di rischio' presenti all'interno della fabbrica. Cfr. *Rapporto dalle fabbriche: organizzazione del lavoro e lotte per la salute nella Provincia di Bologna*, Bologna, Editori Riuniti, 1974, p. 13.

La dottoressa Laura Bodini, studentessa di Medicina all'Università degli studi di Milano tra il 1967 e il 1973, durante l'intervista ha raccontato:

A Medicina il Movimento [studentesco] era molto organizzato, contestavamo gli insegnamenti che all'epoca ignoravano le cause delle malattie [...] Ci sembrava assurdo andare a lezione, ad esempio di patologia, e non sentire nulla circa i rischi e i fattori di nocività. Per dirti, ci spiegavano il tumore al polmone ma senza dire nulla sulle cause legate all'inquinamento, all'amianto ... Per questo motivo organizzavamo nella facoltà occupata delle lezioni popolari con i protagonisti delle lotte operaie per la salute: protagonisti del movimento sindacale, lavoratori, studenti, professionisti e ricercatori di varie discipline. Contestavamo il vecchio sistema universitario, ma eravamo preparati e quindi manifestavamo le nostre ragioni in maniera seria e argomentata. Era importante stimolare un confronto tra docenti e studenti. Collegare le cause sociali alle malattie significava conoscere le malattie per poterle curare ma anche prevenirle⁶³.

E ancora, la testimonianza del dottor Occhipinti, ospedaliero presso la Clinica del lavoro di Milano e attualmente «pensionato attivo»⁶⁴ che ancora oggi si occupa di ricerca e formazione:

Ho frequentato medicina presso la Statale di Milano dal '69 al '75 quindi in un periodo storico particolarmente caldo: erano gli anni in cui il movimento studentesco a Milano era molto forte e presentava alcune peculiarità. Una delle peculiarità era il fatto che per gli studenti lo studio era importante. Noi non volevamo mai il 6 politico! Eravamo fermamente convinti che la scienza non fosse neutra e per questo volevamo, a tutti i costi, essere bravi professionisti, volevamo essere scienziati e ricercatori, nel nostro caso, a vantaggio della classe operaia⁶⁵.

Lo stesso avveniva a Roma, alla Sapienza Università di Roma, come dimostra l'intervista del dottor Alberto Baldasseroni:

Eravamo un gruppo di studenti che veniva da un contesto estremamente nuovo ... socialmente nuovo! Io e quasi tutti i miei compagni (li chiamo compagni non in senso politico ma proprio in senso amicale ... eravamo compagni di scuola ... di università ... li chiamerò sempre compagni perché così mi veniva ... era troppo presto per chiamarsi colleghi!!!) provenivamo da famiglie che per la prima volta mandavano i loro figli all'università. Questo è molto importante per capire il contesto perché la maggior parte di noi aveva genitori, fratelli, cugini, che lavoravano come operai, come piccoli impiegati che quindi appartenevano alla piccola borghesia o al proletariato. Per questo ci sentivamo vicini alla salute dei lavoratori. Ci

⁶³ Si veda Appendice 1, Intervista a Laura Bodini 13/01/2021.

⁶⁴ Si veda Appendice 1, Intervista a Enrico Occhipinti 18/12/2020.

⁶⁵ Si veda Appendice 1, Intervista a Enrico Occhipinti 18/12/2020.

sentivamo partecipi alla causa non tanto per motivi politici ma perché ci veniva naturale occuparci di problematiche di cui avevamo sentito parlare da sempre. Un altro aspetto che caratterizzava la maggior parte di noi (forse non tutti, ma sicuramente la maggioranza) era il senso di grande rispetto con cui ci impegnavamo nello studio, guardavamo all'istituzione universitaria con una sorta di venerazione, perché i nostri genitori ci avevano mandato avanti in questo mondo nuovo che loro non avevano potuto sperimentare e noi eravamo coscienti dell'importanza di studiare bene e di cercare di essere sempre migliori. Noi siamo stati la prima generazione a cui è stata data la possibilità di studiare e quindi cercavamo di farlo al meglio proprio per appropriarci di un qualcosa che ci sembrava un enorme traguardo⁶⁶.

Come si evince dalle interviste il nuovo clima sociale e politico che si diffuse alla fine degli anni Sessanta contribuì a diffondere l'idea che la conoscenza e la ricerca fossero strumenti fondamentali per creare una società inclusiva in cui il sapere diventava collettivo, partecipato, democratico. Fu allora che movimento studentesco e movimento operaio si incrociarono e unirono gli sforzi in una direzione comune: ottenere il pieno riconoscimento dell'importanza di tutelare il diritto alla salute, inteso non solo come bene individuale del singolo ma come interesse collettivo.

Le lotte studentesche abbracciarono quindi le rivendicazioni degli operai e l'elaborazione culturale di ricercatori e operatori sanitari che si interrogavano sulla responsabilità della scienza e della ricerca nelle questioni sociali. La difesa dell'ambiente di vita divenne ben presto la naturale estensione della lotta di classe condotta all'interno della fabbrica e si trasformò nella lotta per la salute.

I principali movimenti per la salute furono tre: il movimento per la salute negli ambienti di lavoro, il movimento per la salute mentale e il movimento per la salute delle donne.

Come già detto il primo a diffondersi fu il movimento per la salute nelle fabbriche sulla scia delle lotte operai del Sessantotto. Questo avvenne perché la situazione della sicurezza antinfortunistica e l'esposizione a sostanze nocive era diventata insostenibile. Racconta a tal proposito Gino Rubini, responsabile del Dipartimento salute e sicurezza della CGIL Emilia-Romagna, oggi in pensione:

Un esempio, gli operai immergevano le mani nelle vasche piene di soluzioni contenenti cromo esavalente (un noto cancerogeno) per attaccare e staccare alle rastrelliere i pezzi da cromare perché non c'erano ancora sistemi automatici per queste funzioni. Peraltro, i lavoratori non conoscevano gli effetti nocivi delle sostanze cui erano esposti. L'industria dell'Emilia-Romagna era caratterizzata da molte imprese, anche di piccole dimensioni, che non avevano

⁶⁶ Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

una adeguata capacità di valutare e gestire i rischi presenti nei processi produttivi. La maggior parte dei lavoratori proveniva dalle campagne e non aveva una percezione dei rischi presenti nel lavoro industriale. Gli infortuni erano tantissimi, all'inizio degli anni Sessanta venivano denunciati ad Inail circa 4000 morti all'anno, una situazione terribile. A Bologna e provincia, quindi, fui testimone e militante per la nascita di questo primo grande movimento per la salute nelle fabbriche⁶⁷.

La lotta per il miglioramento delle condizioni di lavoro all'interno delle fabbriche quindi ben presto si estese anche all'ambiente di vita generale dell'uomo-lavoratore. Si diffuse allora la consapevolezza che lo stato di salute del lavoratore non era solo il risultato della situazione interna alla fabbrica, ma dipendeva anche in qualche misura dalle condizioni generali di vita esterne al luogo di lavoro; problemi legati all'abitazione, ai trasporti, ai servizi sociali e sanitari, erano fondamentali per lo stato di benessere psico-fisico dei lavoratori al di là delle condizioni di specifiche del luogo di lavoro⁶⁸.

Questa nuova sensibilità che si sviluppò tra la fine degli anni Sessanta e nel successivo decennio innescò un importante fermento che determinò la fioritura di numerose iniziative culturali, come organizzazione di convegni, pubblicazione di libri e realizzazione di film e documentari⁶⁹ in tema di salute e sicurezza dei lavoratori che contribuirono a diffondere nell'opinione pubblica l'importanza di investire nella prevenzione⁷⁰. Si ricorda che, oltre alla pubblicazione dello Statuto dei lavoratori, le lotte per la salute nelle fabbriche contribuirono alla conquista di alcuni importanti diritti: il diritto del lavoratore di contrattare direttamente con il datore di lavoro le condizioni relative all'ambiente di lavoro (vennero ridotti gli orari di lavoro, furono introdotte le ferie annuali, il riposo settimanale, le pause di lavoro, le possibilità di rotazione su turni)⁷¹ e il diritto ad un'adeguata formazione attraverso l'istituzione dei corsi delle 150 ore⁷² (corsi di alfabetizzazione per i lavoratori non scolarizzati e corsi di formazione professionale sui fattori di rischio legati alcune attività lavorative).

⁶⁷ Si veda Appendice 1, Intervista a Gino Rubini 16/01/2021.

⁶⁸ *Rapporto dalle fabbriche* cit., p. 16.

⁶⁹ Per un approfondimento si rimanda ad alcuni lavori molto interessanti per contenuti e immagini. Franco Carnevale, *Lavoratori e lavoro nella letteratura italiana*, «Epidemiologia e prevenzione», (2013), n. 6, p. 1-20; Franco Carnevale - Gianni Dorigo - Lucia Miligi, *Il lavoro degli italiani al cinema*, «Epidemiologia e prevenzione», (2013), n. 1, p. 1-19.

⁷⁰ Franco Carnevale, *"La salute non si vende": la stagione delle lotte per la salute dei lavoratori in Italia, 1961-1978*, «Rivista sperimentale di freniatria», CXLII, (2018), n. 2, p. 9.

⁷¹ Vito Foà - Franca Merluzzi, *Lo stato della ricerca*, «Sapere», LXXVI, (1975), n. 779, p. 17-22.

⁷² Per un approfondimento si rimanda a: Pietro Causarano, «*Il male che nuoce alla società di noi lavoratori*»: *il movimento dei delegati di fabbrica, la linea sindacale sulla prevenzione e i corsi 150 ore nell'Italia degli anni Settanta*, «Giornale di storia contemporanea», XIX (2016), n. 2, p. 61-86; Id., «*La scuola di noi operai*»: *formazione, libertà e lavoro nell'esperienza delle 150 ore*, «Rivista di storia dell'educazione», 1 (2016), p. 141-158; Id., *Lavorare, studiare, lottare: Fonti sull'esperienza delle "150 ore" negli anni '70* cit. Per un approfondimento sul caso dei corsi delle 150 ore per le donne si invia a: Annamaria Lona, *Le 150 ore "per sole donne"*, «Venetica», 31 (2015), p. 91-107.

L'altro grande movimento che nasceva al contempo, anche se meno visibile, ma ugualmente importante, era il movimento per la salute mentale, un movimento che combatteva l'impostazione tradizionale della psichiatria che prevedeva la 'cura' dei malati di mente unicamente all'interno di manicomi in cui i pazienti venivano trattati con le contenzioni, gli *elettrochoc* e l'abbandono allo stato vegetativo nei reparti. A Londra nell'agosto del 1964 durante il "I Congresso internazionale di psichiatria sociale", Franco Basaglia⁷³, uno dei pochi congressisti italiani, presentò la relazione dal titolo *La distruzione dell'ospedale psichiatrico come luogo di istituzionalizzazione*⁷⁴ nella quale per la prima volta venne sollevata una questione cruciale: «la distruzione del manicomio è un fatto urgentemente necessario se non semplicemente ovvio»⁷⁵. Franco Basaglia, infatti, dopo sei anni di sperimentazione all'ospedale di Gorizia⁷⁶, in cui la riorganizzazione della struttura aveva determinato il miglioramento della salute di seicento pazienti, si era convinto della necessità di lottare per aiutare ciascun uomo a essere libero di esprimersi a suo modo nel mondo⁷⁷. Negli anni a seguire Basaglia, «pur senza l'aiuto di una legge e di una società che si dicono non ancora pronte e mature»⁷⁸, continuò la sua battaglia per la tutela della salute mentale e per la chiusura dei manicomi e nel Sessantotto pubblicò il famoso libro *L'istituzione negata*⁷⁹ che ebbe come editore Giulio Einaudi⁸⁰ e come curatore Giulio

⁷³ Franco Basaglia (1924 – 1980) è stato uno psichiatra, neurologo e docente italiano, innovatore nel campo della salute mentale, riformatore della disciplina psichiatrica in Italia, fondatore di Psichiatria Democratica e ispiratore della Legge 180/1978 – Riforma Basaglia - che introdusse la revisione ordinamentale degli ospedali psichiatrici in Italia promuovendo trasformazioni nel trattamento sul territorio dei pazienti con problemi psichiatrici. Per un approfondimento sul pensiero di Basaglia si rimanda a: *L'utopia della realtà*, Franco Basaglia; a cura di Franca Ongaro Basaglia, Fabbri, Milano 2014.

⁷⁴ *La distruzione dell'ospedale psichiatrico come luogo di istituzionalizzazione: mortificazione e libertà dello "spazio chiuso": considerazioni sul sistema «open door»*, «Annali di neurologia e psichiatria», LIX (1965), n.1. Il testo integrale dell'intervento è riportato in Franco Basaglia, *L'utopia della realtà* cit., p. 17-26.

⁷⁵ *L'utopia della realtà* cit., p. IX.

⁷⁶ Il giornalista Sergio Zavoli nel 1968 per la Rai realizzò un documentario dal titolo *I giardini di Abele* nel quale attraverso la voce di Basaglia è possibile apprendere come l'ospedale venne riorganizzato in maniera nuova: <<https://www.raiplay.it/video/2018/04/Franco-Basaglia---I-giardini-di-Abele-9d9ca7ee-d60a-4123-80b0-10b6311633d8.html>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁷⁷ All'ospedale di Gorizia Basaglia sperimentò un nuovo modello di psichiatria 'democratica', incentrato su una differente relazione tra medico e paziente. Gli infermieri e i medici non erano più carcerieri che internavano malati reclusi e pericolosi con trattamenti spersonalizzanti e disumanizzanti ma specialisti che si avvicinavano al malato per comprendere nel profondo i suoi bisogni umani. Cfr. Stefano Lentini, *Il Sessantotto: la battaglia contro le istituzioni e la psichiatria "etico-pedagogica" di Franco Basaglia*, «Studi sulla Formazione», 22 (2019), n. 2, p. 317, DOI: <10.13128/ssf-10805>.

⁷⁸ *La distruzione dell'ospedale psichiatrico come luogo di istituzionalizzazione: mortificazione e libertà dello "spazio chiuso"* cit., in *L'utopia della realtà* cit., p. 22.

⁷⁹ *L'istituzione negata; rapporto da un ospedale psichiatrico*, Torino: Einaudi, 1971. Il volume ebbe una diffusione straordinaria, uscì nel marzo del 1968 e nel 1972 erano già state vendute cinquantamila copie per otto edizioni. Cfr. *L'utopia della realtà* cit., p. XXV.

⁸⁰ Giulio Einaudi (1912 – 1999) è stato un editore italiano, fondatore della casa editrice che porta il suo nome. Per un approfondimento sull'importanza attribuita da Giulio Einaudi alla cultura al libro si rimanda a: Chiara Faggiolani, *Come un ministro per la cultura: Giulio Einaudi e le biblioteche nel sistema del libro*, Firenze, University Press, 2020.

Bollati⁸¹, entrambi personalità di spicco della Controcultura del '68 ed entusiasti sostenitori della filosofia di Basaglia. Nel volume l'attenzione venne focalizzata sul tema delle 'istituzioni della violenza' (scuola, posto di lavoro, ospedale, ecc.) ovvero i luoghi privilegiati in cui si perpetua il divario tra chi ha potere e chi non lo ha. Gli sforzi della battaglia di Basaglia culminarono nel 1978 con l'approvazione della legge n. 180, nota appunto come Legge Basaglia. La legge impose la chiusura dei manicomi e regolamentò il trattamento sanitario obbligatorio attraverso l'istituzione dei servizi di igiene mentale pubblici. La grande conquista di Basaglia non ebbe però il riconoscimento pubblico che avrebbe meritato in quanto la legge venne approvata il 13 maggio 1978 in un momento storico molto delicato: pochi giorni prima, il 9 marzo, l'onorevole Aldo Moro era stato rapito e l'intero Paese era concentrato sulle sue sorti. Tra l'altro, la legge Basaglia rimase in vigore solo pochi mesi, perché poco dopo venne integrata nella Riforma sanitaria con la legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Ad ogni modo, nel mondo della psichiatria e per il progresso della società, la rivoluzione apportata da Basaglia fu determinante⁸². Con il pensiero 'etico-pedagogico' di Basaglia cambiò l'oggetto della psichiatria, «non il cervello con le sue disfunzioni, ma la soggettività, la interiorità, dei pazienti: il loro modo di essere nel mondo delle relazioni interpersonali»⁸³; attraverso il superamento del rapporto oggettivo tra medico e paziente il malato tornava ad essere una persona con propri diritti e con la speranza di recuperare uno spazio nel mondo⁸⁴.

Mentre Basaglia contribuiva a rivoluzionare il mondo della psichiatria con l'introduzione del concetto di 'soggettività' del paziente affetto da problemi mentali, contemporaneamente le donne riscoprivano la loro soggettività grazie alle lotte di un altro grande movimento, quello per la salute delle donne che si diffuse in seguito alla nascita, all'inizio degli anni Settanta, dei primi gruppi femministi. Tra i temi principali del movimento vi erano l'aborto e la violenza sessuale. Il movimento per la salute delle donne, infatti, si prefiggeva di sconfiggere gli aborti clandestini che ogni anno causavano la morte di migliaia di donne attraverso la legalizzazione dell'aborto e chiedeva la modernizzazione della sanità pubblica con l'istituzione di consultori per fare prevenzione e educare alla salute sessuale e ginecologica le donne.

⁸¹ Giulio Bollati (1924 – 1996) è stato un editore e intellettuale italiano. Figura di punta del panorama editoriale italiano del Novecento, ha ricoperto incarichi di vertice all'interno di primarie case editrici italiane.

⁸² Per un approfondimento sulla nuova idea di psichiatria diffusa da Franco Basaglia si rimanda a: Franco Basaglia, *Che cos'è la psichiatria?*, Torino, Einaudi, 1973; *Inchiesta in un istituto psichiatrico: gli emarginati dalla società appartengono al proletariato e al sottoproletariato- Lo sfruttamento degli emarginati e la loro condizione*, «Medicina al Servizio delle masse popolari», ottobre 1973, p. 8-11.

⁸³ Eugenio Borgna, *La follia che è anche in noi*, Torino, Einaudi, 2019, p. 7

⁸⁴ Stefano Lentini, *Il Sessantotto: la battaglia contro le istituzioni e la psichiatria "etico-pedagogica" di Franco Basaglia* cit., p. 321.

Punto di partenza per la diffusione a livello internazionale delle idee femministe fu il libro *Noi e il nostro corpo*⁸⁵. Si legge nella prefazione dell'edizione del volume del 1974: «ci hanno chiesto perché questo libro parli esclusivamente delle donne e perché abbiamo limitato il nostro corso alle sole donne. Rispondiamo che siamo donne e che, in quanto tali, non ci consideriamo esperte dei problemi degli uomini, mentre gli uomini si sono sempre sentiti autorizzati a trattare i nostri problemi»⁸⁶.

La critica femminista, come noto, attaccava la società maschilista e in generale tutte le forme di patriarcato e sensibilizzava le donne a concentrarsi sul concetto di autocoscienza, ovvero scoperta della libertà di scelta e liberazione dalla ignoranza e insicurezza imposte dalla società maschilista. In questa prospettiva in cui la donna assumeva una nuova centralità inevitabilmente trovarono spazio anche i temi della salute e la critica alla medicina ufficiale⁸⁷. La medicina divenne oggetto di critica in quanto le donne divenute consapevoli del proprio corpo si riappropriavano anche della sfera della gravidanza e della gestione della fertilità. «Per noi, educazione del corpo è educazione psicologica: dal nostro corpo noi muoviamo verso il mondo»⁸⁸, per il movimento femminista divenne fondamentale la tutela della salute nonché la cura della psiche femminile con particolare attenzione al tema della depressione⁸⁹. Obiettivo era comprendere a pieno la soggettività femminile, il modello interpretativo femminista era infatti basato sul soggetto e quindi sulla soggettività a seconda dei casi dell'universo maschile o femminile. La donna non era più intesa come 'il secondo sesso'⁹⁰ ma come un 'soggetto altro' che portava la propria storia e le proprie esperienze rispetto ad un sapere che secolarmente era stato costruito su una soggettività unicamente maschile. Il movimento femminile per la salute determinò quindi la presa di coscienza di forme di soggettività alternative presenti in tutti i campi del sapere. La critica alla medicina ufficiale rispetto al tema della salute delle donne divenne contestazione dei modelli di costruzione medica che erano stati costruiti da uomini sul corpo delle donne e lotta alla costruzione dei costrutti epistemologici tradizionali. In questa prospettiva il rapporto tra

⁸⁵ *Noi e il nostro corpo: scritto dalle donne per le donne*, Milano, Feltrinelli, 1974.

⁸⁶ Ivi, p. 10.

⁸⁷ Per un approfondimento sul caso italiano si rimanda ai seguenti contributi pubblicati su alcune riviste mediche del periodo: *La condizione della donna: una breve introduzione sulle condizioni di vita delle donne in Italia*, «Medicina al Servizio delle masse popolari», gennaio 1974, p. 8-10; *Monografia: la generazione involontaria*, «Sapere», LXXVIII, (novembre-dicembre 1975) n. 787, p. 5-40.

⁸⁸ Ivi, p. 13.

⁸⁹ «siamo costrette ben presto a riconoscere che l' "emotività" è una debolezza inevitabile del nostro sesso. Ne risulta che siamo battute in partenza». Cfr. *Noi e il nostro corpo* cit. p. 25.

⁹⁰ Si prende in prestito il titolo della famosa opera della scrittrice e filosofa francese Simone de Beauvoir, *Il secondo sesso (Le Deuxième Sexe)*. Il saggio venne pubblicato a Parigi nel 1949 (Gallimard editore) e nel 1961 in Italia, dalla casa editrice il Saggiatore. Si tratta di una delle opere più celebri e più importanti per il movimento femminista, tuttora riferimento imprescindibile per gli studi sulla questione femminile.

salute della donna e lavoro divenne centrale, per questo motivo nei primi centri della salute delle donne che si diffusero sul territorio la soggettività operaia divenne il filo conduttore⁹¹.

Racconta Laura Bodini:

avevo organizzato in una grande fabbrica ad occupazione femminile, la Ercole Marelli, una presenza settimanale del consultorio sestese nella loro infermeria aziendale. Una iniziativa che ebbe un grande successo tra le operaie, si parlava di salute sessuale, dei pap- test, della palpazione al seno ... Allora erano temi ostici ... poi divennero un diritto abbastanza diffuso!⁹²

Questi tre movimenti, nati dal ‘basso’, furono la diretta conseguenza della crescita della società e della crisi del sistema mutualistico che all’inizio degli anni Settanta versava in una situazione disastrosa. «Vi erano più di cinquanta enti mutualistici in Italia che erogavano per la stessa patologia prestazioni differenti. Una “babele burocratica” costosissima e inefficace»⁹³. Data questa situazione, questi movimenti, inizialmente ‘sotterranei’, hanno avuto la forza e la possibilità di sbocciare negli anni Settanta grazie anche al progetto di riforma sanitaria che si andava delineando e che dava un orizzonte politico e quindi un obiettivo concreto alla lotta. I movimenti per la salute, le lotte operaie, il movimento studentesco, la nuova normativa, la disponibilità degli operatori (medici e tecnici) e le scelte di alcune amministrazioni furono, quindi, gli elementi chiave che contribuirono agli inizi degli anni Settanta alla nascita in alcune regioni dei primi servizi territoriali di medicina:

sono stati anni importanti in cui è iniziato un nuovo fermento sociale che ha coinvolto il mondo della ostetricia e ginecologia, della psichiatria, e questo interesse sociale ha permesso l’apertura dei servizi territoriali di medicina del lavoro. Parliamoci chiaro, chi è andato nei consultori? Chi è andato nei centri di igiene mentale? Chi è andato nei servizi di medicina del lavoro? Noi ... i medici giovani e per questo nuovi e alternativi!⁹⁴

Nacquero così nei primi anni Settanta i servizi territoriali di medicina (medicina del lavoro, consultori, servizi di psichiatria) sostenuti dagli enti locali; dato l’argomento in oggetto della presente ricerca in questa sede si focalizzerà l’attenzione solo sui servizi territoriali specifici per la medicina del lavoro.

Tra il 1970 e il 1973 le lotte sull’ambiente e sull’organizzazione del lavoro si intensificarono e all’assemblea di Rimini nel marzo del 1972, indetta da CGIL, CISL e UIL proprio sul tema salute nelle fabbriche, Gastone Marri rivendicò l’importanza di andare oltre

⁹¹ Per una riflessione sulla donna lavoratrice si rimanda a: *Genere, salute e lavoro dal fascismo alla Repubblica: spazi urbani e contesti industriali*, a cura di Eloisa Betti e Carlo De Maria, Roma, BraDypUs editore, 2020.

⁹² Si veda Appendice 1, Intervista a Laura Bodini 13/01/2021.

⁹³ Si veda Appendice 1, Intervista a Gino Rubini 16/01/2021.

⁹⁴ Si veda Appendice 1, Intervista a Laura Bodini 13/01/2021.

alla contestazione come mera forma di partecipazione politica. Secondo Marri bisognava iniziare a ragionare sulla contestazione come: «ricerca delle soluzioni attraverso forme di potere che tolgono tutte le deleghe, tutti gli intermediari e tutte le decisioni che passano sopra la testa dei lavoratori e che, solo per questo, non sono feconde, non possono dare risultati»⁹⁵. Era arrivato il momento di investire nel nuovo ‘modello operaio’ che si basava sulla relazione orizzontale tra tecnici e lavoratori e che trovava espressione, all’interno delle fabbriche, nel ‘gruppo omogeneo’ operaio, ovvero l’unità fondamentale per individuare i fattori di nocività e le misure per eliminarli⁹⁶. Questo modello di intervento permetteva dunque il superamento degli ‘intermediari’ in quanto si veniva a creare una rottura profonda con le tradizioni istituzioni preposte ai controlli (Ispettorato del Lavoro, medici di fabbrica, ENPI, Inail) e veniva meno l’impianto amministrativo-assicurativo che era stato portato avanti fino a quel momento. Pertanto, nel convegno di Rimini del 1972, CGIL, CISL e UIL in modo unitario chiesero ad enti locali e regioni di attivare servizi di medicina preventiva e igiene del lavoro per supportare dal punto di vista tecnico le istanze dei lavoratori, espresse dai consigli di fabbrica e dalle rappresentanze sindacali aziendali, in ordine a sicurezza e igiene del lavoro.

I primi servizi di medicina del lavoro pubblici e comunali vennero realizzati in Lombardia ed erano noti con il nome di SMAL (servizi di medicina negli ambienti di lavoro)⁹⁷, successivamente, sul modello lombardo, anche in altre regioni vennero istituiti presidi territoriali con competenze in ambito di medicina del lavoro.

La storia dei servizi di medicina del lavoro, anche se poco nota, merita di essere valorizzata in quanto si è trattato di un’esperienza unica e specificatamente italiana. Tali servizi furono attivi fino al 1978 quando con la Riforma sanitaria le competenze mediche passarono alle regioni. Purtroppo, allo stato attuale esiste pochissima letteratura sul tema⁹⁸, pertanto per

⁹⁵ Gastone Marri, *Fabbrica e salute*. Atti della conferenza nazionale Cgil-Cisl-Uil “La tutela della salute nell’ambiente di lavoro”. Rimini 27-30 marzo 1972, Roma, Edizioni Seusi, 1972, p. 64.

⁹⁶ Christian G. De Vito, *Tecnici e intellettuali dei “saperi speciali” nei movimenti degli anni Settanta a Reggio Emilia*, in Luca Baldissara, *Tempi di conflitti, tempi di crisi: contesti e pratiche del conflitto sociale a Reggio Emilia nei “lunghi anni Settanta”*, Napoli, L’Ancora del Mediterraneo, 2008, p. 389.

⁹⁷ Nel 1972 vennero fondati i primi SMAL a Corsico e Cinisello Balsamo, successivamente venne fondato lo SMAL di Sesto San Giovanni, di Cormano e di Paderno Dugnano. I primi servizi vennero istituiti in zone altamente industriali. Tra il ‘74 e il ‘75 vennero fondati i sei SMAL di Milano, ad ognuno il Comune attribuì due o tre zone del decentramento amministrativo e contemporaneamente il modello lombardo si iniziò a diffondere in altre regioni dell’Italia centro nord con alto indice di industrializzazione.

⁹⁸ Per un approfondimento sull’esperienza degli SMAL si rimanda a: *Salute e ambiente di lavoro: l’esperienza degli SMAL* / [a cura della] CGIL-CISL-UIL, Federazione provinciale di Milano, Milano, Mazzotta, 1976; *I servizi di medicina preventiva per gli ambienti di lavoro (SMAL) in Lombardia*, in Sergio Zedda [et al.], *Medicina del lavoro e territorio*, Milano, Mazzotta, 1977; Laura Bodini, *La nascita dei primi SMAL in Lombardia in Per una storiografia della prevenzione*, cit., p. 74-88; Lamberto Settini – Enzo Tiso, *Lavoro e salute a Como alla fine del Novecento: protagonisti, luci e ombre di una esperienza straordinaria: documenti e testimonianze sull’attività dello SMAL (Servizio di Medicina per gli ambienti di lavoro)*, Como, NodoLibri, 2018. Per il caso dell’Italia centrale si rimanda a: Federazione lavoratori metalmeccanici, *In lotta per la salute:*

ricostruire la storia di questi servizi sono state utilizzate alcune interviste che sono state rivolte a persone che hanno vissuto da protagonisti l'esperienza di diffusione dei primi servizi di medicina del lavoro.

Il principale compito di questi servizi era produrre rapporti tecnici legati alle indagini che venivano condotte nelle zone territoriali di pertinenza.

Racconta Enrico Occhipinti cosa avveniva in uno dei sei SMAL di Milano, quello da lui diretto:

La sostanza del nostro lavoro era andare in fabbrica, fare un'assemblea con i lavoratori ... si presentava l'idea e come avremmo impostato l'indagine. Poi si faceva la classica indagine di fabbrica che prevalentemente consisteva nella raccolta della 'soggettività operaia'. Ci riunivamo con i gruppi omogenei che esprimevano i propri disagi, i disturbi, ma anche i semplici problemi che c'erano sul lavoro. Questi aspetti venivano analizzati con una metodologia che allora ci sembrava naturale e che poi è diventata fondamentale: la ricostruzione del ciclo produttivo! La prima cosa che facevamo da dentro, ancora prima delle assemblee, era la ricostruzione completa di cosa succedeva in fabbrica dall'ingresso delle merci fino all'uscita del prodotto finale ... quindi la ricostruzione del processo di produzione! Questo aspetto oggi sembra una banalità ma in quegli anni era una novità⁹⁹.

L'art 9 dello Statuto dei lavoratori, infatti, permetteva ai lavoratori di far valutare lo stato dell'ambiente di lavoro avvalendosi di competenze esterne; generalmente i presidi territoriali erano dotati di un laboratorio in cui medici, chimici, ingegneri, tecnici di settore e amministrativi valutavano gli ambienti di lavoro: l'aspetto dell'interdisciplinarietà era uno dei punti di forza di queste strutture. Obiettivo dei presidi era dare supporto ai Consigli di fabbrica nello svolgimento di indagini sulle condizioni di lavoro e comunicare eventuali mancanze all'Ispettorato del lavoro.

Leopoldo Magelli racconta cosa accadeva nei primi servizi di medicina del lavoro nel territorio di Bologna:

In questa fase [nei primi anni Settanta], non avendo nessun potere giuridico di intervento, potevamo entrare in fabbrica solo su chiamata del Consiglio di fabbrica, a volte trovavamo la polizia a bloccare l'accesso in fabbrica. Queste sono le premesse che hanno determinato i nostri primi interventi come servizi di medicina del lavoro su territorio¹⁰⁰.

Nella fase di avvio dei servizi, il Consiglio di fabbrica era quindi fondamentale per permettere ai medici e ai tecnici della prevenzione di accedere nelle fabbriche. Gli SMAL e

esperienze e proposte d'intervento sull'ambiente di lavoro nelle fabbriche della capitale, Milano; Roma, Sapere, 1974.

⁹⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Enrico Occhipinti 18/12/2020.

¹⁰⁰ Si veda Appendice 1, Intervista a Leopoldo Magelli 25/01/2022.

i vari presidi sorti nell'Italia Centro Nord erano quindi una sorta di 'braccio tecnico'¹⁰¹ del sindacato. Come è facile immaginare, più il sindacato era forte e più possibilità si aveva di entrare nei luoghi di lavoro:

Potevamo entrare, molto condizionati e nell'ambito dei rapporti di forza in fabbrica. Era il sindacato che ci chiamava. Ma nonostante questo aspetto gli SMAL li ricordo come una grande e positiva esperienza. Ad esempio, nella Bassa Bresciana, avevamo imparato con i torinesi del gruppo di Ivar Oddone e Gianni Marchetto (funzionario FIOM) il tema della mappatura dei rischi. Abbiamo dato un grande impulso alla stesura delle mappe grezze di rischio! Avevamo costituito con il sindacato dei metalmeccanici (in parte anche con CISL e CGIL) un coordinamento dei delegati delle fabbriche, essenzialmente piccole fabbriche, per realizzare la mappatura grezza dei rischi. Sulla base di una griglia dei rischi, venivano censiti quelli che erano effettivamente i rischi più diffusi negli ambienti di lavoro. L'obiettivo era arrivare a produrre piattaforme per migliorare gli ambienti. I delegati delle piccole fabbriche erano i più attivi. In queste fabbriche abbiamo fatto anche numerosi corsi delle 150 ore in cui promuovevamo queste ricerche¹⁰².

Solo negli anni Ottanta quando agli SMAL e ai vari presidi territoriali italiani vennero attribuite le funzioni di polizia giudiziaria la situazione cambiò e i tecnici della prevenzione furono abilitati ad entrare autonomamente nelle fabbriche senza l'intervento del Consiglio di fabbrica. Gli Ottanta, rappresentarono, infatti, per la storia dei servizi un momento di cambio di paradigma: tali strutture vennero 'istituzionalizzate', alcune rimasero autonome altre vennero accorpate alle USL o alle ASL.

Racconta Laura Bodini coordinatrice dello SMAL di Sesto San Giovanni:

Il mio SMAL aveva in carico sei Comuni medio-grandi e varie tipologie di industrie da seguire e anche il terziario. Con il passare del tempo ci siamo evoluti molto e negli anni '80 siamo stati uno dei primi servizi ad avere due anagrafi informatizzate: l'anagrafe sui cantieri e l'anagrafe sulle ditte. L'informatica ha agevolato tanto il nostro lavoro. Negli anni Ottanta c'è stato un ulteriore cambiamento. Alla metà degli anni '80 le funzioni di polizia giudiziaria sono state in parte tolte a ENPI e all'Ispettorato del Lavoro e sono state date ai nostri servizi che in quegli anni erano diventati una realtà consolidata. Questo ci ha permesso di ampliare enormemente il nostro lavoro. Con le funzioni di polizia giudiziaria, che io considero essenziali, siamo finalmente potuti entrare in fabbrica in maniera autonoma e abbiamo avuto nuove possibilità¹⁰³.

¹⁰¹ Si veda Appendice 1, Intervista a Enrico Occhipinti 18/12/2020.

¹⁰² Si veda Appendice 1, Intervista a Celestino Panizza 23/12/2022.

¹⁰³ Si veda Appendice 1, Intervista a Laura Bodini 13/01/2021.

Ad ogni modo, i primi servizi di medicina degli ambienti di lavoro ebbero modo di affermarsi e imporsi sul territorio grazie ad alcuni elementi: metodologia e strumenti operativi nuovi, l'interdisciplinarietà dei gruppi di lavoro, l'entusiasmo per la causa. All'interno dei servizi, infatti, venne applicata una metodologia profondamente innovativa rispetto al passato: stretta collaborazione tra forze sociali e sindacali per la programmazione degli interventi e approccio 'sistemico' ai problemi della nocività. I punti principali della metodologia erano: la realizzazione delle mappe di rischio; l'indagine globale sull'ambiente di fabbrica; la partecipazione e il protagonismo dei lavoratori attraverso la soggettività operaia¹⁰⁴.

In alcuni casi, visto che eravamo medici, procedevamo con le visite ai lavoratori. I lavoratori erano estremamente felici ... c'era un clima fantastico perché nessuno aveva mai visitato gli operai! Le visite ai lavoratori erano corredate da esami spirometrici e audiometrici. Così nascevano dei veri e propri libri, appuntavamo tutto, dal ciclo produttivo ai risultati delle indagini con i gruppi omogenei, fino ai singoli casi delle visite mediche ... erano dei rapporti estremamente dettagliati! Questa era la metodologia che veniva applicata in quasi tutti gli SMAL di Milano¹⁰⁵.

Anche il supporto e la collaborazione di alcuni docenti dell'università furono di grande importanza:

Molto importante per noi è stato il "tutoraggio soft" di alcuni docenti della Clinica del Lavoro (purtroppo tutti oramai scomparsi!), ma che sono stati al nostro fianco nelle lotte studentesche. A Sesto, ricordo, l'occhio intelligente, innovativo e benevolo di Antonio Grieco, clinico ergonomo¹⁰⁶.

Indubbiamente il supporto della Clinica del lavoro e di alcuni docenti 'guida' fu fondamentale per la riuscita del modello lombardo, come si è detto gli SMAL furono i primi servizi di medicina del lavoro a diffondersi in Italia e la loro metodologia fece scuola in tutta Italia.

A tal proposito il dottor Alberto Baldasseroni racconta quanto fu importante l'esperienza degli SMAL per la realtà di Roma:

Iniziammo a studiare il modello lombardo ancora prima di occuparci direttamente di salute negli ambienti di fabbrica. Lavoravamo per zone e poi ci incontravamo per scambiarci le esperienze. Molto importante fu l'indagine che facemmo su una fabbrica di pesticidi che si trovava sulla Tiburtina. Pubblicammo lo studio e i risultati nel libro *Pesticidi e salute dei*

¹⁰⁴ Laura Bodini, *La nascita dei primi SMAL in Lombardia* in *Per una storiografia della prevenzione* cit., p. 78.

¹⁰⁵ Si veda Appendice 1, Intervista a Enrico Occhipinti 18/12/2020.

¹⁰⁶ Si veda Appendice 1, Intervista a Laura Bodini 13/01/2021.

lavoratori, in quel caso il segretario del consiglio di zona ci chiese di dargli una mano per una indagine sui formulati di pesticidi perché erano preoccupati per la salute dei lavoratori occupati in quest'attività. È l'unico libro in Italia in cui la prefazione non è di un qualche importante professore o intellettuale, bensì degli operai e delle operaie del Consiglio di Fabbrica. Quel libro è interessante per la metodologia del caso di studio. A differenza dei colleghi di Milano che avevano la Clinica del Lavoro come punto di riferimento per il metodo, noi ci dovevamo arrangiare per la metodologia da applicare alle nostre indagini¹⁰⁷.

Interessante notare che la maggior parte dei medici che andarono a lavorare nei servizi territoriali di medicina del lavoro erano quasi tutto giovani studenti di medicina, neolaureati o ancora in corso di studi. Studiare medicina del lavoro negli anni Settanta in molti casi era una scelta politica e sociale. I medici più giovani aspiravano a conoscere le componenti sociali delle malattie e attraverso le proprie competenze tecniche e l'applicazione di innovativi modelli prevenzionali speravano di trovare soluzioni adeguate ai problemi dei lavoratori¹⁰⁸. Dunque, fu soprattutto grazie all'impegno e alla dedizione di questi giovani, definiti 'tecnici ragazzini'¹⁰⁹, che fu possibile la nascita e diffusione dei primi servizi territoriali di prevenzione. Ricorda Franco Carnevale a proposito del periodo:

molti medici del lavoro italiani ed a maggior ragione la maggioranza di quelli più giovani hanno aderito con entusiasmo al movimento di rinnovamento che comunque si stava compiendo caratterizzando la disciplina nel suo complesso come progressista, di sinistra, come era successo all'inizio del secolo e come invece era radicalmente mutata a causa del regime fascista¹¹⁰.

In assenza di una letteratura specifica sul tema si lascia alle parole dei protagonisti il racconto di frammenti di vita vissuta.

Leopoldo Magelli (Bologna):

eravamo tutti giovanissimi perché questo tipo di servizi nascevano proprio allora. Molti si laureavano e andavano direttamente nei servizi, altri come me che avevano una precedente esperienza ospedaliera ci arrivarono proprio perché credevano in questa tipologia di strutture nascenti. Eravamo tutti molto motivati e molto preparati perché dovevamo essere inattaccabili.

¹⁰⁷ Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

¹⁰⁸ Laura Bodini, *La nascita dei primi SMAL in Lombardia* in *Per una storiografia della prevenzione* cit., p. 75.

¹⁰⁹ L'espressione è di Silvia Candela nel breve scritto intitolato *La medicina del lavoro a Reggio alla fine degli anni '60: la sanità rivoluzionata?* (appunti di un intervento per un congresso tenutosi a Reggio Emilia il 30 settembre 2004). Cfr. Christian G. De Vito, *Tecnici e intellettuali dei "saperi speciali" nei movimenti degli anni Settanta a Reggio Emilia* cit., p. 389.

¹¹⁰ Franco Carnevale, *"La salute non si vende"* cit., p. 112.

E questo è un elemento chiave, perché non era facile lavorare nelle condizioni di allora. Ed eravamo molto integrati con il Consiglio di fabbrica e il sindacato¹¹¹.

Enrico Occhipinti (Milano):

Durante gli ultimi anni del mio corso di laurea ho lavorato presso la Clinica del Lavoro dove all'epoca c'era il professor Grieco ... un medico che negli anni successivi è diventato un mito per la medicina del lavoro! In quegli anni ho lavorato direttamente con lui e sempre con lui ho fatto la tesi sulla questione del microclima nella fonderia dell'Italsider di Lovere. Il primo ambiente di lavoro che ho visto e studiato è stata una fonderia ... era un luogo micidiale. Rispetto a quelle che esistono oggi non ci sono paragoni possibili (forse l'ILVA di qualche anno fa!). Questa fonderia era piccola ma faceva acciai speciali ed era veramente l'inferno. Dopo la laurea mi sono iscritto alla scuola di specializzazione di medicina del lavoro che all'epoca durava due anni. Appena laureato avrei avuto la possibilità di rimanere in Clinica del Lavoro come assistente di Grieco, ma dato il clima dell'epoca preferii andare a prestare servizio presso uno SMAL (Servizio di medicina per gli ambienti di lavoro) di Milano¹¹².

Celestino Panizza (Brescia):

già all'università avevamo iniziato a fare una scelta che essenzialmente era una scelta politica. In quel periodo a Milano c'era Maccacaro, a Castellanza il gruppo che gravitava attorno a Luigi Mara ... era una stagione ricca di stimoli [...] la scelta di specializzarsi in medicina del lavoro era dettata essenzialmente dall'ambiente molto dinamico dell'epoca ... gli studi di Maccacaro, i corsi delle 150 ore, la 'non delega' del gruppo torinese di Ivar Oddone, la dispensa sindacale; era l'epoca in cui iniziarono le rivendicazioni sull'ambiente di lavoro come ricaduta di una sensibilità nuova¹¹³.

E infine Alberto Baldasseroni ricorda quando ancora studente di medicina alla Sapienza Università di Roma, dopo la conclusione dell'esperienza dei corsi monografici realizzati in ambito universitario tra il '75 e il '77 per formare i lavoratori, insieme ad altri studenti del Collettivo di medicina, iniziò a collaborare con il sindacato per contribuire al miglioramento delle condizioni dei lavoratori di alcune aziende di Roma e dintorni:

Continuammo a lavorare con i sindacalisti che ci fecero distribuire nelle zone sindacali di Roma. Io, ad esempio, insieme ad alcuni altri compagni e compagne, mi occupai della zona Appio Tuscolano perché era vicino a casa mia. Seguivamo gli incontri che si svolgevano fisicamente nelle sedi sindacali di zona, quindi fuori dalle fabbriche; si incontravano sindacalisti e operai e noi intervenivamo sulle questioni della salute. Dopo poco iniziammo gli

¹¹¹ Si veda Appendice 1, Intervista a Leopoldo Magelli 25/01/2022.

¹¹² Si veda Appendice 1, Intervista a Enrico Occhipinti 18/12/2020.

¹¹³ Si veda Appendice 1, Intervista a Celestino Panizza 23/12/2022.

interventi sulle singole fabbriche, cominciò così la nostra esperienza di ‘tecnici ragazzini’, studiavamo l’ambiente di fabbrica e facevamo indagini perché i lavoratori avevano bisogno di studi sul campo e non si fidavano delle istituzioni ufficiali, tipo l’ENPI¹¹⁴.

Dalle interviste emerge chiaramente quanto fosse forte il valore sociale della professione; per questo motivo molti tra questi giovani medici vennero coinvolti anche nella realizzazione dei corsi delle ‘150 ore’ che furono di fondamentale importanza per la diffusione tra gli operai della ‘sensibilità nuova’ a cui si accennava nei precedenti interventi.

La conquista delle 150 ore ha permesso di introdurre in maniera sistematica e in una forma originale la partecipazione sociale, l’educazione degli adulti e la formazione permanente nelle relazioni di lavoro¹¹⁵. Si è trattato di un’esperienza nuova molto diversa dall’educazione popolare degli anni precedenti; le 150 ore, infatti, sono state un vero e proprio «laboratorio collettivo»¹¹⁶ che ha permesso di sperimentare nuovi modelli didattici per l’educazione degli adulti basati su insegnamenti modulari e seminariali e sul principio della ricerca-azione in cui le conoscenze degli insegnanti e l’esperienza degli ‘studenti-lavoratori’ si mischiarono per trovare soluzioni ai problemi delle condizioni di lavoro degli operai. Tali corsi venivano realizzati in alcune scuole pubbliche, nelle università e in altre strutture statali che si resero disponibili, come biblioteche¹¹⁷ e istituzioni culturali. Tendenzialmente il corso delle 150 ore aveva come schema di riferimento il rapporto tra scuola e lavoro, pertanto, i corsi anche dal punto di vista simbolico dovevano essere organizzati presso luoghi collegati al mondo dell’istruzione. La didattica di tali corsi era fortemente innovativa proprio perché non erano corsi sindacali ma erano corsi di approfondimento culturale e disciplinare nei quali si discuteva di soggettività operaia ma anche di molte altre cose finalizzate ad arricchire la cultura dei lavoratori e delle lavoratrici. Per quanto riguarda i corsi delle 150 ore organizzati all’università si riporta il caso della Sapienza Università di Roma dove, tra il ‘75 e il ‘77, vennero realizzati per la FLM (Federazione lavoro metalmeccanici) tre corsi monografici per l’educazione dei lavoratori. Racconta in merito Alberto Baldasseroni:

¹¹⁴ Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

¹¹⁵ Pietro Causarano, «*Il male che nuoce alla società di noi lavoratori*» cit., p. 76.

¹¹⁶ Ivi, p. 77.

¹¹⁷ Bisogna tener conto del fatto che i luoghi privilegiati per l’organizzazione di tali corsi erano le scuole e le università ma nei centri più piccoli era possibile che questi corsi venissero realizzati in altri luoghi identificativi per la cultura come la biblioteca. Si propone l’esempio della Biblioteca comunale di Faenza dove a partire dal 1973 vennero organizzati corsi di educazione permanente e specifici corsi delle 150 ore. Per un approfondimento sul caso della Biblioteca di Faenza si rimanda a: Luisa Castelli – Maria Gioia Tavoni, *La biblioteca pubblica e l’educazione permanente: alcune considerazioni sulle “150 ore”*, in *L’organizzazione culturale del territorio: il ruolo delle biblioteche*, scritti di Maria Bruna Baldacci [et al.]; a cura di Everardo Minardi, Milano, Franco Angeli, 1980, p. 249-268.

Dall'a.a.'74-'75 partì all'università l'esperienza dei corsi monografici organizzati dal FLM (Federazione metalmeccanici) di Roma [...]. La FLM si coordinava con i docenti della Sapienza, tra i fisici ricordo Marcello Cini un importantissimo personaggio che ha scritto tanto su queste questioni, poi c'era Massimo Scalia, uno dei primi fondatori del movimento ambientalista e il suo collega e amico Gianni Mattioli che poi divenne Ministro dell'ambiente. A biologia c'erano i coniugi Frontali – Toschi¹¹⁸.

Grazie all'appoggio di docenti sensibili alle tematiche affrontate nei corsi, le lezioni vennero organizzate in diverse facoltà come giurisprudenza, scienze e matematica:

I corsi erano strutturati in lezioni frontali che si tenevano in aule grandi tipo l'aula magna della facoltà di Ingegneria a San Pietro in Vincoli, e seminari più piccoli in cui gli studenti e i lavoratori si dividevano in base alle zone sindacali per affrontare i problemi nei luoghi del lavoro.

Nel '75, quindi nel secondo anno di realizzazione dei corsi monografici, il Collettivo di medicina di cui faceva parte Alberto Baldasseroni propose alla FLM di organizzare un corso monografico sul tema della salute e sicurezza dei lavoratori:

Eravamo una ventina di studenti di medicina e qualche studente di biologia e ingegneria. Tutto il programma venne programmato e realizzato. I corsi però non si svolsero a medicina perché la facoltà non accettò mai ufficialmente questi corsi anche se alcuni docenti erano favorevoli. Quindi per la "logistica" ci appoggiammo a biologia dove da poco tempo insegnava Giovanni Berlinguer che aveva ottenuto la cattedra in igiene del lavoro (non a caso, fuori dalla facoltà di medicina!!) e insegnava fisiologia e igiene del lavoro. Lui era il nostro punto di riferimento, ci facilitava i contatti. Eravamo un gruppo di studenti eccellenti, avevamo tutti medie molto alte e quindi la stima con Giovanni era reciproca. Facemmo il primo incontro nel febbraio del 1977 sulla FATME, una fabbrica di Roma che si occupava di telefonia in cui c'erano stati dei casi di allergie¹¹⁹.

Si è visto quindi, attraverso la testimonianza di persone che hanno vissuto la storia della nascita dei servizi di medicina del lavoro territoriale quanto questa esperienza, insieme alla realizzazione dei corsi delle 150 ore, sia stata fondamentale per la diffusione di una nuova idea di tutela dell'ambiente di lavoro. La salute allora cambiò paradigma: non più cura solo delle malattie causate dall'attività lavorativa ma indagini e interventi tecnici finalizzati a fare prevenzione; non più intervento dello Stato attraverso i propri corpi ispettivi ma stretta collaborazione tra amministrazioni locali e specialisti della prevenzione. La diffusione massiva sul territorio di servizi di medicina, non solo di medicina del lavoro, ma anche

¹¹⁸ Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

¹¹⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Alberto Baldasseroni 17/09/2020.

consultori, centri di igiene mentale, centri per la medicina scolastica e di comunità e altri servizi di medicina volti al sociale, fu la premessa per la successiva Riforma sanitaria del 1978.

La Riforma sanitaria, infatti, si rese necessaria sia per lo sviluppo del concetto di prevenzione avvenuto nel corso degli anni Settanta sia per una nuova consapevolezza che animava l'opinione pubblica. In particolar modo tra il 1973 e il 1977, si verificarono alcuni eventi che contribuirono in maniera significativa alla presa di coscienza della gravità della condizione operai da parte dell'opinione pubblica, dei lavoratori e del mondo scientifico: la 'morte colorata' cioè i tumori della vescica causati da coloranti organici degli operai dell'IPCA di Ciriè (1973-74)¹²⁰; i tumori al fegato ricercati e scoperti tra i lavoratori del cloruro di vinile monomero (1974-75)¹²¹; l'esplosione del reattore della fabbrica chimica Icmesa di Meda (1976)¹²². Questi eventi drammatici insieme ai risultati ottenuti dai servizi territoriali di medicina furono quindi decisivi per l'approvazione della Riforma sanitaria che non era ormai più rinviabile.

Giovanni Berlinguer che fu uno dei principali promotori della riforma negli anni precedenti la pubblicazione della legge aveva sempre sostenuto:

Vogliamo che il servizio sanitario nazionale, sia incentrato sugli enti locali e sullo Stato per un'esigenza di democrazia perché la democrazia non soltanto è un'esigenza nella gestione dei servizi, nell'amministrazione dei fondi, nelle decisioni sulla dislocazione delle istituzioni, ma è un'esigenza intrinseca della salute, del progresso sanitario. La salute diceva Ippocrate, progredisce dove i popoli «non sono soggetti a despoti ma vivono liberi e per se stessi si affaticano». Egli introduceva così un concetto modernissimo di fatica, di logorio, di usura dell'organismo, che è maggiore ove la partecipazione al lavoro ed alla vita sociale è coatta, è imposta dall'esterno [...]¹²³.

Le speranze di Berlinguer in parte vennero esaudite e con la Legge n. 883 del 28 dicembre 1978 che rese attuativa la Riforma sanitaria, si concluse così il periodo delle lotte per la salute. La Riforma sanitaria, infatti, istituì il Sistema sanitario nazionale (Ssn) trasferendo

¹²⁰ Per un approfondimento sulle morti all'IPCA di Ciriè si rimanda a: Mauro Benedetti, *La morte colorata: storie di fabbrica*, Milano, Feltrinelli, 1978.

¹²¹ Per un approfondimento sugli effetti cancerogeni del cloruro di vinile: Franco Carnevale - Massimo Vaisecchi, *Sostanze e lavorazioni che generano tumori*, «Sapere», LXXV (1974), n. 770, p. 24-29; Franco Carnevale - Massimo Vaisecchi, *Anche queste sono cancerogene: CMME & BCME e Cloruro di vinile*, «Sapere», LXXV, (1974), n. 770, p. 29-32; Franco Carnevale - Massimo Vaisecchi, *Cancro, lavoro e scienza*, «Sapere», LXXV (1974), n. 770, p. 32-33.

¹²² Per approfondire la tragedia dell'Icmesa si rimanda al fascicolo della rivista «Sapere» del novembre - dicembre 1976 integralmente dedicato allo studio della tragedia: *Seveso: un crimine di pace*, «Sapere», LXXIX, (novembre-dicembre 1976) n. 796.

¹²³ Giovanni Berlinguer, *Enti locali e politica sanitaria*, Roma, Editori Riuniti, 1966, p. 24.

alle Regioni nuovi poteri grazie ad un'apposita legislazione di recepimento regionale e all'attivazione di servizi territoriali in tutte le Regioni.

L'assetto del Ssn rispose a criteri di decentramento (in seno alle Regioni, ai Comuni, alle Usl), partecipativi, universalistici, opposti alla gestione tecnico-aziendalistica del servizio. Rispose altresí a un'impostazione della malattia come fatto sociale, alla centralità della prevenzione, a un impegno diffuso capace parimenti di investire questioni legate alla tutela dell'ambiente (di lavoro, ma anche al di fuori di esso)¹²⁴.

La Riforma determinò, in ambito regionale, la nascita delle Unità sociosanitarie locali (USL), in seguito trasformate nelle attuali Aziende sanitarie locali (ASL). A tali strutture venne affidato il compito di occuparsi della tutela della salute di tutti i cittadini del territorio di competenza ed in particolare dei lavoratori dipendenti. Inoltre, attraverso questa legge alcune competenze precedentemente attribuite ad altri enti statali passò alle regioni e quindi alle USL/ASL di pertinenza. Si pensi al caso dell'ENPI a cui, dall'epoca della sua istituzione durante il fascismo, era stato attribuito il compito di vigilare sulla corretta applicazione delle norme di sicurezza all'interno delle aziende e fornire informazioni e chiarimenti in materia antinfortunistica, con la Riforma tali compiti divennero di competenza dei presidi territoriali. Con la Riforma sanitaria si concluse quindi il periodo delle lotte per la salute e la sanità pubblica acquisì una nuova fisionomia grazie alle sperimentazioni rivoluzionarie del decennio.

Gli anni Settanta, infatti, molto spesso vengono ricordati unicamente come gli 'anni di piombo', gli anni del terrorismo politico e delle stragi di Stato. In realtà si è trattato di un decennio di grande fermento culturale e politico che ha alimentato l'avvio di innovative esperienze in ambito didattico, amministrativo e sociale. In particolar modo, si è visto come l'ambiente della medicina venne travolto dall'esigenza di cambiamento e i medici, soprattutto i più giovani, spinti da un grande entusiasmo e dall'«ansia di progetto»¹²⁵ tipica del periodo, iniziarono a lavorare per una 'medicina da rinnovare'¹²⁶ adeguata a migliorare le condizioni dei lavoratori.

¹²⁴ Chiara Giorgi – Ilaria Pavan, *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della Riforma sanitaria* cit., p. 453.

¹²⁵ Chiara Faggiolani, *Come un ministro per la cultura* cit., p.10.

¹²⁶ Si prende in prestito il titolo del famoso libro scritto da Giulio Maccacaro. Giulio Maccacaro, *Per una medicina da rinnovare*, Milano, Feltrinelli, 1981.

5.3 Infortuni sul lavoro all'alba degli anni Duemila

Dagli anni Ottanta in poi con l'affermazione della Comunità Europea il panorama della salute e sicurezza dei lavoratori è cambiato in maniera significativa. Iniziarono, infatti, ad essere emanate Direttive e Linee guida europee¹²⁷, finalizzate a uniformare per tutti gli Stati membri della Comunità la regolamentazione in materia di salute e di sicurezza negli ambienti di lavoro. Sulla base di tali Direttive, i singoli Paesi della Comunità Europea hanno dovuto adeguare i propri ordinamenti rispetto alle disposizioni comunitarie. In particolar modo, per il caso italiano la normativa sulla sicurezza è rimasta pressoché uguale a quella degli anni Sessanta e Settanta fino alla direttiva 391 del 1989¹²⁸ che ha inciso in maniera significativa sul rinnovamento sostanziale delle norme sulla salute e sicurezza. Di seguito un elenco sintetico delle disposizioni di legge dei primi anni Novanta:

- ✓ Legge n. 46/90: introduzione di precise regole nell'ambito della sicurezza degli impianti elettrici, di riscaldamento, tecnologici.
- ✓ D.Lgs. 277/91: definizione di regole precise in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro.
- ✓ Legge n. 257 del 27/3/92: Norme relative alla cessazione dell'impiego di amianto.

A questo elenco si aggiunge anche il DPR n. 175/88 sui grandi rischi industriali, noto come Direttiva Seveso. Si ricorda che, il 10 luglio 1976 nell'azienda Icmesa di Meda si verificò la dispersione di una tra le sostanze artificiali più tossiche, la diossina TCDD. La nube di veleno contaminò vari territori della bassa Brianza e in particolarmente la zona di Seveso. La tragedia ebbe una risonanza tale a livello mondiale da stimolare il legislatore europeo ad intervenire sulla normativa in tema di grandi industrie; la Direttiva Seveso (82/501/CEE) venne recepita in Italia il 17 maggio 1988 con il DPR n. 175.

La nuvola di diossina che fuoriesce dall'Icmesa di Seveso segna quasi simbolicamente lo spartiacque tra un periodo nel quale centrale era il problema della salute di chi dentro la fabbrica lavorava, e un nuovo periodo nel quale l'attenzione si sposta progressivamente verso uno scenario più ampio e complesso, quello della nocività ambientale, condivisa da tutti i cittadini, portando alla luce contraddizioni riguardanti da una parte la "sostenibilità" dello sviluppo e dall'altra la difesa del posto di lavoro nelle industrie a rischio ambientale¹²⁹.

¹²⁷ Per un approfondimento sulla normativa europea si rimanda a: Inail, *Guardare all'Europa: la prevenzione*, Roma, Inail, 2015.

¹²⁸ Direttiva del Consiglio del 12 giugno 1989, n. 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GUUE serie L del 29 giugno 1989, n. 183.)

¹²⁹ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro*, cit., p. 244.

Negli anni Ottanta, infatti, a seguito dei cambiamenti subentrati nella società, si verificò un sostanziale cambio di paradigma. Divenne chiaro che applicare il concetto di salute alla sola condizione dei lavoratori, era diventato riduttivo in quanto i problemi per la salute del cittadino-lavoratore non erano più unicamente collegabili all'ambiente 'interno' di fabbrica, ma a causa dell'inquinamento ambientale prodotto dalle grandi industrie era necessario estendere i concetti di salute dei lavoratori ai nuovi temi ambientalisti incentrati sulla salute ambientale: in un mondo globalizzato non è più possibile pensare alla salute del singolo senza considerare anche la salute dell'ambiente.

A partire dagli anni Ottanta, infatti, grazie alle 'lotte per la salute' dei decenni precedenti si arrivò al fenomeno della 'dismissione industriale': venne riconosciuto il danno enorme causato dalle grandi aziende sia sulla salute dei singoli lavoratori sia per l'ambiente intero. Pertanto, essendo chiaro che non era possibile una 'ristrutturazione sostenibile' alcune delle più grandi e pericolose industrie del dopoguerra vennero chiuse.

A tal proposito, Gino Rubini ha raccontato:

Negli anni Ottanta ho scritto un libro con altri colleghi che si intitola *Le fonderie* ed è il risultato di una ricerca che abbiamo condotto su 70 fonderie in Emilia-Romagna. Ecco, quello studio ci dimostrò che all'interno di molte fonderie di seconda fusione c'erano delle condizioni di lavoro infernali ed era inutile applicare qualsiasi misura di intervento, l'unico intervento possibile era chiudere quelle fabbriche. All'epoca facemmo una sorta di 'profezia', sostenevamo che nel giro di vent'anni quelle fonderie sarebbero state chiuse perché non era pensabile applicare interventi risolutivi. Abbiamo avuto ragione perché delle 70 fonderie prese in esame oggi è rimasta attiva sola una. Con il tempo quelle fonderie non hanno più trovato lavoratori disponibili a lavorare in condizioni disumane, anche gli immigrati ci lavoravano per un pochino ma poi scappavano via¹³⁰.

È evidente quindi come a partire dagli anni Ottanta sia cambiata la stessa percezione di 'lavoro nocivo' e dal concetto di 'contraddizione' ambientale si sia passati all'effettiva dismissione e quindi chiusura delle grandi fabbriche. Si pensi, ad esempio, al caso del porto industriale di Porto Marghera, nato a cavallo tra le due guerre per dare un'immagine moderna alla laguna veneta e diventato nel corso degli anni un 'mostro industriale'¹³¹. Se ne è discusso con Gilda Zazzara: «Porto Marghera ha vissuto 50 anni di espansione industriale, con tutto ciò che ne è conseguito, e i restanti 50 anni (in cui siamo ancora immersi!) di dismissione,

¹³⁰ Si veda Appendice 1, Intervista a Gino Rubini 16/01/2021.

¹³¹ Per un approfondimento sulla storia ed evoluzione di Porto Marghera si rimanda a: Gilda Zazzara, *I cento anni di Porto Marghera (1917-2017)*, «Italia contemporanea», (2017), n. 284, p. 209-236; Ead., *Il Petrolchimico*, Padova, Il Poligrafo, 2009.

di smantellamento... ma su questi ultimi anni, come dicevamo prima, non c'è storiografia»¹³².

Dopo la 'sconfitta della FIAT'¹³³ del 1980, sembrerebbe, infatti, essere calato un terribile silenzio sul mondo operaio, che fu oggetto di interesse per la storiografia quando era un movimento 'acquisitivo' e 'offensivo', in avanzata, ma per nulla studiato in quella che è stata definita la fase di declino del movimento operaio, ovvero il momento in cui le rivendicazioni degli anni 'caldi' delle lotte vennero semplicemente normalizzate e ridimensionate. Gilda Zazzara, che negli ultimi anni ha approfondito questi temi, ha fatto notare come per l'analisi storica di questa parte di storia sia fondamentale l'uso delle fonti orali¹³⁴ perché per studiare il 'declino industriale' si lavora sul «“vissuto” delle dismissioni: come i lavoratori hanno vissuto la chiusura delle fabbriche e come hanno vissuto l'esperienza della cassa integrazione, del pre-pensionamento, delle chiusure e demolizioni»¹³⁵.

Il passaggio dalla fase delle lotte per la salute alla 'dismissione industriale' ha determinato anche un importante cambiamento per quanto riguarda le malattie professionali. È stato dimostrato infatti che sono numerose le malattie causate dall'attività lavorativa che emergono molti anni dopo la chiusura delle fabbriche.

L'operaio di Porto Marghera va in pensione e dopo qualche anno si ammala, gli viene l'angiosarcoma o il mesotelioma. Non ho delle fonti dirette su cui ho lavorato per il vissuto della malattia di questi operai, ma tenderei a leggere quei corpi malati come "corpi deindustrializzati", cioè il fatto che la malattia si manifesti quando quel mondo di riferimento non c'è più è un tema su cui riflettere¹³⁶.

Un fondamentale passo in avanti per una regolamentazione più articolata e complessiva della sicurezza sul lavoro, si è avuto con l'emanazione del D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 (successivamente modificato dai decreti n. 242/1996, n. 25/2002 e n. 195/2003).

¹³² Si veda Appendice 1, Intervista a Gilda Zazzara 6/11/2020.

¹³³ L'11 settembre 1980 la Fiat aveva preannunciato il licenziamento collettivo di quasi 15mila lavoratori, in gran parte operai con sede a Torino, e il consiglio sindacale di Mirafiori, composto da diverse organizzazioni, proclamò lo sciopero generale. La marcia dei quarantamila o dei quarantamila quadri FIAT fu una manifestazione antisindacale, tenutasi a Torino il 14 ottobre 1980. Migliaia di impiegati e quadri della FIAT sfilarono per le strade del capoluogo piemontese in segno di protesta contro i picchettaggi che impedivano loro, da 35 giorni, di entrare in fabbrica. La manifestazione ebbe come effetto diretto quello di spingere il sindacato a chiudere la vertenza con un accordo favorevole alla FIAT. Per questo motivo l'evento viene convenzionalmente indicato come esempio del progressivo indebolimento del sindacato all'interno delle fabbriche e fine effettiva del movimento sindacale.

¹³⁴ Per un esempio di utilizzo di fonti orali per i temi in oggetto si rimanda a: Alessandro Casellato – Gilda Zazzara, *La nostra Spoon River*, «Venetica» (2008), n. 18, p. 1-38.

¹³⁵ Si veda Appendice 1, Intervista a Gilda Zazzara 6/11/2020.

¹³⁶ Si veda Appendice 1, Intervista a Gilda Zazzara 6/11/2020.

Tale decreto venne emanato per recepire otto Direttive europee sulla tutela della salute e sicurezza del lavoro¹³⁷ e una Direttiva quadro¹³⁸.

Di fondamentale importanza in quanto sancì il passaggio da una logica prevalentemente risarcitoria dell'infortunio ad un'azione marcatamente preventiva finalizzata a eliminare e ridurre i rischi sul lavoro. Con il nuovo decreto è stata quindi promossa una nuova 'cultura della sicurezza': «in tale modo si dà vita ad un modello di gestione degli adempimenti previsti dalla legge, fondato sui principi della sicurezza globale, della prevenzione, della programmazione e soprattutto della partecipazione dei lavoratori alla gestione dei rischi e all'organizzazione del lavoro»¹³⁹.

Il D.Lgs. 626/94 operò una trasformazione radicale del sistema di tutela nazionale. Sino all'entrata in vigore della '626' il sistema di protezione dei lavoratori era basato sulla sola prevenzione tecnologica (macchine ed impianti sicuri, luoghi di lavoro salubri), con il nuovo decreto venne introdotto il principio dell'organizzazione e gestione in sicurezza dei processi lavorativi che comportò il passaggio ad un sistema di sicurezza globale: l'uomo, anziché la macchina, divenne il centro della nuova organizzazione aziendale e per questo motivo acquistarono una nuova rilevanza l'informazione, la formazione e la partecipazione attiva dei lavoratori alla sicurezza sul lavoro¹⁴⁰. Si diffuse quindi la consapevolezza che per un reale miglioramento dei livelli di sicurezza occorre agire sull'organizzazione del lavoro, sulla maggiore informazione e consapevolezza del lavoratore circa i rischi a cui è esposto e le relative misure di riduzione, sulla presenza in azienda di figure specifiche e specialistiche in ordine alla sicurezza, su un sistema sanzionatorio chiaro ed efficace, ma soprattutto sull'adozione e attuazione del processo di valutazione di tutti i rischi. Il concetto di 'partecipazione' dei lavoratori perse così il significato di «antagonismo sociale»¹⁴¹ che aveva

¹³⁷ Direttiva n. 269/90/CEE relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale di carichi che comporta tra l'altro rischi dorso-lombari per i lavoratori; Direttiva n. 270/90/CEE relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività svolte su attrezzature munite di videoterminali; Direttiva n. 90/394/CEE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione da agenti cancerogeni; Direttiva n. 391/89/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; Direttiva n. 90/679/CEE relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici; Direttiva n. 654/89/CEE relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro; Direttiva n. 655/89/CEE relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori; Direttiva n. 656/89/CEE relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e salute per l'uso da parte dei lavoratori di attrezzature di protezione individuale.

¹³⁸ Direttiva del Consiglio del 12 giugno 1989, n. 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GUUE serie L del 29 giugno 1989, n. 183.). Per un approfondimento si rimanda a: <<https://osha.europa.eu/en/legislation/directives/the-osh-framework-directive/the-osh-framework-directive-introduction>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

¹³⁹ Inail, *Guardare all'Europa: la prevenzione* cit., p. 186.

¹⁴⁰ Inail, *Storia della prevenzione*, Roma, Inail, 2014, p. 15.

¹⁴¹ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro* cit., p. 255.

caratterizzato i decenni precedenti e venne incasellato in un nuovo sistema di protezione sociale in cui il lavoratore attraverso l'istituzione di un proprio rappresentante per la sicurezza vede riconosciuti per legge i propri diritti e attraverso mirati programmi di formazione diventa consapevole delle proprie responsabilità in tema di salute sia verso se stesso che verso i colleghi di lavoro¹⁴².

I principali elementi innovativi del decreto 626 furono i seguenti:

- ✓ Nuovi doveri per il lavoratore: ciascun lavoratore ha il dovere di prendersi cura della salute e sicurezza propria, e delle altre persone su cui possono ricadere gli effetti delle sue azioni ed omissioni¹⁴³.
- ✓ Responsabilità penale per il datore di lavoro: in caso di mancanze in merito alla formazione e istruzione del personale e in caso di omissione dei dovuti controlli in tema di sicurezza sui processi e sui mezzi impiegati dai lavoratori è il datore di lavoro che ne risponde penalmente¹⁴⁴.
- ✓ Introduzione del dovere di controllo sulla sicurezza dei mezzi e strumenti forniti da parte dei progettisti, dei fabbricanti, dei fornitori e degli installatori¹⁴⁵.
- ✓ Introduzione dell'obbligo per ciascuna azienda di dotarsi di un servizio di prevenzione aziendale, interno o esterno: il Servizio di prevenzione e protezione (SPP). Tale servizio è uno degli aspetti più innovativi del decreto in quanto obbliga il datore di lavoro a gestire una struttura stabile di consulenza finalizzata ad assicurare l'osservanza dei precetti di prevenzione e protezione¹⁴⁶.
- ✓ Introduzione della figura del medico competente: il medico viene nominato dal datore di lavoro e si occupa dei controlli sanitari e delle visite di monitoraggio aziendali¹⁴⁷.
- ✓ Introduzione della figura del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP): viene nominato dal datore di lavoro ed ha il compito di monitorare che all'interno dell'azienda vengano rispettate le norme sulla sicurezza¹⁴⁸.
- ✓ Introduzione della figura del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS): l'RLS viene eletto o designato direttamente dai lavoratori e si fa portavoce delle esigenze dei lavoratori. Collabora con il RSPP e con il datore di lavoro al fine di migliorare le condizioni di sicurezza all'interno dell'azienda. Al RLS vengono

¹⁴² Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro* cit., p. 255.

¹⁴³ Art. 5, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

¹⁴⁴ Art. 4, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

¹⁴⁵ Art. 6, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

¹⁴⁶ Art. 8 e 9, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

¹⁴⁷ Art. 17, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

¹⁴⁸ Art. 2, 4, 11, 17 D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

attribuiti specifici poteri e diritti il diritto all'accesso nei luoghi di lavoro per esercitare un'azione di controllo e di verifica; (diritto di accesso alle documentazioni delle banche dati riguardanti le condizioni di salute dei lavoratori; diritto di partecipazione a periodiche riunioni per valutare lo stato dell'arte d'attuazione dei meccanismi dei sistemi di sicurezza all'interno dell'azienda; diritto di partecipazione attiva in tema di politiche aziendali sul miglioramento ed aggiornamento dei sistemi di sicurezza)¹⁴⁹.

Il D.Lgs. 626/94 ha introdotto anche l'obbligo per il datore di lavoro di ogni tipologia di azienda, nel settore pubblico e privato, di redigere il Documento di valutazione dei rischi (DVR), ovvero un testo nel quale vengono valutati tutti i rischi relativi alla specifica attività lavorativa dei dipendenti con conseguente valutazione programmazione delle misure ritenute opportune per garantire la sicurezza dei lavoratori¹⁵⁰. Tra le ulteriori responsabilità del datore di lavoro vi è anche l'obbligo di predisporre precise sanzioni per i vari soggetti responsabili in azienda (dirigenti e RSPP) in caso inosservanza degli adempimenti posti a loro carico dal Decreto medesimo. Con la 626 al datore di lavoro è stato chiesto quindi di adottare un vero e proprio processo di *risk assessment*¹⁵¹, che prevede una fase di identificazione e di valutazione dei rischi e del loro impatto, nonché delle raccomandazioni per la loro riduzione con particolare attenzione alla fase di formazione del personale.

Vale la pena notare che dal dibattito parlamentare sui cambiamenti legislativi ritenuti necessari al fine di migliorare il sistema antinfortunistico italiano emersero alcune riflessioni interessanti. L'onorevole Carlo Smuraglia pose l'accento sul fatto che mentre il sistema infortunistico essendo collegato ai processi di lavoro è controllabile, per quanto riguarda le malattie da lavoro la situazione è più complessa perché le patologie connesse a specifici lavori sono cambiate in risposta alla stessa evoluzione dei rischi determinando un sostanziale cambio di paradigma: dal concetto di malattia professionale si è passati all'idea di malattia correlata al lavoro, ovvero analisi dell'ambiente di lavoro e contestualmente analisi dello stile di vita del lavoratore¹⁵².

¹⁴⁹ Art. 18 e 19, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

¹⁵⁰ Art. 4, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626.

¹⁵¹ Olivia Bonardi spiega come il modello del *risk assessment* sia estremamente complesso e contraddittorio. Essendo pensato principalmente per le grandi aziende, si è venuta a creare una situazione in cui le aziende di piccole e medie dimensioni non sono in grado di adempiere alle disposizioni di legge. Pertanto, il legislatore per venire in contro alle criticità della norma ha cercato di semplificare gli adempimenti previsti rischiando però così di compromettere l'intero impianto della legge e a discapito dei livelli di sicurezza. Cfr. Olivia Bonardi *Dentro al ginepraio della semplificazione: salute e sicurezza sul lavoro nell'Italia che riparte*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 67 (2016), n. 3, p. 608.

¹⁵² Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro* cit., p. 255.

Ad ogni modo, dopo pochi anni dall'entrata in vigore della 626 fu necessario aggiornarne la normativa per tenere conto dei nuovi fattori sociali, economici e culturali innescati dalla 'quarta rivoluzione industriale' e che rapidamente andarono a modificare il mondo del lavoro e di conseguenza le condizioni di sicurezza dei lavoratori.

I primi anni Duemila furono caratterizzati da un acceso dibattito politico sulla necessità di intervenire sulla normativa antinfortunistica; alcuni sostenevano che fosse opportuno predisporre un Testo Unico sulla materia per rafforzare la cultura della prevenzione, altri ritenevano che sarebbe stato meglio redigere un testo più semplice e meno dettagliato contenenti norme non vincolanti¹⁵³. Si arrivò così al 2008 quando su insistenza del Presidente della Repubblica Napolitano, a seguito della tragedia della Thyssen – Krupp¹⁵⁴ di Torino, venne approvata la pubblicazione di un Testo Unico che avrebbe rinnovato la materia della salute e sicurezza dei lavoratori

Il 1° aprile 2008, il Consiglio dei ministri approvò il “Nuovo Testo Unico in materia di sicurezza e salute sul lavoro” (D.Lgs.n. 81/2008). Con tale decreto venne riordinata tutta la materia della salute e sicurezza sul lavoro in un unico dispositivo di legge che ha abrogato le precedenti normative, ivi compresi il D.Lgs 626/94 e il D.Lgs 494/1996.

Il D.Lgs. 81/2008, corretto ed integrato dal successivo D.Lgs. 106/2009, è stato pubblicato con l'intento di riordinare la materia della salute e sicurezza dei lavoratori. È composto da 306 articoli compresi in 13 titoli e 51 allegati. Complessivamente, il Decreto prevede l'ampliamento del campo di applicazione del quadro normativo in materia di salute e sicurezza anche verso nuovi settori lavorativi come il lavoro autonomo, le imprese familiari e le nuove tipologie di contratti di lavoro, note come 'lavoro flessibile'.

Con il D.Lgs. n. 81/08 è stato perfezionato il processo evolutivo della salute e sicurezza. La materia prevenzionale ha acquisito una fisionomia più dinamica per essere al passo con l'evoluzione tecnologica e dei meccanismi di produzione di beni e servizi. Focus del decreto è il passaggio da un modello di prevenzione basato sull'ottenimento di un ambiente di lavoro tecnologicamente sicuro, ad un modello in cui è considerato fondamentale il comportamento dei lavoratori per mantenere alti livelli di sicurezza¹⁵⁵. Tra le principali novità contenute nel testo, varato grazie all'iniziativa congiunta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della salute e al coinvolgimento delle parti sociali, si segnalano:

¹⁵³ Olivia Bonardi, *Dentro al ginepraio della semplificazione* cit., p. 593.

¹⁵⁴ L'incidente della ThyssenKrupp di Torino è considerato uno tra i più gravi incidenti sul lavoro avvenuti nell'Italia contemporanea. La notte tra il 5 e 6 dicembre 2007 un incendio causò la morte di 7 operai. L'azienda venne chiusa e il processo che si concluse nel 2016 confermò l'accusa di omicidio colposo per l'amministratore delegato dell'azienda e altri manager.

¹⁵⁵ Inail, *Guardare all'Europa: la prevenzione* cit., p. 187.

- ✓ ampliamento del campo di applicazione a tutti i lavoratori (compresi i lavoratori autonomi)¹⁵⁶;
- ✓ rafforzamento delle prerogative delle rappresentanze in azienda¹⁵⁷;
- ✓ creazione di un rappresentante di sito produttivo, nelle realtà particolarmente complesse e pericolose (a esempio, i porti)¹⁵⁸;
- ✓ rivisitazione e coordinamento delle attività di vigilanza¹⁵⁹;
- ✓ finanziamento di azioni promozionali sia private che pubbliche, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese, tra le quali l'inserimento nei programmi scolastici e universitari della materia della salute e sicurezza sul lavoro¹⁶⁰;
- ✓ revisione del sistema delle sanzioni¹⁶¹;
- ✓ eliminazione e semplificazione degli obblighi burocratico-formali¹⁶²;
- ✓ creazione di un sistema informativo pubblico (Sistema informatico nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro - Sinp) per la condivisione e la circolazione di notizie sugli infortuni, sulle ispezioni e sulle attività in materia di salute e sicurezza sul lavoro¹⁶³.

A seguito delle segnalazioni di criticità emerse nei primi mesi di applicazione del D.Lgs. 81/2008, il decreto è stato aggiornato con il successivo D.Lgs. 106/2009 che apportò i seguenti cambiamenti.

- ✓ modifica della disciplina relativa all'appalto;
- ✓ complessiva riforma dell'apparato sanzionatorio;
- ✓ modifica delle disposizioni concernenti la sospensione dell'attività imprenditoriale in seguito a violazioni nell'impiego di personale;
- ✓ potenziamento del ruolo degli organismi paritetici.

Interessante notare che in Italia tra il 2007 e il 2009, nonostante l'alternanza di diversi Governi, la politica ha posto al centro dell'attenzione il tema della prevenzione, con conseguente aumento di interesse per la ricerca e la riabilitazione¹⁶⁴. Per questo motivo, sono stati potenziati anche gli enti 'storicamente' adibiti alla tutela del lavoro: Inail, Ispesl e Ipsema.

¹⁵⁶ Art. 2, com. 1, D.Lgs. n. 81/08.

¹⁵⁷ Art. 47, D.Lgs. n. 81/08.

¹⁵⁸ Art. 49, D.Lgs. n. 81/08.

¹⁵⁹ Art. 13, D.Lgs. n. 81/08.

¹⁶⁰ Art. 11, D.Lgs. n. 81/08.

¹⁶¹ Artt. 55-61 e 68, D.Lgs. n. 81/08.

¹⁶² Art 13 bis e 13 ter, D.Lgs. n. 81/08.

¹⁶³ Art. 8, D.Lgs. n. 81/08.

¹⁶⁴ Inail, *Guardare all'Europa: la prevenzione* cit., p. 30.

Nello specifico l'art. 8 del D.lgs 81/2008 disciplina le funzioni proprie di questi tre grandi enti pubblici con competenze in materia di sicurezza sul lavoro:

- ✓ elaborazione e applicazione di piani triennali di attività finalizzate alla ricerca;
- ✓ sostegno, attraverso la conferenza permanente dei servizi, alle aziende pubbliche e private per la pianificazione di programmi di intervento in materia di sicurezza e salute sul lavoro, per controlli sull'adeguatezza dei sistemi di prevenzione e assicurativi, per la proposta di soluzioni normative e tecniche atte a ridurre il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali;
- ✓ attività di consulenza;
- ✓ attività di formazione;
- ✓ promozione e divulgazione, della cultura della salute e della sicurezza del lavoro nei percorsi formativi scolastici, universitari e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa stipula di apposite convenzioni con le istituzioni interessate;
- ✓ partecipazione, con funzioni consultive, al Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza del lavoro;
- ✓ consulenza alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza del lavoro;
- ✓ elaborazione, raccolta e diffusione di buone pratiche;
- ✓ predisposizione di linee guida;
- ✓ contributo al Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro secondo quanto previsto dall'articolo 8.

Si ricorda che nel 2010 l'Ispesl e l'Ipsema, in un'ottica di razionalizzazione della spesa pubblica sono state accorpate all'Inail. Tale unificazione, ha contribuito al progressivo potenziamento dell'Inail. Nello specifico, ai sensi dell'articolo 24 del D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, l'Inail, già poteva svolgere attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro; l'articolo 10 del D.Lgs. 14 agosto 1996, n. 494, e l'art. 8-bis D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 affidavano all'Inail, oltre che all'Ispesl, il compito di organizzare corsi di formazione in materia di sicurezza per coordinatori per la progettazione, per coordinatori per l'esecuzione dei lavori nonché per addetti e responsabili dei servizi di prevenzione e protezione interni o esterni; il D.Lgs. 38/2000 ampliò ulteriormente le funzioni dell'Istituto.

Infine, il Testo Unico 81/2008, modificato al D.Lgs. 106/2009, permise all'Inail

di porsi quale garante di una forma di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali globale ed integrata, comprensiva degli interventi prevenzionali, curativi, indennitari, riabilitativi e di reinserimento socio-lavorativo, in una logica di stretta integrazione e collaborazione con gli altri attori del “Polo Salute e Sicurezza” e con gli altri soggetti operanti nel sistema del Welfare¹⁶⁵.

Tale posizione di primo piano in tema di salute e sicurezza dei lavoratori è stata ampiamente riconosciuta in tempi recenti quando a seguito della diffusione della pandemia da Covid-19 tra i membri del Comitato tecnico scientifico, istituito appositamente per l'emergenza, è stato nominato un rappresentante dell'Inail che insieme alla sua squadra di lavoro ha contribuito alla gestione della situazione pandemica.

Prima di affrontare la storia dell'Inail dal dopoguerra in poi, oggetto di analisi nel prossimo capitolo, si ritiene utile provare a trarre qualche conclusione circa l'evoluzione della salute e sicurezza dei lavoratori dal punto di vista legislativo e storico. Nel presente capitolo e nel capitolo 3, si è visto come la legislazione antinfortunistica sia stata storicamente caratterizzata da numerosi interventi normativi, modifiche e abrogazioni finalizzati a semplificare ma allo stesso tempo a rendere più forte il sistema di tutela da infortuni sul lavoro. Complessivamente è possibile notare che, nonostante gli sforzi legislativi, la maggior parte dei provvedimenti di legge adottati il più delle volte si sono rivelati poco risolutivi ed anzi appare evidente come l'assetto normativo italiano sulla questione della sicurezza sia estremamente contorto e dia l'idea di un «cantiere sempre aperto, in cui non vi sia mai una parola definitiva su un determinato assetto istituzionale, una certa regolamentazione o una certa modalità di adempimento di un dato obbligo»¹⁶⁶. L'assenza di un sistema normativo solido e chiaro in diversi momenti storici ha creato non poche incertezze sia tra i diretti interessati, ovvero i lavoratori, sia tra gli stessi datori di lavoro. Tale situazione di insicurezza ha determinato stati di malcontento a partire dalla Questione operaia di fine Ottocento fino ad arrivare alla serie di disposizioni degli ultimi decenni che sostanzialmente sono andate a modificare una legislazione ferma al dopoguerra e che è stata aggiornata quasi e unicamente per adeguare il sistema normativo italiano alle richieste dell'Europa. La mancanza di chiarezza quindi nel tempo ha minato la stessa diffusione di una 'cultura della prevenzione'.

¹⁶⁵ Giuseppe Bonifaci - Claudia Sferra - Michele A. Riva, *La nascita dell'Istituto Nazionale contro gli infortuni e le malattie professionali: il contributo dell'Ente al miglioramento delle condizioni di salute dei lavoratori e della popolazione in generale*, «Giornale Italiano di Medicina del Lavoro e Ergonomia», 32 (2010), n. 4, Suppl., p. 49.

¹⁶⁶ Olivia Bonardi, *Dentro al ginepraio della semplificazione* cit., p. 595.

Indubbiamente il D.Lgs 626/94 e il successivo D.Lgs. 81/2008 hanno apportato notevoli benefici al complesso quadro delle norme antinfortunistiche, ma allo stesso tempo hanno contribuito anche alla diffusione del cosiddetto ‘mito del rischio zero’, ovvero la convinzione che attraverso nuovi e tecnologici sistemi di sicurezza è possibile evitare, se non addirittura, eliminare tutti i fattori di rischio. Nel corso degli ultimi vent’anni, infatti, tecnologie sempre più sofisticate e la fiducia estrema in un’industria farmaceutica sempre più forte hanno diffuso l’illusione che la salute, del singolo o della collettività, può essere controllata e anche manipolata¹⁶⁷. Nel 2020 la Natura ha ricordato all’uomo che la salute non può essere ‘maneggiata’ come una qualsiasi merce.

Di fronte alla rivolta messa in atto da un evento biologico inaspettato e pervasivo, abbiamo scoperto che quanto in retrospettiva potevamo definire «progresso» – tecnologia, globalizzazione, mercato, lavoro – ci dava soltanto l’illusione di poter controllare tutto. In realtà, non controllavamo un bel niente¹⁶⁸.

A tal proposito, Sergio Iavicoli commenta:

oggi il lavoro è cambiato più che mai e serve uno sforzo culturale per attuare i cambiamenti e fare un salto di qualità. In questa fase bisogna lavorare alla progettazione e allo sviluppo per far capire che c’è un rapporto nuovo tra lavoro e salute, ci sono nuovi rischi. Nella prima fase del Covid abbiamo visto come i maggiori contagi sono stati proprio tra i lavoratori, tra gli operatori sanitari e quanti morti ci sono stati, sono state cifre inaccettabili. Tutto questo ci ha ricordato che il ‘rischio biologico’ che fino allo scoppio della pandemia si considerava come qualcosa di passato, in realtà si può manifestare ancora¹⁶⁹.

La sfida quindi per il futuro sembrerebbe essere quella di sfruttare la ‘spinta propulsiva’ generata dalla crisi del Covid per creare un modello di sicurezza e prevenzione forte e adeguato ai tempi. Con la pandemia sono state riscoperte le idee che furono alla base della creazione del Servizio sanitario nazionale: l’impostazione di stampo lavoristico che si basa su una grande attenzione per l’applicazione delle norme ha lasciato il posto a una nuova riscoperta del concetto di prevenzione.

La tutela della salute, come negli anni Settanta, ha acquistato di nuovo una centralità ed è tornata ad essere oggetto di studio e ricerca; parallelamente è stata riscoperta l’importanza di investire nella sanità pubblica, che attraverso strutture nazionali, regionali e comunali può farsi veramente garante della salute come bene comune.

¹⁶⁷ Giovanni Berlinguer, *Storia della salute* cit., p. 70.

¹⁶⁸ Ilaria Capua, *La meraviglia e la trasformazione: verso una salute circolare*, Milano, Mondadori, 2021, versione ebook, p. 10.

¹⁶⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Sergio Iavicoli 27/05/2021.

Nell'Italia del dopo pandemia sicuramente sarà importante investire nel cambiamento ma non sulla scia dell'«andrà tutto bene» ma con idee concrete perché «la sanità, l'istruzione, il lavoro, la mobilità, i servizi e le strutture necessarie per la vita quotidiana, il risanamento del territorio e uno sviluppo compatibile con l'ambiente sono aspetti essenziali di un nuovo progetto di futuro sociale ed economico, radicale quanto alternativo»¹⁷⁰. Un ritorno al prima non dovrà accadere, semplicemente perché quel prima non andava bene.

¹⁷⁰ *Pubblico è meglio: la via maestra per ricostruire l'Italia*, a cura di Altero Frigerio e Roberta Lisi, Roma, Donzelli, 2021, p. 5.

6. L’Inail: storia, funzioni e patrimonio documentale

6. 1 L’Inail tra il 1945 e 1968

Al termine della Seconda guerra mondiale, perso l’attributo ‘fascista’, l’Inail fu coinvolto direttamente nella fase di ricostruzione del Paese. Come si è visto, infatti, nell’immediato dopoguerra si registrò un significativo aumento del numero di infortuni sul lavoro connesso ai cambiamenti subentrati nell’attività produttiva degli anni della ricostruzione post-bellica e del boom economico.

Tali dinamiche storiche furono determinanti per favorire una nuova attenzione al tema dell’assicurazione delle malattie da infortuni e quindi all’Istituto erogatore di tale prestazione, l’Inail.

Nel 1947 infatti, durante il primo Congresso nazionale degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, tenuto a Palermo nell’ottobre 1947, si disse che «l’assicurazione contro le malattie professionali è stata fra le assicurazioni sociali ... la Cenerentola»¹ intendendo appunto il fatto che, come si è visto nei precedenti capitoli, l’assicurazione infortuni faticò sempre ad affermarsi essendo vincolata a specifici settori produttivi e determinate tipologie di lavorazione.

Nel corso degli anni Cinquanta e del successivo decennio, in seguito ai cambiamenti avvenuti in seno alla produzione nazionale e all’aumento incontrollato di incidenti sul lavoro e ‘morti bianche’, la situazione cambiò in quanto l’assicurazione infortuni divenne oggetto di attenzione e per tale motivo l’Inail stesso cambiò fisionomia. Fu allora che l’Inail venne riconosciuto come ente, non solo adibito all’assistenza dell’infortunato tramite i sistemi assicurativi, ma impegnato nel concreto reinserimento nel contesto lavorativo e sociale del lavoratore. Si ricorda che prima dell’avvento del fascismo, la classe dirigente di estrazione liberale che fu determinante per l’espansione dell’Istituto, tra cui si ricorda primo tra tutti il marchese Cesare Ferrero di Cambiano, impegnò innumerevoli sforzi per far comprendere, ai parlamentari ma anche ai lavoratori-cittadini, il fatto che l’Istituto non fosse solo un ente rivolto all’assicurazione infortuni ma che grazie alla rete di strutture costruite nel tempo e al personale qualificato poteva contribuire al potenziamento dello stato sociale italiano accompagnando il lavoratore in un lungo percorso che iniziava dalla fase di prevenzione e culminava nell’assistenza e riabilitazione. Tali sforzi si rivelarono per molti anni vani finché le dinamiche economiche e sociali del dopoguerra permisero all’Inail di trovare un nuovo

¹ Giovanni Carapezza, *Prefazione*, in Aldo Moriniello, *Origine e sviluppo della tutela dei lavoratori contro le malattie professionali* cit., p. 4.

posizionamento nella società. Veniva allora riconosciuto ufficialmente il ruolo che l'ente poteva svolgere nel reinserimento nella società del lavoratore infortunato: la 'rieducazione al lavoro' divenne uno degli ingranaggi principali del complesso sistema di 'risarcimento' del danno subito a seguito di infortunio o malattia professionale². Tali funzioni collegate al tema della riabilitazione vennero attribuite ufficialmente all'Inail nel 1948 dalla Commissione per la riforma della previdenza sociale³. Per questi motivi, nell'immediato dopoguerra, l'Istituto potenziò le proprie strutture con moderne attrezzature strumentali, investì nella costruzione di propri ospedali e nella realizzazione di reparti e sezioni traumatologiche presso strutture ospedaliere civili che vennero dotati di personale sanitario specializzato e nuove apparecchiature⁴.

Quanto appena affermato viene confermato dalle parole dell'avvocato Renato Morelli⁵, primo presidente Inail della fase repubblicana. Si legge in una lettera conservata presso l'archivio Inail in cui l'avvocato Morelli fa il punto circa i sedici anni di presidenza (1948-1965):

Durante questo periodo, mi è stato possibile da un lato migliorare sensibilmente l'assistenza economica agli infortunati sul lavoro, che meritano più di tutti la operante solidarietà della società italiana; dall'altro organizzare ex novo, per gli stessi, un'assistenza sanitaria degna di questo nome, creando una rete di ospedali specializzati come strumenti di cura affidati ad un personale di sempre più alto livello. Adempiuto così, con l'aiuto di validi collaboratori il compito di portare alla massima possibile efficienza le strutture di un organismo creato dalla saggia iniziativa di uomini che parteciparono al nostro Risorgimento, credo sia giunto il momento di lasciare ad altri la logorante responsabilità di reggere l'amministrazione complessa e delicata di un istituto che si avvia ad essere secolare⁶.

La prima gestione repubblicana dell'ente, seguita alla fase commissariale degli anni 1944-1948, non fu semplice, in quanto, a conflitto concluso la situazione finanziaria dell'Inail, come per gli altri grandi enti previdenziali ed assistenziali, era estremamente delicata: «il processo inflattivo legato alla guerra aveva infatti eroso le riserve finanziarie degli istituti e alla fine del 1945 si stimava che, per INPS e Inail, il valore reale si fosse

² Aldo Moriniello, *Origine e sviluppo della tutela dei lavoratori contro le malattie professionali* cit., p. 43.

³ Giuseppe Bonifaci - Claudia Sferra - Michele A. Riva, *La nascita dell'Istituto Nazionale contro gli infortuni e le malattie professionali* cit., p. 52.

⁴ Ivi, p. 51.

⁵ Renato Morelli (1905 – 1977) è stato un politico e avvocato italiano, eletto all'Assemblea costituente e sottosegretario di stato agli affari esteri (con delega agli italiani all'estero) dal 14 dicembre 1945 al 13 luglio 1946. Fu Presidente dell'Inail dal 1961 al 1965.

⁶ Lettera dell'avvocato Renato Morelli datata 1° febbraio 1945, Archivio storico Inail, *Presidenti dell'istituto, Presa di servizio, Renato Morelli*, 1/1.

ridotto del 95% rispetto a quello pre-bellico»⁷. La guerra aveva minato le fondamenta di tali enti: la spaccatura tra Italia del Nord e Italia del Sud che si era verificata dopo l'8 settembre 1943 aveva determinato la perdita di carte contabili e di documenti amministrativi. Alla fine del conflitto, nel momento di ricostruire il Paese, fu chiaro che gli enti previdenziali, nello smarrimento generale della guerra, erano entrati in una situazione di totale caos finanziario. Per tali motivi molti enti, tra cui l'Inail vennero sottoposti ad una gestione commissariale. I commissari che si occuparono di risistemare le finanze dei grandi enti della previdenza si trovarono davanti una situazione in cui i problemi economici specifici si mischiavano alle diffuse dinamiche della ricostruzione post-bellica (danni al patrimonio immobiliare causati dai bombardamenti, perdita di archivi, evasione fiscale)⁸.

In una lettera inviata alla Presidenza del Consiglio, il Ministro del tesoro, Giuseppe Pella⁹, si mostra particolarmente preoccupato per la situazione economica che si era venuta a creare in seno agli enti della previdenza. Nella lettera si legge che, per paura che la situazione finanziaria incidesse in maniera negativa sulle funzioni sociali di questi enti, il Governo era solito cedere a richieste di sempre nuovi miglioramenti soprattutto finalizzati all'aumento degli stipendi per il personale dipendente; tale situazione determinò malumore tra altre categorie impiegatizie statali meno privilegiate. Per fare un esempio, solo nel 1947 il personale dipendente Inail vide un aumento del 10% sugli stipendi individuali; spiega il ministro Pella in merito:

si stima opportuno precisare che il personale degli enti di cui trattasi gode di un trattamento economico complessivo sensibilmente migliore di quello del personale statale e che, pertanto, la concessione delle provvidenze straordinarie recentemente disposte rappresenta una maggiore accentuazione di tale disparità di trattamento¹⁰.

I privilegi di cui gli enti previdenziali e assistenzialistici iniziarono a beneficiare nel dopoguerra furono determinati dalla convenienza economica che lo Stato traeva dal delegare a singoli enti le attività connesse alla prevenzione e previdenza; furono quelli gli anni cui si andò definendo la complessa macchina che è stata definita del 'welfare all'italiana'¹¹.

⁷ Chiara Giorgi - Ilaria Pavan, *Storia dello stato sociale in Italia* cit., p. 210.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Giuseppe Pella (1902 – 1981) è stato un politico, economista e accademico italiano. È stato il secondo presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana dal 17 agosto 1953 al 18 gennaio 1954. Ministro del tesoro (1948-1951; 1952-1953) e Ministro degli affari esteri (1953-1954; 1957-1958; 1959-1960).

¹⁰ Lettera inviata dal Ministero del tesoro Giuseppe Pella in data 7 ottobre 1948 al Ministro del lavoro e alla presidenza del Consiglio dei ministri, ACS, PCM, 1948-1950 6.2. 14690.

¹¹ Per un approfondimento si rimanda a: Maurizio Ferrera - Valeria Fargion - Matteo Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012; *Welfare state all'italiana*, a cura di Ugo Ascoli, Roma; Bari; Laterza, 1984.

Gli anni immediatamente successivi alla fine della Seconda guerra mondiale furono caratterizzati, infatti, dall'affermazione di un sistema di protezione sociale basato su un welfare di tipo corporativo-clientelare che innescò una situazione di 'labirinti distributivi' che minarono il sistema di protezione sociale causando un netto divario tra categorie di lavoratori più o meno tutelate¹².

Tale situazione complessa venne ulteriormente appesantita dai numerosi interventi parlamentari e dalla vasta produzione di contenuti che si rilevarono dispersivi e in molti casi troppo tecnicistici.

Per fornire un quadro generale della situazione basterà dire che nel dopoguerra si susseguirono quattordici commissioni di studio governative per affrontare i temi della prevenzione e previdenza. Tra le più note si ricordano la Commissione Aragona (commissione per la previdenza sociale) attiva dal 1947 al 1948 e la Commissione Pesenti istituita nel 1946 per risolvere i problemi delle condizioni dei lavoratori. Inoltre, vennero realizzati cinque interventi del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro - CNEL (tra il 1959-1963) e tre grandi inchieste parlamentari su disoccupazione (1951-1954), miseria (1951-1954) e condizione dei lavoratori (1955-1959)¹³.

Ad alimentare la situazione di confusione contribuì anche la poca chiarezza degli stessi concetti correlati al tema della salute del lavoratore-cittadino e la poca incisività degli organismi adibiti alla tutela. Rileva Ilaria Pavan:

La mancanza di "punti fermi" emerge anche dall'analisi delle categorie e delle formule adottate nelle discussioni su questi temi in cui espressioni come previdenza sociale, assicurazione sociale, protezione sociale, assistenza, sicurezza sociale venivano spesso utilizzate, anche nei documenti ufficiali, come sinonimi, senza una chiara consapevolezza di quali fossero i tratti originali e peculiari della nuova categoria sicurezza sociale¹⁴.

Per quanto riguarda il caso specifico degli infortuni sul lavoro nel 1949 il Ministro del lavoro Amilcare Fanfani¹⁵ definì l'anno in corso come «un anno di eccezionale rinnovamento»¹⁶.

¹² Ilaria Pavan, «La toppa è peggiore del male»: visioni e dibattiti sulla sicurezza sociale nell'Italia del secondo dopoguerra, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 46 (2017), n. 1, p. 721.

¹³ Ivi, p. 727-728.

¹⁴ Ivi, p. 733.

¹⁵ Amintore Fanfani (1908-1999) è stato un politico, economista, storico e accademico italiano. Cinque volte presidente del Senato, sei volte presidente del Consiglio dei ministri e nove volte ministro della Repubblica. Nel 1965 fu nominato Presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e nel 1972 senatore a vita dal Presidente della Repubblica Giovanni Leone. È stato segretario della Democrazia Cristiana (1954-1959 / 1973-1975) e presidente del partito (1975-1976). Tra i vari ministeri diretti fu Ministro del lavoro e della previdenza sociale dal 1947 al 1948.

¹⁶ Inail – Direzione generale di Roma, *Bilancio consuntivo dell'anno 1949: (66° esercizio) approvato dal Consiglio di amministrazione nell'adunanza del 28 luglio 1950*, Roma, Eliograf, 1950, p. 2.

Durante la cerimonia di avvio dei lavori di costruzione di una nuova sede Inail ad Arezzo, il 4 dicembre 1949, affermò:

l'anno 1949 segna in materia di politica infortunistica un anno di eccezionale rinnovamento della storia italiana. Non vanno solo in pietra i denari delle assicurazioni sociali. Lo sforzo maggiore del Ministero del lavoro e degli amministratori dell'Istituto è quello di perfezionare ed intensificare l'assistenza agli infortunati del lavoro¹⁷.

Indubbiamente l'Inail, nonostante le difficoltà della ricostruzione post-bellica, soprattutto grazie ai rapporti stretti con il mondo dell'industria, fu in grado di riprendersi dalla situazione di crisi e nel giro di pochi anni di potenziare strutture e funzioni.

Un esempio della politica del 'nuovo' Inail fu la realizzazione della sezione "Chirurgia plastica e Centro Ustioni" inaugurata nel luglio 1950 all'interno dell'ospedale Niguarda di Milano, sotto la direzione di Innocenzo Clerici Bagozzi, medico dell'ente assicuratore e tra i primi studiosi a livello europeo della patologia da ustioni¹⁸. La scelta di inserire il "Centro ustionati" all'interno dei locali del Niguarda non fu casuale in quanto l'ospedale era situato nelle immediate vicinanze di quelle che erano le più grandi industrie metalmeccaniche milanesi (e italiane) dell'epoca: la 'Breda' (*Società Italiana Ernesto Breda per Costruzioni Meccaniche*), la 'Falk' (*Società Anonima Acciaierie e Ferriere Lombarde*) e la 'Ercole Marelli', tutte collocate nel limitrofo comune di Sesto San Giovanni. Tra i lavoratori di queste grandi aziende erano molti frequenti gli infortuni da ustione, che richiedevano un rapido trasporto nella struttura ospedaliera più vicina ed attrezzata¹⁹. Si ricorda infatti che in Italia, la rinascita economica del secondo dopoguerra e, in particolar modo, lo sviluppo della grande industria determinarono un incremento del fenomeno infortunistico e soprattutto del numero di ustionati sul lavoro. Del resto, come spiega Giovanni Berlinguer:

Si può affermare in sostanza che 'negli anni Cinquanta', nel passaggio dell'Italia a paese industriale-agricolo, si sono verificati danni alla salute dei lavoratori di entità e rilievo simili a quelli documentati in altri paesi capitalistici nella prima fase del loro sviluppo industriale,

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Per un approfondimento si rimanda a: Michela A. Riva, *Le avanguardie: i punti di riferimento sanitari*, in *Niguarda: un ospedale per l'uomo del nuovo millennio. Arte e storia della cura alla Ca' Granda di Milano*, a cura di Maria Antonietta Crippa e Vittorio Alessandro Sironi, Cinisello Balsamo, Silvana Editoriale, 2009, p. 126-131.

¹⁹ Michele A. Riva [et al.], *Il contributo dell'Inail alla cura delle ustioni in Italia: nascita e sviluppo del "Centro ustionati" dell'ospedale Niguarda*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», (2011), n. 3, p. 980.

con l'aggravante che i pericoli erano questa volta in gran parte noti, ed in massima parte evitabili²⁰.

Si riporta di seguito un estratto delle statistiche storiche Inail relativo all'industria metallurgica²¹:

GRUPPO INDUSTRIA METALLURGICA					
ANNI	OPERAI ANNO	DEFINIZIONI CON INDENNIZZO			
		TEMPORANEA	PERMANENTE	MORTE	TOTALE
1951	747.046	114.782	4.316	166	119.264
52	764.089	131.969	4.838	158	136.965
53	794.923	141.029	4.840	156	146.025
54	826.317	152.787	5.130	127	158.044
55	840.729	167.232	5.799	175	173.206
56	899.426	174.274	5.742	142	180.158
57	944.080	183.962	5.529	160	189.651
58	976.731	177.373	4.957	154	182.484
59	1.007.409	183.948	5.263	127	189.338
1960	1.104.896	217.869	5.893	139	223.901
61	1.220.560	259.404	6.583	175	266.162
62	1.278.726	275.218	6.485	171	281.874
63	1.376.803	318.902	7.123	192	326.217
64	1.384.115	288.180	6.707	210	295.097
65	1.350.609	243.077	5.770	148	248.995
66	1.396.053	269.380	6.070	160	275.610
67	1.534.189	299.425	6.521	163	306.109
68	1.535.742	303.912	6.281	178	310.371
69	1.506.539	315.494	6.149	153	321.796
1970	1.592.919	360.134	5.255	182	365.571

Tab. 1 - Tabella infortuni nel settore metallurgico statistiche ufficiali Inail

Come si evince dalle statistiche storiche Inail negli anni del boom economico l'incremento di infortuni nell'industria pesante fu decisamente considerevole e rese necessario un potenziamento sia della normativa sulla salute e sicurezza dei lavoratori sia un ampliamento delle misure di assicurazione infortuni.

Il sistema assicurativo italiano, all'epoca, era infatti estremamente limitativo in quanto condizionato dalle categorie di malattie, riconosciute per legge come 'professionali'. Infatti, rispetto alle statistiche Inail del dopoguerra, fonti ufficiali del periodo, è bene considerare che numerose situazioni lavorative, estremamente diffuse in Italia, sono state ignorate dalle statistiche Inail del tempo in quanto non riconosciute come 'malattie professionali' e quindi estranee alla copertura assicurativa. Si evidenzia quindi, per gli anni Cinquanta e Sessanta, una situazione di scarto tra il 'fenomeno' della salute operaia e le malattie professionali effettivamente riconosciute²². Inoltre, come rilevano Franco Carnevale e Alberto Baldasseroni, dalla lettura dei dati Inail è possibile notare come nei primi decenni del

²⁰ Giovanni Berlinguer, *Sicurezza e insicurezza sociale*, Roma, Leonardo edizioni scientifiche, 1968, p. 291

²¹ Inail, *Centenario Inail 1883 - 1983* cit., p. 78.

²² Franco Carnevale - Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro* cit., p. 152.

dopoguerra il risarcimento per ‘malattia professionale’ sia stato parte integrante dei salari e delle pensioni.

Succedeva cioè che tutti coloro che avevano svolto una certa professione a un dato momento della loro carriera, più spesso al momento del pensionamento, si adoperavano, assistiti generalmente dai patronati sindacali, perché la propria tipica malattia professionale fosse denunciata all’Inail, essendoci alta probabilità che essa venisse, in maniera quasi automatica, riconosciuta²³.

Ad ogni modo, in considerazione della situazione drammatica degli infortuni, negli anni Cinquanta, l’Inail rafforzò le proprie strutture centrali e periferiche e il personale, sia amministrativo che specializzato.

Per quanto riguarda l’aumento del personale amministrativo si segnala che il 30 novembre 1945²⁴ venne annesso all’Istituto il Casellario centrale infortuni che determinò oltre che la gestione dello strumento anche il passaggio all’Inail del personale alle dipendenze del Casellario²⁵; successivamente venne inquadrato anche il personale proveniente dalle Casse mutue agricole che dal 1943²⁶, a seguito della fusione dell’assicurazione agricola con quella industriale, era in attesa di essere inquadrato come Inail²⁷.

Nell’ambito degli studi sull’evoluzione dello stato sociale italiano rimane ancora aperta la questione su quale sia stato il ruolo della burocrazia e delle tecnocrazie previdenziali nel determinare i percorsi e le caratteristiche del sistema di welfare italiano²⁸. Indubbiamente le istituzioni che hanno giocato un ruolo da protagonista nel sistema del welfare hanno determinato la consacrazione di un sistema burocratico lento e macchinoso che ancora oggi contraddistingue i grandi enti della prevenzione. Le stesse spese di gestione del personale sono un indice di quanto gli enti previdenziali fossero ingombranti rispetto agli altri enti statali: nel 1952 gli impiegati Inail, INAM e INPS, erano circa 30.000 con spese di gestione pari in media a oltre il 14% dei contributi sociali raccolti²⁹. Per il caso specifico Inail si

²³ *Ibidem*.

²⁴ Decreto luogotenenziale 30 novembre, n. 877.

²⁵ Inquadramento nell’Inail del personale del Casellario centrale infortuni datata 16 dicembre 1946, ACS, PCM, 1948-1950 6.2.14690.

²⁶ Decreto luogotenenziale 15 marzo 1943, n. 315.

²⁷ Nel 1946 non essendo ancora stato inquadrato ufficialmente il personale delle Casse mutue agricole il Comitato direttivo dell’Inail inviò una nota al Ministero del lavoro per sollecitare la chiusura della pratica. Nella nota si legge: «Dato lo stato di sfibrante attesa che danneggia il personale interessato e il normale andamento dei servizi dell’Istituto nel settore della gestione agricola, ad evitare che il perturbamento morale e materiale creatosi si accresca ulteriormente e possa sconfinare in manifestazioni di protesta che per ora non sono nell’animo di alcuno, ma che potrebbero essere determinate da eventuali ulteriori ritardi da parte degli organi competenti, questo Comitato chiede che il Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero del tesoro, provveda subito all’emanazione delle norme per l’inquadramento del personale». Nota inviata dall’Inail al Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 8 giugno 1946, ACS, PCM 1948-1950 6.2.72996.

²⁸ Ilaria Pavan [et al.], *Un welfare senza storia*, «Storica», 20 (2010), n. 60, p. 168.

²⁹ *Ivi*, p. 168-169.

segnala che già nel 1947 il Commissario Vezio Crisafulli inviò alla Presidenza del Consiglio dei ministri una nota nella quale chiese espressamente l'aumento sia del premio di presenza sia del lavoro straordinario anche rispetto alla comparazione con il trattamento economico dei dipendenti INPS, nettamente superiore. Il Commissario nella suddetta nota evidenziava anche che rispetto all'INPS il personale Inail si trovava in una situazione più favorevole per le cosiddette competenze "extra" (13 mensilità, gratifica annuale ed elargizioni varie) dovute sia ad un maggiore orario di lavoro (40 ore anziché 36 ore) sia all'evoluzione storica e alla fisionomia particolare dell'Istituto che fu legato sin dalla sua origine alla produzione industriale e quindi a un'importante circolazione di denaro³⁰.

Per quanto riguarda invece il corpo sanitario dell'Istituto, si segnala che alla fine degli anni Cinquanta era composto di 326 medici ad orario intero, 636 medici fuori ruolo ad orario parziale, 10.308 medici locali convenzionati, 573 infermieri specializzati, 137 tecnici ausiliari (fisioterapisti, operatori radiologici, assistenti sociali ospedalieri, ecc.) Nello stesso periodo l'Inail poteva disporre di 143 ambulatori chirurgici presso le proprie sedi e di 154 in sedi distaccate, 8 Centri Traumatologici (CTO) dotati di 1528 posti letto (Milano, Bologna, Roma, Bari, Iglesias, Trento e 2 centri a Palermo), 2 Centri di Rieducazione e di Avviamento Professionale (Milano, Palermo), 6 Convalescenziari, una casa di riposo, 13 reparti traumatologici ospedalieri dotati di 1100 letti, 25 sezioni traumatologiche ospedaliere (600 letti), 7 Centri di Studio per le malattie professionali, 3 stazioni schermografiche mobili, 16 punti di primo soccorso e il Centro di Cura per Paraplegici Villa Marina a Ostia (Roma)³¹. Quest'ultimo centro merita particolare attenzione perché grazie all'impegno del primario Antonio Maglio, la struttura divenne un fiore all'occhiello italiano per le tecniche di riabilitazione attraverso la pratica sportiva: Manlio, infatti, fu tra i primi in Italia a utilizzare lo sport come strumento per il recupero e il reinserimento sociale dei disabili neurolesi³². Partendo dal presupposto che lo sport fosse un potente ed essenziale strumento riabilitativo, il professor Maglio diede vita, nel Centro paraplegici dell'Inail Villa Marina di Ostia, a una struttura all'avanguardia apprezzata a livello nazionale e internazionale, una realtà d'eccellenza che si distinse immediatamente per la capacità di recupero fisico e psichico dei propri pazienti³³.

La riabilitazione attraverso lo sport era stata sperimentata per la prima volta dal medico tedesco, poi naturalizzato britannico, Ludwig Guttman il quale nella propria clinica a Stoke-

³⁰ Lettera inviata in data 16 maggio 1947 dal Commissario Vezio Crisafulli a Giuseppe Romita Ministro del lavoro, ACS, PCM 1948-1950 6.2.14690.

³¹ Aldo Moriniello, *Origine e sviluppo della tutela dei lavoratori contro le malattie professionali* cit., p. 41-42.

³² Giuseppe Bonifaci - Claudia Sferra - Michele A. Riva, *La nascita dell'Istituto Nazionale contro gli infortuni e le malattie professionali* cit., p. 51.

³³ Luca Saitta, *Senza barriere: Antonio Maglio e il sogno delle Paralimpiadi*, Milano, Inail, 2018, p. 5.

Mandeville, nelle vicinanze di Londra, organizzò nel 1948 il primo torneo sportivo aperto agli atleti diversamente abili, inizialmente solo veterani britannici della Seconda guerra mondiale³⁴. I benefici di tale approccio per la riabilitazione furono talmente evidenti, soprattutto a livello psicologico, che i tornei organizzati da Guttman continuarono negli anni avvenire con cadenza quasi annuale e con il tempo il torneo venne aperto ad atleti diversamente abili provenienti da altri paesi: nel 1952 con la partecipazione di alcuni veterani di guerra olandesi i Giochi diventarono ‘internazionali’ e la riabilitazione attraverso lo sport divenne un modello da imitare³⁵.

Maglio e Guttman condividendo la stessa metodologia di ricerca avevano continui scambi e fu così che in Italia, Maglio riuscì, dapprima ad organizzare un torneo di scherma su sedia a rotelle nel proprio centro di Ostia e, successivamente, convinse Guttman a tenere i Giochi Internazionali di Stoke-Mandeville a Roma, in occasione dei Giochi Olimpici del 1960. Inail, essendo l’ente di appartenenza di Manlio, partecipò attivamente, insieme al Comitato Olimpico Nazionale Italiano, all’organizzazione a Roma di quella che è considerata la prima edizione ufficiale dei Giochi Paralimpici, a cui parteciparono circa 400 atleti disabili provenienti da tutto il mondo.

Sul canale Youtube Inail sono disponibili alcuni filmati che documentano l’attività svolta da Manlio nel centro di riabilitazione di Ostia e la cerimonia di apertura delle Paraolimpiadi del 1960³⁶.

Indubbiamente gli anni Cinquanta furono per l’Inail un momento di sperimentazione sia per l’utilizzo di tecniche nuove, come per il caso appena descritto dello sport come strumento riabilitativo, ma anche per la realizzazione di innovativi programmi antinfortunistici testati in settori produttivi fino allora poco attenzionati dalle norme sugli infortuni, come il caso del mondo dei lavoratori della terra. A tal proposito si propone il seguente esempio: nel 1953 l’Inail nella provincia di Arezzo realizzò un programma di prevenzione rivolto ad alcuni agricoltori che per un anno ricevettero da medici, agronomi e tecnici una formazione specifica in tema di prevenzioni degli infortuni agricoli³⁷. Gli esiti di

³⁴ Per un approfondimento si rimanda a: Susan Goodman, *Spirit of Stoke Mandeville: the story of Sir Ludwig Guttmann*, London, Collins, 1986.

³⁵ Michele A. Riva [et al.], *The contribution of Occupational Medicine to the origins of Paralympics*, «La Medicina del Lavoro», 103, (2012), n. 2, p. 236.

³⁶ *Antonio Maglio - dal centro paraplegici Inail di Ostia alle prime Paralimpiadi del 1960*, https://www.youtube.com/watch?v=dT-sKt_Hf5I; *Il Video dei Giochi Paralimpici di ROMA 1960*, <https://www.youtube.com/watch?v=Ek3VKUDWFZw>

³⁷ Nota del Direttore generale Inail inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 3 gennaio 1956, ACS, PCM, 1959-1961, 6.2.14690

tale sperimentazione vennero presentati nel volume *Un esperimento di prevenzione degli infortuni in agricoltura su piano integrale*³⁸.

Sempre negli anni Cinquanta l'Inail concentrò i propri sforzi sull'aumento degli assegni per i 'grandi invalidi' e per i famigliari di vittime del lavoro. Inoltre, già nel 1951 il Comitato esecutivo Inail nella seduta del 21 dicembre 1950 deliberò di migliorare le prestazioni economiche degli operai infortunati³⁹.

Nell'ambito della prevenzione tecnico-sanitaria, per rendere forte e intoccabile la 'macchina' dell'assicurazione infortuni l'Istituto potenziò la formazione di medici, infermieri e tecnici della prevenzione dipendenti dell'Inail. Intraprese inoltre le seguenti iniziative:

- ✓ distribuzione di cassette di pronto soccorso nei cantieri (tale compito era stato affidato all'Istituto dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale attraverso le Circolari ministeriali del 28 gennaio 1953 e del 23 gennaio 1956);
- ✓ organizzazione e il finanziamento di otto Centro-Studi per le malattie professionali in collaborazione con Istituti universitari, per i quali la convenzione-tipo prevedeva, anche specifici compiti prevenzionali;
- ✓ organizzazione e il finanziamento di posti di salvataggio nelle zolfare siciliane;
- ✓ pubblicazione di studi e risultati di indagine;
- ✓ realizzazione di documentari cinematografici.

Inoltre, nel corso degli anni Cinquanta venne potenziata la collaborazione con l'ENPI che, con legge 19 dicembre 1952 n. 2390, era stato ristrutturato assumendo la nuova denominazione di "Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni", ente finalizzato a promuovere, sviluppare e diffondere la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, nonché l'igiene del lavoro. La diretta ed immediata partecipazione dell'Inail nei confronti della gestione prevenzionale dell'ENPI trovava riscontro anche nello statuto di quest'ultimo che prevedeva la partecipazione alla composizione del consiglio di amministrazione dello stesso.

Oltre alla stretta collaborazione con l'ENPI, l'Inail mantenne rapporti costanti con l'Ispettorato del lavoro che era impegnato nell'attuazione e nella vigilanza della prevenzione e con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale in qualità di organo vigilante su tutti gli enti adibiti alla prevenzione. In particolar modo, all'Inail, rispetto agli altri organi

³⁸ Inail, *Un esperimento di prevenzione degli infortuni in agricoltura su piano integrale: Arezzo, 1 gennaio 1952-31 gennaio 1953*, Roma, Inail, 1954.

³⁹ Per un approfondimento si rimanda alla documentazione conservata in Archivio Centrale di Stato, ACS, PCM, 1959-1961, 6.2.14690

prevenzionali, spettava il compito di fornire la documentazione statistica sull'andamento generale del fenomeno infortunistico a livello provinciale⁴⁰.

In seguito, con la legge del 3 dicembre 1962 n. 1712 che istituì i Comitati consultivi provinciali, l'Inail iniziò a collaborare anche con queste strutture per studiare l'andamento del fenomeno infortunistico e delle malattie professionali, in modo tale da segnalare eventuali criticità e presentare proposte per migliorare la situazione.

Sul versante legislativo ed assicurativo, come si è visto nel precedente capitolo, a partire dagli anni Cinquanta vennero approvate alcune modifiche normative in materia di tutela della salute dei lavoratori, tra cui l'aumento a quaranta del numero delle malattie professionali dell'industria (legge 15 novembre 1952, n. 1967), l'obbligatorietà dell'assicurazione dei medici contro le malattie causate dall'azione dei raggi X e delle sostanze radioattive (legge 20 febbraio 1958, n. 93) e l'estensione della tutela assicurativa anche a sette malattie professionali dell'agricoltura (DPR 28 aprile 1959, n. 471).

Nel 1965 venne nominato come nuovo presidente, l'onorevole Luigi Renato Sansone⁴¹ che si disse orgoglioso, come socialista, dell'incarico assunto: «alla presidenza del più antico istituto di assicurativo italiano a 60 anni di distanza dalla grande battaglia condotta dal Partito socialista che culminò con l'approvazione nel 1904 della prima legge antinfortunistica italiana»⁴².

Di particolare rilievo anche il discorso pronunciato dal Ministro del lavoro Umberto Delle Fave⁴³ durante la cerimonia di insediamento del nuovo Presidente:

All'amico Sansone si apre oggi un orizzonte quanto mai vasto e fascinoso. Questo è un momento cruciale per la previdenza in Italia! Molte cose che furono più non saranno e inoltre cose che sono saranno trasformate nei prossimi mesi o nei prossimi anni; e non perché si voglia colpire con giudizio negativo tutto il bene impareggiabile, compiuto nel passato e nel presente nel mondo del lavoro e in quello specifico della previdenza e dell'assistenza, ma perché è

⁴⁰ Inail, *Storia della prevenzione* cit., p. 11.

⁴¹ Luigi Renato Sansone (1903 – 1967) è stato un politico e avvocato italiano. Fu membro della Consulta nazionale e dell'Assemblea costituente ed Alto commissario aggiunto per l'alimentazione sotto i primi due governi de Gasperi.

Nel 1943 con Lelio Porzio, Nino Gaeta e Scipione Rossi ricostituì il Partito Socialista Italiano a Napoli. Fece parte nel 1943 del Comitato di Liberazione Nazionale di Napoli e nel 1945 entrò a fare parte della prima Giunta comunale di Napoli, di cui in seguito fu più volte Consigliere comunale. È stato più volte membro della Direzione e del Comitato centrale del Partito Socialista Italiano. Presidente dell'Inail dal 1965 fino al 1967 quando morì improvvisamente.

⁴² *Sansone insediato alla presidenza dell'Inail*, «Avanti!», martedì 23 febbraio 1965.

⁴³ Umberto Delle Fave (1912 – 1986) è stato un politico italiano, presidente della Rai dal 24 marzo 1970 al 22 aprile 1975. Fu Ministro del lavoro e della previdenza sociale dal 1963 al 1966.

compito della classe dirigente mettere al passo dei tempi gli istituti e le forme, che pure furono e sono così benemeriti al servizio dei nostri lavoratori⁴⁴.

Il discorso del ministro del lavoro alludeva all'opera di trasformazione in corso in Italia, sia dal punto di vista politico sia sotto quello specifico delle assicurazioni sociali e della prevenzione, per realizzare nuove riforme e una più ampia sicurezza sociale. La trasformazione a cui si riferiva il ministro si concretizzò pochi mesi dopo quando venne approvato il Testo Unico del 1965 (DPR n. 1124 del 30 giugno 1965) che venne realizzato per mettere ordine alle variegate norme antinfortunistiche ma nella realtà dei fatti, come si è visto nel precedente capitolo, deluse le aspettative e non determinò modifiche sostanziali al sistema assicurativo italiano.

Complessivamente i mutamenti innescati dalla Seconda guerra mondiale non diedero vita a un ripensamento organico della materia infortuni e lo stesso Testo Unico del 1965 in definitiva fu l'ennesima «occasione mancata»⁴⁵ per ridisegnare un nuovo assetto normativo per la tutela della salute dei lavoratori.

6. 2 L'Inail tra gli anni Settanta e Ottanta

«È tempo, invero, di riforma nel nostro settore, è tempo di trasformazione oltre che di razionalizzazione»⁴⁶. Così affermò Mario Andreis⁴⁷, il 30 giugno 1967, al momento del suo insediamento come nuovo Presidente dell'Inail.

Mario Andreis, antifascista e partigiano nel Partito d'azione, assunta la 'guida' dell'Inail, sin dal primo discorso come presidente, manifestò con chiarezza quale sarebbe stato l'orientamento generale dell'Istituto in un momento storico particolarmente 'caldo' per l'Italia.

⁴⁴ Estratto di giornale. *Il testo dei discorsi pronunciati nella cerimonia di insediamento del nuovo presidente*, «Quattronovembre: periodico della concentrazione nazionale ex combattenti e reduci», anno XII (1965), n. 1, Archivio storico Inail, *Presidenti dell'istituto, Presa di servizio, Biografia, Luigi Renato Sansone*, 1/1.

⁴⁵ Ilaria PAVAN [et al.], *Un welfare senza storia* cit., p. 165.

⁴⁶ Consiglio di amministrazione, 30 giugno 1967, *Testo del discorso pronunciato dal sig. Presidente*, Archivio storico Inail, *Presidenti dell'istituto, Circolari di saluto, Mario Andreis*.

⁴⁷ Mario Andreis (1907-1985), laureato in giurisprudenza è tra i fondatori del primo nucleo di azione del movimento antifascista *Giustizia e Libertà* a Torino. Viene arrestato il 16 dicembre 1931 e condannato dal Tribunale Speciale a 8 anni di reclusione. Nel dicembre 1934 viene liberato per amnistia e si stabilisce a Fossano, dove vive sorvegliato. Nel 1939 è tra i fondatori del Partito d'Azione. Dopo l'8 settembre 1943, Andreis entra a far parte delle formazioni partigiane piemontesi. Dopo il 25 aprile 1945, Andreis assunse la guida della Segreteria piemontese del Partito d'azione. Dopo lo scioglimento del partito entrò nel Psi. Tra gli incarichi di rilievo, si ricordano la presidenza dell'Inail (1967-1973); l'appartenenza al Consiglio di amministrazione della Bnl, dell'INPS e dell'INAM e la carica di vicepresidente del Credito italiano. Negli anni Sessanta fu anche vicepresidente dell'Anpi. Per un approfondimento si rimanda alla voce biografica *Mario Andreis*, Enciclopedia Treccani, <<https://www.treccani.it/enciclopedia/mario-andreis/>>.

Come si è visto nel capitolo precedente, alla fine degli anni Sessanta la situazione di malessere sociale si era fatta estremamente delicata, soprattutto a causa della mobilitazione operaia. Nelle grandi fabbriche, infatti, la situazione della sicurezza era estremamente arretrata sia come conseguenza della ‘modernizzazione autoritaria’ fascista sia per il successivo e repentino decollo industriale degli anni della ricostruzione e del boom economico. Contemporaneamente l’immobilismo di partiti (anche di sinistra), di parti sociali e istituzioni, che non furono in grado di avviare significative riforme nel campo della sicurezza, non fece altro che favorire la nascita dei movimenti per la salute, tra cui quello per la salute nei luoghi di lavoro che, come si è visto, iniziarono a fare pressione per migliorare le condizioni di benessere delle persone⁴⁸.

Dato il contesto estremamente conflittuale, all’atto di insediamento, il nuovo Presidente Inail, si sentì di dire, che la sua presidenza sarebbe stata orientata a denunciare le carenze e le contraddizioni delle norme con il dovere di porre rimedio ai problemi in maniera concreta e senza mai chiudersi «in una falsa e pretestuosa torre d’avorio»⁴⁹ scusa per «rimanere estranei alla comprensione delle nuove necessità, dei nuovi problemi del Paese»⁵⁰. Oltre ai problemi legati alla contingenza storica e sociale, Andreis, quando assunse la carica di presidente, si trovò a dover guidare un Istituto che dal punto di vista finanziario versava in una situazione molto pesante: era necessario il risanamento del bilancio e contestualmente l’aumento delle rendite per i casi di invalidità.

Nonostante le criticità oggettive il nuovo presidente non si lasciò intimidire dai problemi e il suo discorso è particolarmente chiaro circa le modalità con cui avrebbe affrontato la situazione.

Andreis affermò di voler amministrare l’Istituto con la collaborazione di tutti, dai membri degli organi direttivi, ai sindacati fino ad arrivare ai lavoratori, perché si disse convinto che una buona amministrazione è un’amministrazione gestita come un’opera comune, ovvero basata sul consenso di tutti per il raggiungimento di obiettivi condivisi e universali.

Il presidente parla di necessità di investire in un’amministrazione oculata e scrupolosa, che favorisca costi decrescenti o almeno contenuti di gestione, e del bisogno di semplificare procedure e di tecniche. Andreis si sofferma anche sull’importanza della valorizzazione della capacità e delle competenze del personale al fine di favorire un’organizzazione sempre più efficiente dei servizi. Tali elementi nella sua visione sono fondamentali per assicurare il massimo rendimento sociale ai modelli prevenzionali. Per scongiurare problemi economici,

⁴⁸ Franco Carnevale – Alberto Baldasseroni, *Mal da lavoro* cit., p. 234.

⁴⁹ Consiglio di amministrazione, 30 giugno 1967, *Testo del discorso pronunciato dal sig. Presidente*, Archivio storico Inail, *Presidenti dell’istituto, Circolari di salute, Mario Andreis*.

⁵⁰ *Ibidem*.

Andreis sottolinea l'importanza di effettuare costanti verifiche sulle disponibilità finanziarie del patrimonio, verifiche rese possibili solo se la documentazione sarà accessibile e chiara per tutti. Inoltre, tra le cose considerate fondamentali per una gestione ottimale dell'istituto menziona il dialogo.

Opera comune, ho detto, il che non vuol dire necessariamente unanime. Preziosa ed eminente tra le libertà concrete è la libertà del dissenso: essa è il fondamento della responsabilità di ciascuno ed è elemento insostituibile di permanente critica, di verifica e di stimolo anche dopo che la maggioranza si sia diversamente espressa⁵¹.

Andreis si sofferma anche sul concetto di 'controllo'.

Esso è fondamentale in ogni società democratica; è essenziale nel contesto di una pubblica amministrazione democratica quale io intendo, e sono certo tutti voi intendete, che questo sia.

Controllo significa, nei confronti del Paese, che dobbiamo fare dell'Istituto – e mi si perdoni l'abusata espressione – una casa veramente di vetro dentro, dentro la quale ogni cittadino abbia libera vista: perché ciò soltanto può far nascere e mantenere viva in lui la fiducia nell'Ente, nelle sue funzioni e nei suoi uomini⁵².

Concetti chiave del suo discorso sono quindi: ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse, valorizzazione del personale, pareggio di bilancio, documentazione chiara ed accessibile, importanza del dialogo tra le parti. Interessante notare che il discorso di Andreis assume oggi una modernità disarmante.

La nomina di Andreis, come presidente Inail, venne accolta di buon grado. Si legge sulle pagine di un quotidiano della Capitale: «Per le sue caratteristiche e qualità personali e per la sua esperienza il dott. Andreis è bene accetto anche ai ceti industriali in quanto egli è in effetti un operatore che ha trascorso tutta la sua vita a contatto con i problemi della grande industria»⁵³.

Come si diceva, la gestione Inail durante la presidenza Andreis non fu semplice e ancora nel 1970 la situazione finanziaria dell'Istituto era estremamente delicata. Il Consiglio di amministrazione dell'Inail approvò il bilancio consuntivo per l'anno 1969 che presentava la seguente situazione:

- ✓ uscite: L. 545,2 miliardi contro L. 511,1 miliardi del 1968 (incremento del 6,67%)
- ✓ entrate: L. 379,5 miliardi contro L. 358 miliardi del 1968 (incremento del 6,1 %)

⁵¹ Consiglio di amministrazione, 30 giugno 1967, *Testo del discorso pronunciato dal sig. Presidente*, Archivio storico Inail, *Presidenti dell'istituto, Circolari di saluto, Mario Andreis*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Mario Andreis presidente Inail: pronto decreto di nomina*, «Roma», 106 (1967), n. 116, 28 aprile 1967.

✓ disavanzo di esercizio: 165, 7 miliardi⁵⁴.

Rispetto a tale importo L. 270, 2 riguardano la gestione dell'assicurazione infortuni, rimasta invariata da oltre un decennio, determinando una situazione di grave inadeguatezza contributiva⁵⁵.

Dopo l'approvazione del bilancio, il presidente dell'Istituto Andreis rilasciò la seguente dichiarazione per ricordare di aver: «più volte richiamato non soltanto gli organi competenti, bensì anche l'opinione pubblica, sulla indifferibile necessità di risanare la gestione finanziaria dell'Istituto e ciò nell'interesse primario dei lavoratori oltre che di quello non meno importante dell'economia nazionale»⁵⁶.

Gli anni Settanta per l'Inail non furono anni semplici in quanto oltre ai problemi finanziari l'ente si trovò, come del resto gli altri grandi enti della previdenza, a dover fare i conti con le rivendicazioni dei lavoratori che, animati dai movimenti per la salute, chiedevano alla politica e alle istituzioni di intervenire in maniera concreta sulle condizioni di lavoro.

Attraverso le interviste è stato possibile appurare quali erano i rapporti tra il mondo delle fabbriche e gli enti adibiti alla prevenzione, tra cui Inail.

Di seguito qualche estratto tratto dalle interviste.

Testimonianza di Gino Rubini:

La pratica di tutela da parte di Inail all'epoca era paradossale. Il lavoratore affetto da saturnismo veniva messo in malattia e doveva fare una terapia per espellere il piombo, una volta guarito ritornava nella fabbrica, nella stessa situazione inquinata che aveva determinato la sua intossicazione. Il protocollo d'intervento dell'Inail era sostanzialmente inutile perché interveniva sulla malattia del singolo ma non sulla rimozione degli effetti nocivi dell'ambiente di lavoro. È proprio da episodi come questi che è nata la coscienza e consapevolezza tra gli operai di dover cambiare il sistema dell'organizzazione del lavoro in azienda e il sistema dei servizi pubblici sul territorio⁵⁷.

Si è visto infatti, nel capitolo precedente, come nel corso del dopoguerra i grandi enti della prevenzione, tra cui oltre all'Inail si ricordano l'ENPI e l'Ispettorato del lavoro, invece di ricercare 'dall'interno' le cause di infortunio e delle malattie professionali, si limitassero alla cura e riabilitazione dell'infortunato senza entrare nel merito della nocività dell'ambiente di lavoro, vera causa degli infortuni. Le motivazioni di tale inadempienza sono da ricercare in diversi fattori: l'estrema burocratizzazione di questi enti, dirigenti e tecnici in alcuni casi

⁵⁴ Inail, *Bilancio consuntivo anno 1969*, Roma, Inail, 1970, p. 5.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Il deficit dell'Inail: dichiarazioni del Presidente dell'Istituto*, «Corriere della sera», martedì 28 luglio 1970.

⁵⁷ Si veda Appendice 1, Intervista a Gino Rubini 16/01/2021.

corrotti e che assumevano posizioni clientelari verso gli imprenditori, semplice inerzia amministrativa.

Racconta in merito il dott. Celestino Panizza:

Il problema con questi enti era che né l'ENPI né tantomeno l'Ispettorato del lavoro facevano reali segnalazioni alla magistratura. Per il caso dell'Ispettorato del lavoro poi la situazione era ancora più grave perché il DPR 502/54, che regolamentava l'attività dell'Ispettorato del lavoro, aveva introdotto la possibilità per gli ispettori del lavoro di accertare lo stato delle misure di sicurezza. Qualora venivano riscontrate negligenze gli ispettori potevano provvedere attraverso il provvedimento della diffida a stabilire i termini e i modi per la regolarizzazione. Ma questo strumento della diffida venne interpretato dall'Ispettorato del lavoro come alternativa alla segnalazione di reato quindi gli Ispettori, per legami con la parte datoriale, non facevano una reale denuncia alla magistratura. Il problema, quindi, era il collegamento tra i padroni delle fabbriche e questi enti che avrebbero dovuto occuparsi di vigilanza⁵⁸.

In considerazione di tale situazione, come si è visto, i primi servizi di medicina del lavoro si imposero sul territorio proprio come opposizione e soluzione alla 'non azione' degli enti nati per tutelare i lavoratori.

Per questi motivi molti medici del lavoro che esercitavano la professione nei presidi territoriali erano in aperta lotta con le 'istituzioni della salute'.

Si riporta a titolo esemplificativo la posizione del dott. Enrico Occhipinti che alla domanda 'qual era il rapporto tra gli SMAL e le istituzioni statali adibite alla vigilanza' ha risposto:

Francamente di disprezzo! Ma perché l'attività di questi enti ha fallito. E la nostra idea di disprezzo alla fine è stata confermata dalla Riforma sanitaria. Erano enti inutili. C'era troppa collusione tra questi enti e i 'padroni'. La rabbia operaia degli anni Settanta era anche contro questi enti di controllo. Quindi rapporti non c'erano e questa situazione è andata avanti per tanto tempo e nemmeno quando noi come servizio territoriale siamo diventati polizia giudiziaria i rapporti sono cambiati.

Diciamo che dopo la Legge 626 [1994] una forma di collaborazione è rinata, ma negli anni Settanta erano due mondi separati e invisibili. Anche perché spesso quando andavamo a fare delle indagini nelle fabbriche capitava che ci facessero leggere le relazioni degli ispettori del lavoro che erano una farsa. Molto spesso ci chiamavano in fabbrica proprio perché le ispezioni dell'Ispettorato del lavoro erano totalmente inutili ai fini della salute dei lavoratori. Gli operai si sentivano attaccati su due fronti: dal datore di lavoro ma anche dall'Ispettore che faceva gli interessi del padrone e non degli operai⁵⁹.

⁵⁸ Si veda Appendice 1, Intervista a Celestino Panizza 23/12/2022.

⁵⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Enrico Occhipinti 18/12/2020.

La dott.ssa Laura Bodini è stata meno diretta rispetto al giudizio del collega Occhipinti e nell'intervista ha affermato che i rapporti istituzionali, come spesso accade, erano legati alle singole persone e alla diversa 'sensibilità' della dirigenza. La dottoressa, infatti, ha parlato sia di forme di resistenza da parte dell'Inail, che al pari delle imprese, poco apprezzava i rapporti dei servizi di medicina del lavoro in cui si evidenziavano fattori di nocività e mancato controllo da parte degli enti preposti alla vigilanza. Allo stesso tempo però con Inail sono state possibili anche forme di collaborazione che hanno portato alla realizzazione di progetti volti al miglioramento delle condizioni dei lavoratori⁶⁰.

Dello stesso parere è il dott. Leopoldo Magelli:

All'inizio quando eravamo nella prima fase dei servizi c'erano rapporti strettamente personali che potevano essere buoni o non buoni. Quando siamo diventati istituzione nell'81 i rapporti sono diventati istituzionalizzati e abbiamo iniziato a collaborare attivamente. Ad esempio, nell'edilizia siamo intervenuti insieme all'Ispettorato e all'Inail, anche sulle gravidanze a rischio ... abbiamo lavorato molto con questi enti. Ripeto per noi la vigilanza era uno strumento⁶¹.

Ad ogni modo, nonostante i limiti di una burocrazia lenta e farraginoso e casi di corruzione interna⁶² bisogna dire che l'Inail si adoperò sempre per potenziare le proprie strutture e migliorare i propri servizi. Si ricorda ad esempio che nel 1974 creò un "Centro informazione e documentazione infortuni" (CIDI) «al fine di analizzare il fenomeno infortunistico per individuare quei settori di intervento più urgenti e per conoscere i fattori in causa nell'accadimento degli eventi lesivi, le modalità e la tempistica di azione»⁶³. Con il supporto del CIDI, l'Inail rielaborò i dati sugli infortuni e attraverso l'analisi di modalità di accadimento, le cause, le circostanze di tempo e di luogo degli infortuni lavorò per migliorare i modelli prevenzionali.

Negli stessi anni potenziò le attività di formazione per sensibilizzare alla 'cultura della sicurezza' sia i lavoratori sia i cittadini in un'ottica di attività che oggi si definirebbe di 'terza missione'. Basti pensare agli *short films* e documentari, di cui si è ampiamente trattato nel capitolo 1, che furono realizzati per diffondere tra i lavoratori di diversi settori produttivi nozioni di sicurezza sul lavoro e alle campagne di formazione avviate nelle scuole per educare anche i più giovani. Si ricorda a proposito che l'attività dell'Istituto nell'ambito della

⁶⁰ Si veda Appendice 1, Intervista a Laura Bodini 13/01/2021.

⁶¹ Si veda Appendice 1, Intervista a Leopoldo Magelli 25/01/2022.

⁶² Si veda in merito il fascicolo conservato presso l'Archivio centrale di Stato in cui sono riportati numerosi estratti di lamentele per casi di corruzione interna, agevolazioni e carriere veloci per i 'figli di papà', ACS, PCM, 1959-1961, 6.2.14690/3

⁶³ Inail, *Storia della prevenzione* cit., p. 13.

prevenzione, nel settore dell'industria, ha riguardato vari comparti: l'edilizia, l'industria mineraria, l'industria chimica, l'industria tessile, quella meccanica e metallurgica, quella alimentare; tale attività si è svolta con corsi organizzati con le associazioni datoriali dei citati comparti. Anche per la prevenzione in agricoltura l'Inail aveva organizzato corsi professionali per contadini e alunni delle scuole con un'azione di propaganda da una parte, e una distribuzione di mezzi di protezione, difesa e assistenza di soccorso dall'altra.

Per l'attività di propaganda l'Istituto aveva predisposto programmi di insegnamento della materia prevenzionale in numerose scuole e grazie all'opera dell'Inail che l'insegnamento delle norme di sicurezza del lavoro è stato inserito nei programmi ufficiali delle scuole elementari con il D.M. 9 febbraio 1945⁶⁴.

Non si può dire quindi che l'Inail nel corso degli anni Settanta non abbia investito energie e risorse per migliorare le condizioni di salute dei lavoratori, anche se è evidente che quanto fatto sia stato molto istituzionale e poco 'sul campo'. Forse una maggiore vicinanza ai lavoratori avrebbe rese meno 'lontano' un ente che nelle migliori intenzioni voleva essere realmente al fianco del cittadino-lavoratore dalla fase di prevenzione al momento della cura dell'infortunio.

Con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (SSN) avvenuta con la legge 23 dicembre 1978 n. 833, venne indicato tra i vari obiettivi della nuova Riforma sanitaria anche «la prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambito di vita e di lavoro»⁶⁵. Come si è visto, tale legge determinò vari livelli di attività nell'ambito prevenzionale: allo Stato veniva assegnata la normativa generale, alle Regioni invece venivano assegnate le funzioni legislative in materia di assistenza ospedaliera⁶⁶. La riforma ridistribuiva le funzioni in tema di prevenzione tra le Unità sanitarie locali (UU.SS.LL.) e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), di nuova istituzione. Le UU.SS.LL. dovevano provvedere «all'igiene e medicina del lavoro, nonché alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali»⁶⁷ ed alla erogazione delle prestazioni di prevenzione⁶⁸; l'Ispesl doveva svolgere le funzioni consultive riguardanti la prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro, vale a dire l'attività di ricerca, di studio, di sperimentazione e di consulenza per le UU.SS.LL. e per le Regioni⁶⁹. La Riforma prevedeva inoltre che le UU.SS.LL. si dovessero avvalere per l'attività di prevenzione «degli operatori

⁶⁴ Ivi, p. 10.

⁶⁵ Art. 2, L. 23 dicembre 1978 n. 833.

⁶⁶ Art. 11, L. 23 dicembre 1978 n. 833.

⁶⁷ Art. 14, L. 23 dicembre 1978 n. 833.

⁶⁸ Art. 19, L. 23 dicembre 1978 n. 833.

⁶⁹ Art. 23, L. 23 dicembre 1978 n. 833.

che erogano le prestazioni di diagnosi, cura e riabilitazione»⁷⁰, e che l'Ispepl a sua volta dovesse svolgere i propri compiti con l'ausilio «degli istituti di ricerca delle Università, del Consiglio nazionale delle ricerche e di altre istituzioni pubbliche»⁷¹, tra queste ultime andava incluso l'Inail⁷².

È evidente quindi che, con l'entrata in vigore della Riforma sanitaria, l'Inail che era stato il primo ente storicamente istituito per essere al fianco dei lavoratori, veniva privato del ruolo di primo piano che da quasi un secolo aveva avuto nella gestione infortuni. All'Inail restavano le competenze di medicina legale e assicurativa, la fornitura di apparecchi protesici e di presidi sanitari, la concessione di cure idrofangotermali e soggiorni climatici e l'assistenza ai grandi invalidi.

Bisognerà attendere la legge finanziaria n. 67/88 in base all'art.12, secondo comma, operativa con il Decreto interministeriale del 15/3/91, con la quale venne nuovamente riconosciuta all'Inail la possibilità di erogare le prestazioni curative a favore degli infortunati sul lavoro e dei tecnopatici.

Se si analizza l'evoluzione dell'Istituzione dall'atto di fondazione come Cassa nazionale infortuni è possibile formulare alcune considerazioni. La storia Inail è caratterizzata da una parabola altalenante fatta di momenti di grande affermazione e popolarità, anche rispetto agli altri enti della previdenza, ma allo stesso tempo di fasi di stasi e in ultimo di declino. Quando venne fondata la Cassa nazionale infortuni nel lontano 1883 si è visto come la prima gestione amministrativa della cassa non fu semplice, sia a causa di dinamiche interne sia per la contingenza storica, ma ad ogni modo nel corso del periodo liberale la Cassa ebbe modo di affermarsi ed espandere le proprie funzioni. Durante il regime fascista venne raggiunto il monopolio assicurativo e la Cassa nazionale infortuni venne trasformata in Infail. Dopo la guerra seguì una fase ascendente, sempre collegata alle dinamiche storiche e allo sviluppo dell'industria nazionale, negli anni Settanta però quando venne meno la fiducia nei grandi enti della prevenzione, iniziò una fase di declino che venne ulteriormente accentuata dalla Riforma sanitaria che privò l'Istituto di numerose funzioni e 'poteri'.

6. 3 L'Inail come polo integrato per la salute e sicurezza

L'evoluzione della legislazione a partire dagli anni Ottanta ha progressivamente ridotto le funzioni dell'Inail lasciandogli campo di azione alla sola attività assicurativa e medico legale. In particolare, la riforma ospedaliera del 1979, in attuazione della legge 12

⁷⁰ Art. 20, L. 23 dicembre 1978 n. 833.

⁷¹ Art. 23, L. 23 dicembre 1978 n. 833.

⁷² Inail, *Storia della prevenzione* cit., p. 13.

febbraio 1968 n. 162, sottrasse definitivamente la gestione dei Centri traumatologici ortopedici- CTO all’Inail che, comunque, già non poteva più erogare direttamente assistenza sanitaria. Si è visto, infatti, che con l’istituzione del Servizio sanitario nazionale nel 1978 vennero tolte all’Istituto anche le competenze in materia di cure, comprese quelle di tipo riabilitativo. All’ente rimase la gestione del Centro protesi di Vigorso di Budrio (Bologna), fondato nel 1961 e ancora oggi punto di riferimento a livello nazionale per il reintegro sociale e lavorativo di chiunque subisca un’amputazione d’arto, indipendentemente dalla causa.

L’esperienza cinquantennale di Budrio dimostra che l’Inail, pur avendo da sempre privilegiato maggiormente il mondo del lavoro, in questo ed in altri momenti della sua storia (fondazione del “Centro Grandi Ustionati” a Milano, l’istituzione dei Giochi Paralimpici di Roma) è stata in grado di rivolgersi anche alla popolazione generale, indipendentemente dalla causa della malattia, favorendo il reintegro sociale di tutti i tipi di disabilità⁷³.

Bisognerà attendere gli anni Duemila per una nuova riqualificazione dell’Istituto.

Il D.lgs. 38/2000 ha, infatti, attivato una profonda riforma all’interno dell’Inail, completata successivamente dal Testo Unico della sicurezza (D.lgs. 81/2008 e s.m.i.).

Con Il D.lgs. 38/2000, emanato in attuazione dell’art. 55 della Legge 144/99, sono state apportate modifiche agli aspetti propriamente assicurativi dell’ente:

- ✓ modifica della tariffa dei Premi che è stata suddivisa in quattro diverse gestioni (industria, artigianato, terziario e altre attività);
- ✓ riordino dell’assicurazione infortuni in agricoltura;
- ✓ estensione dell’obbligo assicurativo ai lavoratori parasubordinati, ai dirigenti e agli sportivi professionisti;
- ✓ innovazioni in materia di prestazioni: introduzione della tutela dell’infortunio in itinere (percorso casa-lavoro-casa) e l’indennizzo per il danno biologico (è stato riconosciuto che il danno alla persona causato da un infortunio o da una malattia professionale lede il diritto fondamentale alla salute);
- ✓ rivisitazione dei compiti e della gestione del Casellario centrale infortuni;
- ✓ istituzione presso l’Inail del Registro delle Malattie Causate dal Lavoro ovvero ad esso Correlate (RNMP), quale osservatorio del fenomeno tecnopatologico, con finalità esclusivamente statistico-epidemiologiche
- ✓ istituzione, in via sperimentale, di un sistema di finanziamenti finalizzati ad interventi di sostegno nei confronti delle aziende che presentavano programmi di adeguamento delle strutture e dell’organizzazione alle normative di sicurezza ed

⁷³ Giuseppe Bonifaci - Claudia Sferra - Michele A. Riva, *La nascita dell’Istituto Nazionale contro gli infortuni e le malattie professionali* cit., p. 52.

igiene del lavoro in attuazione del D.lgs. 626/94, nonché progetti di formazione ed informazione per favorire l'applicazione del decreto;

- ✓ produzione di strumenti e prodotti informatici, multimediali, grafico - visivi da distribuire come forma di 'sostegno' economico alle aziende;
- ✓ introduzione di un meccanismo premiale finalizzato ad incentivare le aziende ad investire nella prevenzione e nel miglioramento delle misure di sicurezza negli ambienti di lavoro⁷⁴.

Complessivamente è possibile affermare che con la riforma del 2000 sono state portate a compimento due fondamentali innovazioni per l'Istituto:

- ✓ estensione dell'assicurazione sociale obbligatoria dell'Inail dal danno patrimoniale anche a quello relativo alle lesioni dell'integrità psicofisica del lavoratore;
- ✓ ampliamento delle categorie di lavoratori assicurati con particolare attenzione alle novità del mercato del lavoro in continua trasformazione⁷⁵.

Successivamente con l'entrata in vigore del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come modificato con il D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106, con il quale è stato consolidato il percorso, già avviato con il D. Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e con il D.Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, sono state apportate ulteriori modifiche all'Istituto. Il decreto del 2008 ha permesso l'ampliamento della sfera delle attribuzioni dell'Inail consentendo all'ente di porsi quale «garante di una forma di tutela globale ed integrata, comprensiva degli interventi prevenzionali, curativi, indennitari, riabilitativi e di reinserimento socio-lavorativo in una logica di stretta integrazione e collaborazione con gli altri soggetti operanti nel sistema del Welfare»⁷⁶.

All'Inail sono stati attribuiti i seguenti compiti, ancora oggi in vigore:

- ✓ fornire consulenza alle aziende, in particolare alle medie, piccole e microimprese;
- ✓ progettare ed erogare percorsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare per quanto riguarda i responsabili e gli addetti ai servizi di prevenzione e protezione;
- ✓ promuovere e divulgare la cultura della salute e della sicurezza del lavoro nei percorsi formativi scolastici, universitari e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa stipula di apposite convenzioni con le istituzioni interessate;

⁷⁴ Inail, *Storia della prevenzione* cit., p. 16-17.

⁷⁵ Inail, *Il nuovo Inail*, Roma, Inail, 2016, p. 18.

⁷⁶ *Ibidem*.

- ✓ partecipare, con funzioni consultive, al Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza del lavoro ed alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza del lavoro;
- ✓ elaborare, raccogliere e diffondere le buone prassi;
- ✓ predisporre le linee guida per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza;
- ✓ contribuire al Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro;
- ✓ svolgere, anche mediante convenzioni, attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro;
- ✓ finanziare progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro rivolti in particolare alle piccole, medie e microimprese e progetti volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese⁷⁷.

Tra le ulteriori novità introdotte negli ultimi decenni si segnala che a partire dagli anni Ottanta, a seguito dell'entrata in vigore della Riforma sanitaria, in Italia sono state avviate una serie di iniziative finalizzate alla realizzazione di sistemi informativi per la prevenzione degli infortuni sia a livello locale, sia a livello nazionale. Fino ai primi anni Duemila infatti Inail, Ispesl e Regioni hanno collaborato alla condivisione di flussi informativi in tema di infortuni. Tale collaborazione è stata ufficializzata nel 2008 quando sempre il Dlgs 81/2008 ha disposto per legge la nascita di unico sistema informativo nazionale e condiviso. Con l'articolo 8 del Testo unico sulla sicurezza è stato infatti istituito il Sistema nazionale per la prevenzione (SINP)⁷⁸ finalizzato a:

fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, relativamente ai lavoratori iscritti e non iscritti agli enti assicurativi pubblici, e per programmare e valutare, anche ai fini del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, le attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili nei sistemi informativi, anche tramite l'integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate⁷⁹.

⁷⁷ Inail - Luigi La Peccerella, *Al centro la persona* cit., p.82.

⁷⁸ Sistema nazionale per la prevenzione, <https://www.Inail.it/cs/internet/istituto/sistema-nazionale-per-la-prevenzione.html>

⁷⁹ Art. 8, com. 1, Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Il SINP, quindi, è uno strumento informativo realizzato in condivisione tra più soggetti istituzionali; è costituito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero della salute, dal Ministero dell'interno, dal Dipartimento della Presidenza del consiglio dei ministri competente per la trasformazione digitale, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dall'Inail, dall'INPS e dall'Ispettorato nazionale del lavoro con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel). Inoltre, allo sviluppo dello strumento contribuiscono anche organismi paritetici e istituti scientifici, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne⁸⁰.

Il decreto specifica che i flussi informativi resi disponibili attraverso il SINP devono riguardare i seguenti contenuti⁸¹:

- a) quadro produttivo ed occupazionale;
- b) quadro dei rischi;
- c) quadro di salute e sicurezza dei lavoratori;
- d) quadro degli interventi di prevenzione delle istituzioni preposte;
- e) quadro degli interventi di vigilanza delle istituzioni preposte;
- e - bis) comunicazione infortuni sottosoglia indennizzabile.

La gestione tecnica e informatica del SINP è a cura dell'Inail, che ha anche il compito di 'dialogare' con i Dipartimenti di prevenzione delle Aziende sanitarie locali, per l'ambito territoriale di competenza, e con l'Ispettorato nazionale del lavoro per la condivisione dei dati relativi alle aziende assicurate, agli infortuni denunciati (compresi quelli sotto la soglia di indennizzabilità) e alle malattie professionali denunciate.

Con il decreto ministeriale 25 maggio 2016, n. 183 (integrato dal successivo decreto ministeriale n. 252 del 29 dicembre 2021) è stato introdotto il Tavolo tecnico per lo sviluppo e il coordinamento del Sinp che recentemente, con il decreto ministeriale 24 novembre 2021, n. 224 e il successivo decreto ministeriale n.252 del 29 dicembre 2021 è stato ridefinito nella struttura e funzioni.

Il tavolo ha sede operativa presso l'Inail ed è composto da 12 membri con mandato triennale, tra i quali figurano due rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui uno con funzioni di coordinatore, un rappresentante del Ministero della salute, un rappresentante del Dipartimento della Presidenza del consiglio dei ministri competente per la trasformazione digitale, un rappresentante dell'Ispettorato nazionale del lavoro; un rappresentante dell'Inail, un rappresentante dell'INPS e cinque rappresentanti delle Regioni

⁸⁰ Art. 8, com. 2, Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

⁸¹ Art. 8, com. 5, Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, designati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome⁸².

Con l'attivazione del SINP si è voluto mettere in moto un sistema di monitoraggio circolare che permette lo scambio di dati tra archivi locali (servizi di prevenzione nei luoghi di lavoro delle ASL e delle relative Regioni) e nazionali e il 'ritorno' dell'informazione ai cittadini contribuendo in questo modo all'arricchimento di dati utili e completi, nonché aggiornati.

Sempre in un'ottica di libera circolazione di dati, risulta molto utile anche la Banca dati statistica dell'Inail⁸³. Tale banca dati è costituita da un notevole numero di tavole ottenute elaborando le informazioni registrate negli archivi gestionali, è articolata in quattro aree tematiche contenenti informazioni, aggregate a livello provinciale, regionale e nazionale, riguardanti:

- ✓ aziende assicurate
- ✓ lavoratori assicurati
- ✓ infortuni e malattie professionali
- ✓ rendite
- ✓ rischio

Tutti i dati si riferiscono all'ultimo quinquennio disponibile.

Tra le ulteriori novità introdotte dall'81/2008 si ricorda anche l'istituzione del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro e della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, due organismi realizzati per garantire il coordinamento di tutti i soggetti e le istituzioni aventi competenza in materia.

Complessivamente è possibile affermare che con il Testo Unico del 2008 l'Inail è stato autorizzato a sviluppare concretamente nuovi ambiti di attività ed in particolare ed investire in due aspetti specifici: la prevenzione e la tutela sociosanitaria integrativa.

Successivamente, l'Inail ha visto potenziare ulteriormente le proprie funzioni con l'entrata in vigore del D.Lgs. 106/2009, che ha permesso all'Istituto di tornare ad occuparsi, in accordo con il Servizio sanitario nazionale, di riabilitazione per le vittime di infortuni, in modo da agevolare il recupero psico- fisico e la capacità lavorativa. Nel 2009, quindi, l'Inail si è riappropriato delle funzioni già attribuitele nel 1948 dalla Commissione per la riforma della previdenza sociale, che aveva stabilito che tra i compiti fondamentali di tutti gli organi

⁸² <<https://www.Inail.it/cs/internet/istituto/sistema-nazionale-per-la-prevenzione.html>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁸³ <<https://www.Inail.it/cs/internet/attivita/dati-e-statistiche/banca--dati-statistica.html>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

di previdenza sociale ci fosse la riabilitazione, intesa come assistenza post-curativa e rieducazione al lavoro⁸⁴.

Un altro momento fondamentale per lo sviluppo dell'Inail si è avuto nel 2010 quando la razionalizzazione e semplificazione degli Enti della previdenza, prevista dalla legge del 2010, ha determinato l'annessione di Ispesl e Ipsema all'Istituto e la nascita del Polo Salute e Sicurezza; i compiti e le funzioni assegnate all'Inail sono state integrate con l'ambito della ricerca orientata alla prevenzione ed alla tutela della salute e sicurezza e la gestione delle tutele assicurative del settore navigazione a cui erano adibiti i due enti soppressi⁸⁵.

Con la nascita del Polo unico per la salute e sicurezza l'Inail è entrato in una nuova fase.

Nei precedenti capitoli si è visto come l'Inail nel corso del XX secolo per potenziare i propri compiti e funzioni si sia dotato di numerose strutture sociosanitarie e di un *corpus* di medici e tecnici della prevenzione per svolgere in totale autonomia l'accertamento delle cause di infortunio e per occuparsi di prevenzione e di ricerca.

Questa peculiarità rappresenta un punto di forza dell'Inail nel panorama degli Enti previdenziali ed assistenziali; peculiarità nota al Legislatore che ripetutamente (si pensi agli accertamenti ai fini dei benefici previdenziali per gli esposti all'amianto) si è avvalso delle competenze tecniche e scientifiche dell'Inail a beneficio di altre Amministrazioni pubbliche⁸⁶.

Come si diceva la Riforma del 2000, il Testo Unico del 2008 e l'annessione di Ispesl e Ipsena nel 2010 hanno contribuito ad un complessivo *restyling* dell'Istituto.

Prima caratteristica del 'nuovo Inail' è l'interesse per il settore della ricerca. Come è facile immaginare, l'accorpamento di Ispesl e Ipsena, enti della ricerca appunto, ha reso necessaria una ridefinizione, non semplice, del modello organizzativo dell'Istituto che in precedenza non aveva tra le sue funzioni la ricerca. Questo ha significato l'investimento di notevoli risorse per l'avvio del Piano delle Attività di Ricerca (triennale), la dotazione di laboratori specifici e di personale qualificato per svolgere attività di ricerca. Se si prendono in esame i Piani di ricerca⁸⁷ avviati fino ad oggi è possibile notare una situazione in cui il bilanciamento tra le attività scelte dall'Istituto e quelle 'commissionate' da altre Istituzioni è orientato

⁸⁴ Giuseppe Bonifaci - Claudia Sferra - Michele A. Riva, *La nascita dell'Istituto Nazionale contro gli infortuni e le malattie professionali* cit., p. 52.

⁸⁵ «Ottimizzando le risorse ed evitando duplicazioni di attività, l'Ipsema e l'Ispesl sono soppressi e le relative funzioni sono attribuite all'Inail, sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero della Salute». Cfr. Art. 7, comma 1, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica

⁸⁶ Inail, *Il nuovo Inail*, Roma, Inail, 2016, p. 21.

⁸⁷ < <https://www.Inail.it/cs/internet/attivita/ricerca-e-tecnologia/finanziamenti-per-la-ricerca.html>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

decisamente verso questa seconda tipologia. Questo aspetto può avere tra i vantaggi quello di avviare proficue collaborazioni con altri enti in una logica di scambio interdisciplinare e di condivisione di studi, ma allo stesso tempo può avere il limite di ‘imporre’ le linee di ricerca.

A proposito di investimenti finalizzati alla collaborazione tra enti si ricorda l’istituzione nel 2018 del Master di II livello “Gestione integrata di salute e sicurezza nell’evoluzione del mondo del lavoro” a cura di Inail e Sapienza, il Master oggi è arrivato alla III edizione, e il finanziamento di diversi progetti di dottorato su progetti di interesse per entrambi gli enti. La Sapienza, ovviamente non è l’unico Ateneo con cui l’Inail ha avviato progetti di ricerca, a titolo esemplificativo si riportano alcuni altri atenei pubblici con cui sono in corso progetti di ricerca, Università degli Studi di Milano, Università degli studi di Torino, Alma Mater di Bologna, ma anche strutture private come l’Università di Milano Bicocca e il Campus Biomedico di Roma. Oltre agli Atenei sono numerosi anche Centri di ricerca e Istituti con cui l’Inail collabora con specifici progetti.

Indubbiamente per il settore della ricerca Inail una chiave di volta è stata l’esperienza maturata durante la pandemia. Il Covid, infatti, ha dimostrato a livello generale l’importanza di investire nella ricerca, pubblica e libera da restrizioni, e a livello specifico ha dimostrato all’Inail quale può e deve essere il suo ruolo in una situazione di emergenza proprio per le competenze in tema di ricerca sulla salute e sicurezza.

Come è noto, durante la pandemia, l’Inail, nell’ambito delle diverse funzioni assicurativa, riabilitativa, prevenzionale e di ricerca, ha contribuito alla predisposizione di misure finalizzate a garantire la tutela globale della salute e della sicurezza dei lavoratori nel momento emergenziale.

Partendo dall’analisi dei fattori di rischio sono state avviate una serie di procedure atte a prevenire e mitigare il rischio di contagio per i lavoratori. La gestione della prima fase emergenziale ha permesso di acquisire esperienze prevenzionali che sono state sviluppate nel momento di uscita dal lockdown. Nella prima fase sono state attuate una serie di misure organizzative di prevenzione e protezione rese necessarie nel contesto emergenziale per garantire il lavoro in sicurezza per i settori produttivi che hanno continuato ad operare. Per il settore sanitario sono stati emanati numerosi documenti guida da Organizzazione mondiale della sanità (OMS), European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro – EU-OSHA, Ministero della Salute, Istituto superiore di sanità e Inail⁸⁸. A livello di produzione documentaria di rapporti tecnici e di

⁸⁸ Sergio Iavicoli [et al.], *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, Inail, 2020, p. 11:

linee guida si rimanda al sito istituzionale dell’Inail per avere un quadro generale di quanto è stato fatto⁸⁹.

La situazione emergenziale ha reso evidente che il sistema di prevenzione nazionale ed aziendale realizzatosi nel tempo, con il consolidamento dell’assetto normativo operato dal D. Lgs 81/08, ha favorito la collaborazione tra enti e istituzioni e attraverso un approccio partecipato è stato possibile trovare soluzioni per tornare alla ‘normalità’.

Di seguito si riporta un estratto tratto dall’intervista a Sergio Iavicoli:

Il COVID-19 oltre a rappresentare una sfida senza precedenti per la salute pubblica globale, ha determinato cambiamenti radicali in ogni sfera sociale compresa quella lavorativa. Sul versante specifico della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, il sistema di prevenzione nazionale ed aziendale realizzatosi in applicazione del DLgs 81/08 ha offerto una naturale infrastruttura per l’adozione di un approccio integrato alla valutazione e gestione del rischio connesso all’emergenza pandemica. Nello specifico, la medicina del lavoro fino a quel momento rivolta alla tutela della salute del lavoratore è stata integrata nell’ottica di tutela della collettività.

I diversi aggiornamenti del “Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro” hanno attribuito al sistema di prevenzione aziendale - e in particolare al medico competente - un ruolo cardine nell’individuazione ed attuazione delle diverse tipologie di misure di contenimento del rischio il più possibile contestualizzate alle differenti tipologie di attività produttive ed alle singole realtà aziendali. In particolare, è stata introdotta la “sorveglianza sanitaria eccezionale” al fine di tutelare la salute dei “lavoratori fragili”. La tendenza al lavoro a distanza - già esistente in periodo pre-pandemico - è stata accelerata specie durante il lockdown rappresentando una modalità di organizzazione che ha permesso di lasciare in attività numerosi lavoratori contribuendo, allo stesso tempo, a contenere il contagio, ma anche a tutelare i lavoratori fragili⁹⁰.

La pandemia, quindi, ha mostrato la principale peculiarità dell’Inail nel quadro degli enti pubblici che intervengono nel sistema di welfare: oltre al ruolo puramente assicurativo svolto dall’Istituto, si è evidenziata la forte relazione con competenze specialistiche sia in campo sociosanitario sia in ambito tecnologico.

<<https://www.Inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-rimodulazione-contenimento-covid19-sicurezza-lavoro.pdf>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁸⁹ <<https://www.Inail.it/cs/internet/comunicazione/covid-19-prodotti-informativi.html>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁹⁰ Si veda Appendice 1, Intervista a Sergio Iavicoli 27/05/2021.

Lo stato di emergenza, inoltre, ha riportato all'attenzione l'importanza del concetto di 'prevenzione' che come si è visto in varie parti della tesi, nonostante 'alti e bassi', è stata parte integrante, da sempre, del «corredo genetico»⁹¹ dell'Inail.

Le attività prevenzionali realizzate dall'Inail hanno attraversato i secoli; attraverso un lungo e complicato *excursus* legislativo, a partire dalla legge istitutiva dell'assicurazione infortuni del 1898 e del Testo Unico del 1904, passando il Testo Unico 1934, il D.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, la Legge 833 del 23 dicembre 1978, il decreto legislativo 626/94, la Legge 17 maggio 1999 n. 144, il decreto legislativo 38/2000, il decreto legislativo 81/08, il decreto legislativo 106/2009 e la Legge 122/2010, si è arrivati fino al 2020, alla Pandemia. L'emergenza sanitaria ha ricordato l'importanza di investire nella prevenzione e ha dimostrato ancora una volta il ruolo da 'protagonista' di un'Istituzione che da oltre centocinquant'anni, nonostante pregi e difetti, si è sempre dovuta battere per far comprendere che le sue funzioni non si limitano solo alla liquidazione di indennizzi e rendite ma abbracciano una sfera molto più ampia di funzioni sociali in cui la ricerca e prevenzione sono fondamentali.

La ricerca, infatti, per l'Inail rappresenta il 'collante' tra le attività prevenzionali e le attività di riabilitazione e reinserimento della persona nel contesto di vita sociale e non solo lavorativo.

Del resto, già nel lontano 1919, nell'ambito del dibattito intorno agli studi condotti per la Riforma della legge sugli infortuni, il marchese Cesare Ferrero di Cambiano affermò:

Nella prevenzione sta difatti e deve stare la più provvida tutela contro gli infortuni a beneficio dei lavoratori, della loro incolumità e della loro capacità di lavoro⁹².

⁹¹ Inail, *Storia della prevenzione* cit., p. 7.

⁹² Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede compartimentale di Roma, Consiglio superiore, Adunanza ordinaria del 30 dicembre 1919, N. V dell'ordine del giorno. *Relazione del Comitato esecutivo sulla riforma della legge infortuni nell'industria*, p. 8.

7. Dalla salute come bene comune alla salute circolare

7. 1 Emergenza Covid -19: uno sguardo al presente

Nei precedenti capitoli si è visto come la tutela della ‘salute’, in particolar modo la tutela della salute dei lavoratori, a partire dalla fine dell’Ottocento fino ad oggi, sia stata motivo di malessere sociale e di conseguenza causa di accesi dibattiti, sia dentro che fuori dal Parlamento, per cercare di risolvere la questione e quindi migliorare la legislazione sociale.

Inevitabilmente con il passare del tempo, il concetto stesso di salute è cambiato ed oggi dopo l’esperienza di una pandemia globale (forse) è universalmente riconosciuto il fatto che la salute per essere realmente tutelata debba essere intesa come un bene comune.

Già dieci anni fa Stefano Rodotà contribuiva al dibattito sui beni comuni sostenendo che:

il punto chiave non è più quello dell’appartenenza del bene, ma quello della sua gestione che deve garantire l’accesso al bene e vedere la partecipazione dei soggetti interessati. Indisponibili per il mercato, i beni comuni si presentano così come strumento essenziale perché i diritti di cittadinanza, quelli che appartengono a tutti in quanto persone, possano essere effettivamente esercitati¹.

Secondo Rodotà i beni comuni sono in primis quelli che garantiscono la sopravvivenza dell’individuo, ovvero l’acqua e il cibo, a questi beni si aggiungono poi quelli che favoriscono l’uguaglianza e libero sviluppo della personalità, ovvero l’accesso alla conoscenza.

Tra i beni comuni è possibile includere anche la salute, in quanto strumento fondamentale per l’eguaglianza e il libero sviluppo della persona, e la sanità, come strumento che rende tutelabile la salute². Per Rodotà, il diritto alla salute incontra il diritto alla conoscenza per impedire che la salute «sia governata esclusivamente da chi la considera una merce da comprare sul mercato e non un diritto fondamentale della persona»³.

Negli ultimi anni, inoltre, alcuni studiosi hanno parlato di salute come bene comune ‘globale e indivisibile’, intendendo la salute come un concetto che non si può limitare alla gestione locale ma che in un pianeta globalizzato implica inevitabilmente connessioni con il resto del mondo⁴; la pandemia del 2020 ha dimostrato la validità di tali teorie. Non sarebbe stato

¹ Stefano Rodotà, *Il valore dei beni comuni*, in «La Repubblica», 5 gennaio 2012, p. 26.

² Giovanna Vicarelli, *Salute e sanità come beni comuni*, «Cambio», 3 (2013), n. 5, p. 114, DOI: <10.1400/208136>.

³ Stefano Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza, 2013, p. 127.

⁴ Cristina Papa, *La salute come bene comune*, «Anuac», 10 (2021), n. 1, p. 233, DOI: <10.7340/anuac2239-625X-4845>.

possibile, infatti, uscire dallo stato emergenziale senza la collaborazione, degli Stati e dei singoli cittadini, e soprattutto senza l'enorme sforzo congiunto di condivisione di dati della ricerca e buone pratiche. La pandemia da Covid-19 ha dimostrato come il diritto alla salute sia inseparabile dai cosiddetti diritti umani ed anzi costituisca «un nodo preliminare ed essenziale»⁵. Tullio Seppilli qualche anno fa rifletteva sulla doppia ambivalenza della salute come bene comune: la salute è un diritto individuale che ognuno deve affrontare come individuo, si pensi ad esempio al diritto a dare il proprio consenso alle cure e ai vaccini, al diritto alla riservatezza delle informazioni sulla propria salute o al trapianto di organi, ma la salute è anche un diritto della collettività mondiale perché per la sua tutela c'è bisogno di una partecipazione e gestione comunitaria⁶. Del resto, anche l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) definisce la salute come un «diritto fondamentale di ogni individuo e di ogni Paese del mondo»⁷. Mai come in questo caso le parole sono opportune, e se l'OMS al momento della sua istituzione ha scelto di definirsi organizzazione mondiale e non internazionale è proprio per dare particolare valore al concetto di salute che deve essere tutelata a livello universale⁸.

L'importanza di considerare la salute come un bene comune si è manifestata con chiarezza proprio quando il Covid-19 ha rammentato all'uomo di essere vulnerabile e di aver bisogno di un unico bene imprescindibile: la salute. Ma la pandemia, oltre a ricordare all'uomo le sue fragilità, ha dimostrato anche che la salute è un bene della collettività. Citando Ilaria Capua, una delle voci più autorevoli della virologia internazionale:

Il virus non fa distinzioni. Non gli interessa il colore della pelle delle persone, la loro nazionalità, il loro conto in banca: guarda solo ai recettori. E quelli sono identici in tutti: giovani e anziani, ricchi e poveri, con il passaporto o senza. Viviamo in un mondo globalizzato: è un dato di fatto. Di conseguenza, ogni nostro gesto quotidiano può inaspettatamente avere conseguenze anche in luoghi che ci paiono remoti, che nemmeno includiamo nel nostro pensiero [...] è stato ripetuto allo sfinimento, ma giova dirlo ancora una volta che nel tempo pandemico nessuno si salva da solo. Non possiamo scegliere chi sostenere. Per sostenere noi stessi e i nostri cari dobbiamo sostenerci tutti a vicenda⁹.

Proprio per questi motivi la virologa invita a riflettere sul fatto che la pandemia, essendo un grande evento trasformazionale, ha il potere di distruggere ma allo stesso tempo anche di

⁵ Tullio Seppilli, *Salute e sanità come beni comuni: per un nuovo sistema sanitario*, «La salute umana: rivista bimestrale di promozione ed educazione alla salute», 33 (2010), n. 4, p. 377.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Giovanni Berlinguer, *Storia della salute* cit, p. 204.

⁸ *Ivi*, p. 167

⁹ Ilaria Capua, *La meraviglia e la trasformazione: verso una salute circolare*, Milano, Mondadori, 2021, versione ebook, p. 22

creare nuove opportunità in mezzo alle fratture¹⁰. Del resto, in tempi lontani dalla pandemia, Giovanni Berlinguer, affermava che le grandi epidemie della storia sono accumulate da caratteristiche comuni: «le origini misteriose, la fulminea diffusione, il gran numero di morti, lo sconvolgimento dei costumi e dei comportamenti, gli effetti nella vita economica e sociale e le ricadute a lungo termine»¹¹.

Così è stato per il Covid-19. La pandemia, infatti, ha determinato numerosi cambiamenti, tra cui anche un nuovo paradigma del sapere: il concetto di ‘salute come bene comune’ si è evoluto nella più vasta definizione di ‘salute circolare’¹². La salute è, infatti, una linfa che percorre l’uomo, gli animali, le piante, quindi l’ambiente intero, per questo è opportuno parlare di *one health* e non più di salute individuale: la salute del singolo è importante ma solo se insieme viene tutelato l’ambiente intero.

Nel maggio 2020, il direttore generale dell’OMS, Tedros Ghebreyesus, ha affermato:

La pandemia ci ricorda il rapporto intimo e delicato tra gli esseri umani e il pianeta. Qualsiasi sforzo per rendere il nostro mondo più sicuro è destinato a fallire a meno che non si affronti l’interfaccia critica tra persone e agenti patogeni, e la minaccia esistenziale del cambiamento climatico, che sta rendendo la nostra Terra meno abitabile¹³.

Proprio per questi motivi, è fondamentale, oggi più che mai, investire in una ‘cultura della salute’: restituire alla scienza il proprio ruolo di motore della conoscenza rendendola facilmente comprensibile ed accessibile per tutti i cittadini.

Una sperimentazione, in tal senso, anche se per molti versi involontaria, si è avuta durante i mesi di *lockdown*. Durante la ‘grande pausa’¹⁴, infatti, mentre il mondo intero era sospeso a causa di un virus invisibile, le persone hanno cercato conforto proprio nella scienza. Gli opinionisti della tv hanno lasciato il posto a virologi, epidemiologi e scienziati che con parole semplici hanno provato a spiegare cosa stesse accadendo. Avere accesso alla conoscenza è diventato fondamentale come mai prima di allora. Allo stesso tempo, per sconfiggere il virus ricercatori e scienziati di tutto il mondo hanno dovuto unire le forze attraverso la condivisione di dati e ricerche.

La pandemia ha infatti permesso alla conoscenza di essere riconosciuta come un bene comune indispensabile per il benessere dell’uomo. Come noto, la conoscenza venne definita

¹⁰ Ivi, p. 9

¹¹ Giovanni Berlinguer, *Storia della salute: da privilegio a diritto* cit., p. 47-48.

¹² Per un approfondimento si rimanda a: Ilaria Capua, *Salute circolare: una rivoluzione necessaria*, Milano, Egea, 2019.

¹³ WHO, *Address by Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director-General*, discorso alla 73a Assemblea Mondiale della Sanità, 18 maggio 2020.

¹⁴ Amanda Janoo - Gemma Bone Dodds, *The great pause*, «OpenDemocracy», 3 aprile 2020, <The Great Pause | openDemocracy>, ultima consultazione: 11.12.2022.

‘bene comune’, per la prima volta, dal Premio Nobel per l’economia, Elinor Ostrom¹⁵. Le riflessioni della Ostrom partivano dal presupposto che la facilità con cui oggi è possibile accedere alla conoscenza, attraverso la rete internet, crea una situazione in cui le informazioni, i dati e la conoscenza circolano liberamente, ma solo in apparenza. In realtà, norme sempre più restrittive sulla proprietà intellettuale limitano l’accesso alle risorse *online* e ostacolano la diffusione del sapere perché determinano moderne forme di *enclosures* che mettono in pericolo il carattere di bene comune della conoscenza¹⁶. Per far fronte a tale pericolo, la studiosa sosteneva che il sapere deve essere trattato come una risorsa condivisa – *common* - proprio per permettere alla società contemporanea di vivere liberamente la ricerca scientifica, per garantire la formazione di tutti i cittadini e per favorire la massima diffusione del sapere, dell’innovazione e della creatività.

Il concetto di *common* viene riferito all’economia indagando le effettive possibilità di realizzazione di tale modello, la sostenibilità, evitando la “tragedia dei beni comuni” – ossia l’utilizzo indiscriminato e distruttivo – e non innescando ulteriori processi di crisi economica. Ma il concetto viene anche messo in relazione all’ecologia, al diritto, all’istruzione, alle risorse di rete, alle biblioteche digitali, all’accesso aperto¹⁷.

I benefici di un utilizzo *common* della conoscenza si sono materializzati nel 2020. Di seguito qualche riflessione tratta dai tempi pandemici.

«Keep sharing, stay open»¹⁸ compare nel titolo dell’editoriale di *Nature* del 4 febbraio 2020 che si rivolge direttamente ai ricercatori coinvolti in prima linea nella lotta alla diffusione del coronavirus su scala mondiale. Nella fase iniziale della pandemia, *Nature* rivolse il suo appello ai ricercatori affinché si assicurassero che i risultati del proprio lavoro venissero condivisi rapidamente e apertamente. Per questo motivo, già nei primi mesi del 2020, numerosi ricercatori sottolinearono l’importanza di rendere i dati della ricerca aperti: «as the coronavirus pandemic takes hold, we are making decisions without reliable data»¹⁹.

L’importanza della condivisione dei dati e della conoscenza, ‘scoperta’ durante la pandemia, però da oltre vent’anni viene ribadita dal movimento per l’accesso aperto. In particolare, si

¹⁵ Elinor Ostrom, docente di Indiana University, è stata la prima donna a vincere il Nobel per l’Economia nel 2009.

¹⁶ *La conoscenza come bene comune: dalla teoria alla pratica*, a cura di Charlotte Hess e Elinor Ostrom, Milano, Mondadori, 2009, p. 3-17.

¹⁷ Paola Castellucci, *Dichiarazione di Budapest per l’accesso aperto: testo e commento*, «Nuovi Annali della Scuola Speciale per Archivisti e Bibliotecari», XXIV (2010), p. 150-151.

¹⁸ *Calling all coronavirus researchers: keep sharing, stay open*, «Nature», 578 (2020), n. 7793, <<https://www.nature.com/articles/d41586-020-00307-x>>, DOI: 10.1038/d41586-020-00307-x.

¹⁹ John P.A. Ioannidis, *A fiasco in the making? As the coronavirus pandemic takes hold, we are making decisions without reliable data*. 17 marzo 2020, <<https://www.statnews.com/2020/03/17/a-fiasco-in-the-making-as-the-coronavirus-pandemic-takes-hold-we-are-making-decisions-without-reliable-data/>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

ricorda che Peter Suber, uno dei pionieri del movimento open access (OA), già da anni sottolineava l'esistenza di almeno 15 motivi²⁰ per cui l'attuale sistema di diffusione della ricerca *peer review* è profondamente disfunzionale per i ricercatori e le istituzioni, anche se altamente redditizio per i maggiori editori convenzionali. Scrive in merito Paola Castellucci:

uno degli effetti positivi del Movimento Open Access: aver dato a tutti consapevolezza di un diritto: il diritto ad essere informati, il diritto ad accedere a una cittadinanza scientifica, il diritto a richiedere che i risultati prodotti dalla comunità scientifica diventino in tempi brevi rimedi, cura, per tutti. E, come sappiamo bene, ormai la precondizione per accedere ai grandi finanziamenti europei è proprio che vengano messi a disposizione di tutti in accesso aperto i risultati delle ricerche finanziate²¹.

La diffusione del coronavirus ha ulteriormente dimostrato come l'open access non sia semplicemente una scelta politica ed economica, ma l'unica giusta per proteggere i fragili confini della ricerca scientifica. In pochi giorni è infatti emersa con più evidenza la 'pesantezza' dell'attuale sistema di circolazione dell'informazione scientifica. A tal proposito, Elizabeth Gadd scriveva sulle pagine di *Wonkhe*:

The virus is reminding us that the purpose of scholarly communication is not to allocate credit for career advancement, and neither is it to keep publishers afloat. Scholarly communication is about, well, scholars communicating with each other, to share insights for the benefit of humanity. And whilst we've heard all this before, in a time of crisis we realise afresh that this isn't just rhetoric, this is reality²².

²⁰ Di seguito un elenco sintetico dei 15 motivi che, secondo Suber, ostacolano l'accesso aperto alla conoscenza. 1) aumento del costo degli abbonamenti; 2) crisi dei prezzi; 3) cancellazione di numerosi abbonamenti anche da parte di biblioteche ricche; 4) biblioteche accademiche intrappolate in una logica di mercato che ne riduce il potere contrattuale; 5) crisi delle riviste nel settore delle scienze e delle monografie nelle discipline umanistiche; 6) nuove restrizioni per licenze d'uso e utilizzo di contenuti digitali; 7) l'editore svolge un ruolo decisamente inferiore rispetto all'autore di un contributo scientifico, eppure detiene i diritti di proprietà sull'opera; 8) gli editori convenzionali usano un modello di business che favorisce il digital divide; 9) gli editori convenzionali spesso accusano le iniziative OA di interferenze con il mercato quando in realtà le pubblicazioni accademiche spesso sono sostenute da finanziamenti statali e sono quindi anticoncorrenziali; 10) ogni rivista accademica è un mini-monopolio; 11) i grandi editori commerciali applicano prezzi più elevati e li aumentano più velocemente rispetto ai piccoli editori non profit; 12) i grandi editori convenzionali spendono parte del denaro ricavato dagli abbonamenti delle biblioteche in politiche di marketing, dunque in attività utili agli editori e non agli utenti; 13) le riviste convenzionali possono aumentare i margini di profitto diminuendo i tassi di rifiuto. Riducendo il tasso di rifiuto si riduce il numero di articoli pubblicati; 14) solo gli editori traggono beneficio dagli attuali sistemi di pubblicazione; 15) se i prezzi fossero bassi e garantiti a lungo, si avrebbe un esponenziale aumento di contenuti. Cfr. Peter Suber, *Open access*, Cambridge; London: The MIT Press, 2012, p. 29-43.

²¹ Paola Castellucci, *Dal laboratorio alle biblioteche: cittadinanza scientifica in un mondo open*, in *La biblioteca che cresce contenuti e servizi tra frammentazione e integrazione: relazioni convegno*, Milano, Editrice Bibliografica, 2019, p. 83.

²² Elizabeth Gadd, *The purpose of publications in a pandemic and beyond*, «Wonkhe», 22 aprile 2020, <https://wonkhe.com/blogs/the-purpose-of-publications-in-a-pandemic-and-beyond/>.

Anche se negli ultimi anni numerose iniziative internazionali sono state finalizzate a favorire l'affermazione dell'accesso aperto nel mondo della ricerca (basti pensare al progetto europeo *Horizon 2020*²³, a *Plan-S*²⁴ del 2018 o ai *Transformative agreement*²⁵ del 2019) l'adesione alle politiche OA, prima del Covid, era considerata quasi unicamente una necessità culturale. D'altra parte, è interessante notare che nella comunità scientifica, uno dei principali ostacoli all'affermazione dell'accesso aperto è stata spesso anche la posizione contraddittoria dei ricercatori. A tal proposito, Ernest Abadal sottolinea come i ricercatori a volte siano affetti dalla «sindrome di Dr. Jekyll e Mr. Hyde»²⁶: in fase di ricerca utilizzano e cercano risorse ad accesso aperto ma al momento della pubblicazione dei propri risultati si orientano su riviste tradizionali²⁷.

Mark Zastrow, giornalista scientifico di Seul, nell'articolo *Open science takes on the coronavirus pandemic*²⁸ riporta invece uno splendido esempio di come la collaborazione scientifica e l'open science si siano rivelati fondamentali per lo studio del coronavirus. Nel 2015 un gruppo internazionale di ricercatori ha realizzato Nextstrain²⁹ un sito web di analisi virologica in open source. Alla fine del 2019, quando sono emerse le prime segnalazioni di un nuovo coronavirus a Wuhan, in Cina, i ricercatori di Nextstrain erano pronti ad analizzare il virus. Dall'11 gennaio 2020, la squadra guidata da Zhang Yong-Zhen della Shanghai Public Health Clinical Center (Cina), ha condiviso a livello internazionale la prima sequenza del genoma del virus SARS-CoV-2; in quel momento il volume di dati di Nextstrain è salito alle stelle. Dalla fine di marzo 2020, il sito ha ricevuto dalle 50 alle 200 sequenze di genoma al giorno da laboratori di tutto il mondo e ha potuto quindi contribuire attivamente allo studio del virus. In considerazione degli effetti 'benefici' di una condivisione del sapere 'open', la dottoressa Maria Chiara Tallacchini rileva quanto sia importante sfruttare l'esperienza di questa epidemia per non perdere l'opportunità di gettare le basi per la creazione di «una

²³ 5 Horizon 2020, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-2020_en.

²⁴ Plan-S, <<https://www.coalition-s.org/>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

²⁵ Transformative agreements, <<https://esac-initiative.org/about/transformative-agreements/>>, ultima consultazione: 11.12.2022. Per un approfondimento si rimanda a: Andrea Capaccioni, *Beyond the subscriptions: what are transformative agreements*, «JLIS.It», 12 (2021), n.1, p. 47–53, DOI: <<https://doi.org/10.4403/jlis.it-12664>>.

²⁶ Ernest Abadal, *Open access: l'accesso aperto alla letteratura scientifica*, Milano, Ledizioni, 2014, p. 86.

²⁷ Tra i contributi italiani dedicati al tema dei modelli di pubblicazione e valutazione della ricerca scientifica se ne segnalano almeno alcuni espressi in area biblioteconomica: Chiara Faggiolani, *La bibliometria*, Roma, Carocci, 2015; Luca Lanzillo, *Bibliometrics and 'core journals' in the Humanities: an Italian case study*, «Qualitative and quantitative methods in libraries», 4 (2015), n. 4, p. 595-602; Simona Turbanti, *Strumenti di misurazione della ricerca: dai database citazionali alle metriche del web*, Milano, Editrice bibliografica, 2018.

²⁸ Mark Zastrow, *Open science takes on the coronavirus pandemic*, «Nature», 581 (2020), n. 7806, p. 109-110, DOI: <10.1038/d41586-020-01246-3>.

²⁹ Nexstrain, <<https://nextstrain.org/>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

cultura condivisa dell'incertezza e dei modi per convivervi»³⁰: ovvero affermare una società in cui la salute sia un diritto collaborativo, un indispensabile strumento per creare una comunità di cittadini che, in situazioni di drammatica incertezza, sappia fare un uso competente e consapevole della conoscenza.

Si ricorderà come anche il mondo della cultura durante la chiusura forzata dei mesi di *lockdown* abbia adottato nuove modalità di comunicazione. Case editrici, librerie e biblioteche sono state costrette a potenziare i sistemi di condivisione di contenuti digitali; musei e organizzazioni culturali per sopperire alla mancanza del luogo fisico da visitare iniziarono a organizzare tour virtuali delle proprie collezioni e di luoghi della cultura.

Le biblioteche pubbliche, in particolar modo, sono state chiamate a ripensare rapidamente i propri modelli di erogazione di servizi e per questo l'International Federation of Library Association and Institutions (l'IFLA), avviò un monitoraggio degli effetti del *lockdown* sul settore bibliotecario³¹; contemporaneamente in Italia la Commissione nazionale Biblioteche pubbliche dell'Associazione Italiana Bibliotecari (AIB) ha avviato un percorso di analisi dell'attuale situazione coinvolgendo bibliotecari provenienti da diverse zone del Paese. Per un approfondimento circa cosa è accaduto nel mondo delle biblioteche pubbliche al tempo del Covid-19 si rimanda al contributo di Cecilia Cognini che in qualità di membro della Commissione nazionale biblioteche pubbliche dell'AIB ha partecipato proattivamente allo studio del posizionamento delle biblioteche durante l'emergenza sanitaria³².

Come noto, durante il periodo del *lockdown* sono sorte numerose banche dati e repository per permettere a tutti i cittadini di accedere ai dati della ricerca scientifica in maniera immediata e aperta. Di seguito i principali strumenti nati durante la pandemia:

- ✓ *Database of publications on coronavirus disease (Covid-19)*³³: il database, realizzato dalla World Health Organization -OMS, nei primi mesi della pandemia veniva aggiornato quotidianamente con la pubblicazione in tempo reale di articoli contenenti ricerche sul Covid. Oggi il database è ancora attivo e permette di accedere a pubblicazioni su temi connessi alla pandemia (*long covid*, vaccini, varianti, ecc.)

³⁰ Maria Chiara Tallacchini, *Preparedness e coinvolgimento dei cittadini ai tempi dell'emergenza: per un diritto collaborativo alla salute*, «Epidemiologia & prevenzione», 44 (2020), n. 2, p. 4.

³¹ Lo studio dell'IFLA portò all'elaborazione di un primo report di analisi *COVID-19 and the Global Library Field*

<https://www.ifla.org/files/assets/hq/topics/libraries-development/documents/covid-19_and_the_global_library_field-it.pdf>, ultima consultazione: 11.12.2022.

³² Cecilia Cognini, *[Patrimonio Quo Vadis] Emergenza Covid-19: la risposta delle biblioteche pubbliche italiane*, <https://agcult.it/a/17968/2020-05-01/patrimonio-quo-vadis-emergenza-covid-19-la-risposta-delle-biblioteche-pubbliche-italiane>

³³ <<https://search.bvsalud.org/global-literature-on-novel-coronavirus-2019-ncov/>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

- ✓ *Cord-19 - Covid-19 open research dataset*³⁴: realizzato dalla White House Office of Science and Technology Policy, insieme ai seguenti partners: Chan Zuckerberg Initiative, Microsoft Research, Allen Institute for Artificial Intelligence, National Institutes of Health's, National Library of Medicine, Georgetown University's Center for Security and Emerging Technology, Cold Spring Harbor Laboratory and the Kaggle AI di Google. Il database è stato lanciato nel marzo 2020 e recentemente, a luglio 2022, è stata realizzata una nuova versione. Come si legge sulla home page dello strumento in due anni il database ha permesso la condivisione di una mole enorme di dataset con aggiornamento settimanale.
- ✓ *Covid19 dataportal*³⁵: realizzato dalla Commissione europea insieme a European Bioinformatics Institute (EMBL-EBI) e gruppi di ricerca come Elixir. Questo sforzo congiunto è un progetto pilota per la realizzazione degli obiettivi dell'European open science cloud (EOSC).
- ✓ *COVID-19 Dashboard*³⁶: importante *dataset* ancora attivo, realizzato dal Center for Systems Science and Engineering (CSSE) e dalla Johns Hopkins University (JHU)

Per quanto riguarda invece lo specifico caso italiano tra le istituzioni che durante la pandemia hanno contribuito alla diffusione dei dati della ricerca attraverso la realizzazione di apposite banche dati e repository si ricordano: il Ministero della salute³⁷, l'Istituto superiore di sanità, il Sistema bibliotecario biomedico lombardo, la Veneto Health Library, il Network bibliotecario sanitario toscano, la Biblioteca virtuale per la salute della Regione Piemonte e la Biblioteca Alessandro Liberati del Servizio sanitario regionale del Lazio. Allo stato attuale, queste istituzioni, non hanno più in *homepage* l'accesso diretto a portali e banche dati che sono stati eliminati o ridimensionati in secondo piano rispetto alle attività quotidiane, per fortuna non più connesse alla pandemia.

Si ricordano infine altre due importanti iniziative che durante l'emergenza sanitaria hanno dato un notevole contributo alla condivisione della conoscenza. Per fare fronte alla chiusura temporanea delle biblioteche, il Nilde world, grazie al servizio *Resource sharing in the times*

³⁴ <GitHub - allenai/cord19: Get started with CORD-19>, ultima consultazione: 11.12.2022.

³⁵ Covid 19 data portal: <<https://www.covid19dataportal.org/the-european-covid-19-data-platform>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

³⁶ COVID-19 Dashboard: <Coronavirus COVID-19 (2019-nCoV) (arcgis.com)>, ultima consultazione: 11.12.2022.

³⁷ Portale Nuovo Coronavirus del Ministero della salute. Durante la pandemia il portale, aggiornato quotidianamente forniva dati e informazioni circa la diffusione del virus e le misure da adottare per il contenimento della emergenza sanitaria. Oggi il sito è ancora attivo, aggiornato alla versione 'Nuovo Coronavirus' (all'epoca della pandemia la pagina di riferimento si chiamava Covid-19). Sito reperibile alla pagina: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/homeNuovoCoronavirus.jsp>

of Covid-19 (Rscvd)³⁸, ha aiutato le biblioteche a supportare le ricerche degli utenti garantendo la circolazione di articoli e capitoli di libri. Inoltre, durante la pandemia, per agevolare la fruizione di contenuti acquistabili da remoto da parte di istituzioni ed enti, venne lanciato anche l'appello dell'International Coalition for Library Consortia (Icolc), *Petition for access to electronic resources from publishers* per sollecitare il lavoro volontario di bibliotecari al fine di selezionare e disseminare informazioni di qualità³⁹. Alla data del 19 maggio 2020 i firmatari della petizione erano 110: principalmente biblioteche accademiche, universitarie e di istituti di ricerca. In Italia aderirono all'appello il Ministero della salute e la Conferenza dei rettori delle università italiane. La CRUI, inoltre, rese noto l'elenco delle case editrici che avviarono iniziative di apertura dei propri contenuti digitali. Quello che all'epoca colpì passando in rassegna l'elenco era la voce riguardante la durata di accesso ai contenuti. La maggioranza degli editori poneva infatti dei limiti temporali: Annual Reviews indicava il 15 giugno 2020, Bioone 60 giorni, Cambridge University Press 31 maggio 2020, Elsevier fine giugno, Sage 90giorni, Springer 31 luglio 2020, etc. Le case editrici convenzionali nel pieno della pandemia risposero ad una 'pressione morale', internazionale, e aprirono i propri contenuti per tutta la fase dell'emergenza. Evidentemente questa apertura venne intesa come un 'embargo' al contrario: una misura temporanea di adesione all'OA.

A distanza di due anni e mezzo dallo scoppio della pandemia si può provare a formulare qualche riflessione. Sicuramente è possibile affermare che effetti del *long covid* ci sono stati, a prescindere dall'evoluzione eziologica della malattia, ed hanno riguardato diversi ambiti della vita di ciascuna persona.

In primis il Covid ha accelerato la 'famosa' transizione al digitale di cui si parlava da anni ma che si aveva paura di sperimentare a pieno. La scuola è stata ridisegnata dalla DAD⁴⁰ e il lavoro del settore terziario, sia pubblico che privato, è stato trasformato in lavoro agile. Complessivamente l'intero modello organizzativo degli ambienti di lavoro è stato ripianificato in un'ottica di contenimento dei contagi e salvaguardia dei lavoratori.

³⁸ Resource Sharing in the Times of COVID-19: <Condivisione delle risorse al tempo del COVID-19 (RSCVD) | NILDE World (cnr.it)>, ultima consultazione: 11.12.2022.

³⁹ <<https://www.cruil.it/archivio-notizie/covid-19-petition-for-access-to-electronic-resources-from-publishers.html>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁴⁰ «Il gigantesco esperimento globale di didattica a distanza imposto dal virus ha portato a utilizzare in maniera diffusa e capillare – pur se in un contesto non certo ideale – strumenti e metodologie che la nostra scuola aveva spesso guardato con diffidenza, a lavorare con nuove tipologie di contenuti di apprendimento, e nel contempo a confrontarsi (e talvolta a scontrarsi) con diseguglianze tecnologiche e di competenze non facili da colmare». Cfr. Gino Roncaglia, *Cosa succede a settembre? Scuola e didattica a distanza ai tempi del COVID-19*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 4. Per un approfondimento sui temi della innovazione digitale si rimanda a: Gino Roncaglia, *L'età della frammentazione: cultura del libro e scuola digitale. Seconda edizione accresciuta*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

Interessante notare che la pandemia ha permesso di vedere concretamente quanto sia sottile il filo che unisce la salute alla categoria sociale dei lavoratori. In una situazione pandemica, in cui appunto non conta più la salute del singolo ma della collettività si riscoprono quelli che sono stati i valori fondanti delle lotte per la salute degli anni Settanta: l'uomo che lavora può ammalarsi e per questo è necessario investire nella prevenzione. Nei precedenti capitoli, si è visto come i modelli prevenzionali di tutela del lavoratore si siano evoluti a partire dalla Rivoluzione industriale di fine Ottocento. Si è visto come da quando il lavoro è diventato un 'genocidio pacifico' siano state introdotte norme più o meno severe, utili e meno utili, per contenere i danni causati dall'attività lavorativa. È stato analizzato come negli anni il concetto di salute si sia esteso e se, inizialmente solo alcune categorie di lavoratori (quelli più colpiti da infortunio, in primis gli operai) rientravano nei meccanismi statali di tutela, con il tempo le norme e l'assicurazione infortuni hanno abbracciato sempre più categorie di lavoratori, fino ad arrivare al dopoguerra quando una 'sensibilità nuova' si è diffusa imponendo un'evoluzione nel concetto stesso di salute: la tutela dell'ambiente (di lavoro, sociale, familiare, universitario) è stata riconosciuta come fondamentale per il benessere e quindi per la tutela del singolo individuo.

Con il diffondersi della pandemia a livello globale si è verificato un ulteriore salto in avanti; come si diceva, si è affermata una nuova consapevolezza: la salute è un fatto 'circolare' in cui ognuno è collegato all'altro e la salute di uno determina la salute di altri, per questo diventa fondamentale tutelare non solo l'ambiente del singolo ma l'intero ecosistema. Per questo motivo con la pandemia la tutela del lavoratore e tutela del cittadino si sono trovate a sovrapporsi.

A proposito dei lavoratori, di ogni ordine e grado, che sono stati impegnati in prima linea nella lotta al virus, il filosofo Michael J. Sandel che da anni si occupa di studiare in maniera critica quali sono i ruoli socialmente più rilevanti imposti dalla società occidentale, propone una riflessione in merito alla riconsiderazione delle professioni dopo l'esperienza del Covid.

Molti dei lavoratori essenziali durante questa crisi svolgono lavori che non richiedono una laurea; si tratta di camionisti, magazzinieri, addetti alle consegne, agenti di polizia, vigili del fuoco, addetti alla manutenzione dei servizi pubblici, addetti alle pulizie, cassieri di supermercati, assistenti infermieri, inservienti ospedalieri e fornitori di assistenza domiciliare. A loro manca il lusso di poter lavorare dalla sicurezza delle loro case e di tenere riunioni su Zoom. Sono loro, insieme ai medici e alle infermiere che si prendono cura dei malati negli ospedali sovraffollati, a mettere a rischio la loro salute, in modo che il resto di noi possa cercare rifugio dal contagio. Oltre a ringraziarli per il loro servizio, dovremmo riconfigurare la nostra economia e la nostra società perché a questi lavoratori siano accordati un compenso e un

riconoscimento che rifletta il valore reale dei loro contributi – non solo in emergenza, ma nella vita quotidiana⁴¹.

Il tema del valore economico del lavoro è stato oggetto di numerose riflessioni di Sandel. Il filosofo, infatti, negli ultimi anni, ha approfondito il tema della meritocrazia⁴² e ha sottolineato, in diversi contributi, come non sia sostenibile e nemmeno ‘giusto’ che il valore di mercato sia l’ordine di grandezza per misurare l’importanza di una professione e il suo apprezzamento nella società. Negli ultimi decenni, l’idea che i soldi riflettano il valore del contributo sociale si è profondamente radicata e risuona in tutta la cultura pubblica⁴³. Sandel già in epoca pre-pandemia invitava a riflettere sulla necessità di tornare a valutare il lavoro per il suo peso rispetto al bene comune. Ora, il ‘solco’ creato dal Covid potrebbe essere un nuovo ‘laboratorio di trasformazione’.

Del resto, come afferma Ilaria Capua, la pandemia, essendo un evento trasformatore, implica un prima e un dopo, e la trasformazione è tanto più significativa quanto più marcato e profondo è il solco tra il prima e il dopo: «Una volta che il «terreno» (le nostre consuetudini) è stato adeguatamente disgregato e rimescolato, aerato e spostato da tutte le bolle di stupore a cui abbiamo dovuto rispondere, allora può meglio assorbire l’acqua e favorire la crescita delle piantine. Delle idee nuove»⁴⁴.

Un ulteriore ‘solco’ si è aperto per il mondo della ricerca. I ricercatori spinti dall’onda pandemica sono stati costretti a sperimentare i pregi di condividere dati in maniera aperta, ‘scoprendo’ quindi che l’open science è una necessità e non una noia burocratica⁴⁵. Durante i primi mesi della pandemia, furono particolarmente evidenti i benefici di condividere dati e ricerche in tempo reale e senza costi di pubblicazione per agevolare la circolazione rapida e libera della conoscenza. Michael Hiltzik il 3 marzo 2020 scriveva sulle pagine del *Los Angeles times*: «Covid-19 could kill the for-profit science publishing model. That would be

⁴¹ Michael J. Sandel, *Are we all in this together?*, «New York Times», 13 marzo 2020. Traduzione a cura della redazione ROARS, <<https://www.roars.it/online/ci-siamo-dentro-tutti-insieme/>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁴² Michael J. Sandel, nel volume *La tirannia del merito* prova a decostruire il concetto di meritocrazia. Il filosofo argomenta che il merito nelle società capitalistiche occidentali in realtà non esiste in quanto le capacità personali finiscono per essere strumentalizzate per fini politici creando nuove disuguaglianze sociali. Cfr. Michael J. Sandel, *La tirannia del merito: perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, Feltrinelli, 2021.

⁴³ Il filosofo nel volume, *Quello che i soldi non possono comprare* si domanda se nell’attuale mondo capitalizzato esista ancora qualcosa che si possa non vendere. Passa in rassegna una serie di esempi che sono collegati al potere di acquisto del denaro giungendo alla conclusione che solo i beni comuni non essendo ‘merci’ non possono, o non dovrebbero essere, né venduti né comprati. Michael J. Sandel, *Quello che i soldi non possono comprare: i limiti morali del mercato*, Milano, Feltrinelli, 2013.

⁴⁴ Ilaria Capua, *La meraviglia e lo stupore* cit., p. 69.

⁴⁵ Elena Giglia, *Open Science è una necessità, non una noia burocratica*, <<https://www.techeconomy2030.it/2020/03/23/open-science-e-una-necessita-non-una-noia-burocratica/>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

a good thing»⁴⁶; e ancora, Cameron Neylon il 23 aprile 2020 sul *The weekend Australian*: «Covid-19 is shining a spotlight on the benefits of open access»⁴⁷. Durante l'emergenza sanitaria l'open access ancora una volta ha dimostrato il proprio potenziale di agente *problem solving*⁴⁸. Del resto, citando Paola Castellucci: l'avventura della conoscenza e della condivisione della conoscenza possono essere usati come antidoto alla finitezza⁴⁹.

Purtroppo, è triste constatare che il diritto alla scienza e alla cultura, sperimentati durante la pandemia, sono stati strettamente legati alla fase di emergenza sanitaria e, oggi, invece di continuare sulla strada dell'open access e investire in un cambiamento radicale nei tradizionali sistemi di dell'editoria scientifica, si è tornati alla situazione precedente la pandemia: gli editori hanno 'richiuso' le riviste e i ricercatori sono tornati ad essere gelosi dei propri risultati della ricerca.

Negli anni Settanta uno degli slogan più diffusi durante le lotte per la salute era: «la salute non si vende»⁵⁰. Oggi, come si è visto, nonostante il concetto di salute sia drasticamente cambiato e ci sia maggiore consapevolezza circa l'importanza di considerare la salute, in tutte le sue sfaccettature, come un bene da proteggere, continua a persistere una logica di mercificazione della salute.

Tale situazione è particolarmente evidente per le banche dati di area biomedica che veicolando informazioni preziose, proprio perché inerenti la 'merce' salute, sono confinate all'interno delle strette logiche economiche del mercato editoriale.

7. 2 Dalla storia alla valorizzazione, dalle carte al bit: banche dati e repository per la salute

Prima di entrare nel vivo delle banche dati e dei repository per la salute dei lavoratori si è ritenuto utile approfondire più in generale il caso delle banche dati per salute in quanto l'evoluzione stessa delle banche dati⁵¹ nel corso del Novecento è legata al mondo della sanità e alla diffusione delle conoscenze mediche a livello internazionale.

⁴⁶ Michael Hiltzik, *Column: Covid-19 could kill the for-profit science publishing model: that would be a good thing*, «Los Angeles times», 3 marzo 2020, <Hiltzik: Coronavirus shows the value of open access to scientific research - Los Angeles Times (latimes.com)>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁴⁷ Cameron Neylon, *The Covid-19 experience shows the value of sharing information*, «The Australian», 23 aprile 2020, <The COVID-19 experience shows the value of sharing information (theaustralian.com.au)>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁴⁸ Peter Suber, *Open Access*, Cambridge; London, The MIT Press, 2012, p.29.

⁴⁹ Paola Castellucci, *Dal laboratorio alle biblioteche: cittadinanza scientifica in un mondo open*, in *La biblioteca che cresce contenuti e servizi tra frammentazione e integrazione: relazioni convegno*, Milano, Editrice Bibliografica, 20129, p. 79.

⁵⁰ Francesco Carnevale, *La "salute non si vende" cit.*, p. 105-121: p. 107, DOI: <10.3280/RSF2018-002009>.

⁵¹ Per un approfondimento generale sullo strumento 'banca dati' e la sua evoluzione tecnica si rimanda a: Andrea Capaccioni, *Ricerche bibliografiche: banche dati e biblioteche in Rete*, Milano, Apogeo, 2011.

Nel corso del secolo passato, infatti, le banche dati mediche sono state d'esempio per la diffusione di banche dati di altri settori disciplinari. La ragione di questo primato è determinata dal rapporto medico-letteratura scientifica molto più marcato che in altri ambiti. Il medico utilizza le pubblicazioni scientifiche essenzialmente per due ragioni: il continuo aggiornamento, essenziale per una disciplina come la medicina in continuo divenire, e come strumento indispensabile per la risoluzione di casi clinici⁵². Pertanto, sin da subito, la comunità dei medici ha colto il grande potenziale dello strumento banca dati: poter raggiungere i risultati della ricerca in maniera più rapida e agevole rispetto alla consultazione dei tradizionali repertori cartacei.

La medicina stessa, a cavallo tra il XIX e il XX secolo, è cambiata passando dalle cosiddette tre M di Ippocrate (malato – malattia - medico) alle tre S dell'epoca moderna (sanità – salubrità – sicurezza)⁵³.

Come spiega Giovanni Berlinguer fino all'epoca moderna il medico era il tramite tra la malattia e il malato e la medicina era quello strumento che permetteva al medico di prendersi cura del soggetto affetto da malattia. Un rapporto quindi strettamente univoco, medico-malato, un rapporto in cui la malattia dell' 'uomo malato' era l'unico centro della riflessione medica. Sul finire dell'Ottocento, questo rapporto è cambiato perché l'attenzione del medico si è spostato su altri fattori che possono influenzare la malattia. Il medico, allora, iniziò a concentrare il proprio studio non più unicamente sul malato, ma sulla popolazione nel suo complesso, sull'ambiente, e sulla sanità pubblica che diventarono oggetto di una medicina nuova, una medicina sociale. Dallo studio della malattia si passò così allo studio del concetto di salute. Fu allora che nella medicina moderna si verificò una svolta epistemologica: si passò dal concetto di cura del singolo paziente al più vasto 'aver cura' in stile heiddegeriano⁵⁴, prendersi cura della comunità in vista di un benessere sociale collettivo.

La storia dell'evoluzione delle banche dati di area biomedica ha inizio nel lontano 1864 in America, a Washington, presso il Surgeon General's Office, quando un giovane chirurgo militare chiamato John Shaw Billings⁵⁵ iniziò ad occuparsi della biblioteca del centro medico.

⁵² Antonino Cartabellotta, *Evidence-based medicine 2: la ricerca dell'informazione biomedica clinicamente rilevante*, «Recenti progressi in medicina», 89 (1998), n. 5, p. 266.

⁵³ Giovanni Berlinguer, *Storia della salute* cit, p. 20.

⁵⁴ Heidegger distingue tra il concetto di 'prendersi cura' dall' 'aver cura'. Mentre il prendersi cura influisce sul modo di 'essere' al mondo del singolo, l'aver cura e i suoi effetti positivi incidono sul benessere della collettività. Cfr. Martin Heidegger, *Tempo e essere*, Milano, Longanesi, 2007.

⁵⁵ John S. Billings (1838-1913) è stato un medico, chirurgo militare, bibliofilo e primo direttore della New York Public Library. Nel 1864 venne trasferito al Surgeon General's Office in Washington dove si occupò della biblioteca fino al 1895 quando vinse la cattedra di Igiene all'Università della Pennsylvania dove insegnò per solo un anno. Nel 1896 infatti venne chiamato a dirigere la New York Public Library fondata l'anno prima. Tra le principali attività biblioteconomiche si può ricordare l'invenzione del *Index Medicus*, primo indice di

Billings, riorganizzò la biblioteca con una sensibilità che oggi si direbbe biblioteconomica; grazie alla sua attività nel giro di dieci anni la biblioteca aumentò il proprio posseduto a tal punto da essere definita dai contemporanei come la più grande biblioteca medica della nazione. Il giovane medico ebbe una brillante intuizione. Seppe cogliere il grande potenziale del catalogo a soggetto, che all'epoca era uno strumento ancora poco noto e non particolarmente diffuso. Praticando l'attività di chirurgo militare, Billings si era reso conto della difficoltà per i medici di fare ricerca utilizzando unicamente il catalogo per autore. La produzione di letteratura medica, infatti, in quegli anni stava aumentando in maniera esponenziale grazie anche all'affermazione e diffusione degli articoli scientifici che stavano levando il primato all'oggetto libro⁵⁶. Come spiega lo stesso Billings:

The special characteristics of the literature of the present day are largely due to journals and transactions, and this is particularly true in medicine. Our periodicals contain the most recent observations, the most original matter, and are the truest representations of the living thought of the day and of the tastes and wants of the great mass of the medical profession, a large part of whom, in fact, read very little else. They form about one-half of the current medical literature, and in the year 1879 amounted to 655 volumes, of which the United States produced 56; Germany, 129; France, 122; Great Britain, 54; Italy, 65; and Spain, 24⁵⁷.

Partendo quindi dall'esperienza personale di medico Billings realizzò l'*Index Catalogue of the Library of the Surgeon General's Office*, un catalogo attraverso il quale gli utenti potevano risalire al posseduto della biblioteca attraverso due chiavi di ricerca: autore e soggetto dell'opera.

Ma la riflessione di Billings, si spinse oltre. Nella sua pionieristica visione, il catalogo a soggetto non era sufficiente a velocizzare le ricerche dei medici, serviva un altro strumento ancora più specifico finalizzato ad agevolare lo studio del vasto universo documentale della letteratura medica.

Per questo motivo, riflettendo sull'enorme posseduto e in continuo aggiornamento della Surgeon General's Library, in rapporto alle esigenze degli utenti, Billings arrivò a progettare

medicina della storia e la collaborazione alla costruzione del Johns Hopkins Hospital. Per un approfondimento si rimanda ai seguenti lavori: Garrison Fh, *John Shaw Billings: a memoir*, New York; London, GP Putnam's Sons, 1915; Neville Goodman, *John Shaw Billings: creator of Index Medicus and medical visionary*, «Journal of the Royal Society of Medicine», 111 (2018) n. 3, p. 98–102, DOI: <10.1177/0141076818758615>; Kamran Abbasi, *A vision for organising the medical literature*, «Journal of the Royal Society of Medicine», 111 (2018) n. 3, p. 79, DOI: <10.1177/0141076818763772>; Robert A. Kyle-David P. Steensma, *John Shaw Billings: Civil War Surgeon, Medical Librarian, Founder of Index Medicus, and First Director of the New York Public Library*, «Mayo Clin Proc», 94 (2019), n. 3, p. 45-46, DOI: <10.1016/j.mayocp.2019.01.023>.

⁵⁶ Brian S. Katcher, *Medline: a guide to effective searching in PubMed and other interfaces*, San Francisco, Ashbury Press, 2006, p. 4.

⁵⁷ John S. Billings, *An address on our medical literature*, «British Medical Journal», 13 (1881), n. 2, p 262.

l'*Index Medicus*, definito da lui stesso come «an address on our medical literature»⁵⁸, uno strumento quindi indispensabile per organizzare la conoscenza medica secondo una precisa costruzione logica.

Neville W. Goodman, anestesista di Bristol, affascinato dalla personalità di Billings scrive a proposito:

He worked unbelievably hard, taking home piles of journals after his hospital work in the day, reading them and marking articles for his copyist to transfer to file cards. It was a massive undertaking: the first volume of the Index Catalogue, the forerunner of the Index Medicus, covered A to Berlinski and catalogued 34,604 articles⁵⁹.

Billings, definito non a caso da Goodman come un visionario, era dotato di un'anima poliedrica e di uno spirito innovativo che lo portarono ad indirizzare le sue riflessioni verso un'idea nuova di biblioteca medica. Una biblioteca in cui l'utente e i servizi erano centrali: «if we go on as we have been going, there is coming a time when our libraries will become large cities, and when it will require the services of every one in the world, not engaged in writing, to catalogue and care for the annual product»⁶⁰. L'obiettivo di Billings, infatti, era trasformare la biblioteca del Surgeon General's Office in una grande istituzione nazionale. Già nel 1880 i libri e le riviste della biblioteca andavano regolarmente in prestito ai medici di tutto il paese. Leggendo il contributo di Bellings presentato nel 1881 a Londra durante l'*International Medical Congress*, l'aspetto che maggiormente colpisce è proprio l'approccio moderno al tema della conoscenza e della sua riorganizzazione:

when I say " our medical literature", it is not with reference to that of any particular country or nation, but to that which is the common property of the educated physicians of the world as represented here today-the literature which forms the intranational and international bond of the medical profession of all civilised countries; and by virtue of which we, who have come hither from the far west and the farther east, do not now meet, for the first time, as strangers, but as friends, having common interests, and, though of many nations, a common language, and whose thoughts are perhaps better known to each other than to some of our nearest neighbours⁶¹.

La letteratura medica viene definita da Billings *nostra* in riferimento non a un singolo Paese ma alla comunità medica universale. È la letteratura stessa che per Billings costituisce un legame intra-nazionale e internazionale della professione medica di tutti i paesi civili. La

⁵⁸ John S. Billings, *An address on our medical literature*, «British Medical Journal», 13 (1881), n. 2, p. 262.

⁵⁹ Neville Goodman, *John Shaw Billings: creator of Index Medicus* cit., p. 98, DOI: <10.1177/0141076818758615>.

⁶⁰ John S. Billings, *An address on our medical literature* cit., p. 265, DOI: <10.1136/bmj.2.1076.262>.

⁶¹ *Ibidem*.

letteratura medica è il fattore di aggregazione che spinge i medici a spostarsi e incontrarsi per interessi comuni. È il 1881 ma Billings ha ben chiaro quanto sia importante permettere che la conoscenza scientifica sia divulgata e condivisa tra i medici in maniera rapida e agevole: «It is usual to estimate that about one-thirtieth part of the whole mass of the world's literature belongs to medicine and its allied sciences»⁶².

Per questo motivo per Billings divenne di fondamentale importanza lo sviluppo e il continuo aggiornamento dell'*Index Medicus* che lui stesso definì nel seguente modo:

The Index Medicus will record the titles of all new publications in Medicine, Surgery, and the collateral branches, received during the preceding month. These will be classed under subject headings, and these will be followed by the titles of valuable original articles upon the same subject, found, during the like period, in medical journals and transactions of medical societies. The periodicals thus indexed will comprise all current medical journals and transactions of value, so far as they can be obtained⁶³.

Tale monumentale lavoro di classificazione e catalogazione venne realizzato molti anni prima dell'avvento dei computer e delle banche dati, strumenti che, come noto, hanno reso il lavoro di ricerca dei medici molto più semplice. Nel Diciannovesimo secolo l'*Index Medicus* riportò l'ordine nella ricerca medica.

Fu proprio grazie ai notevoli sforzi di Billings che nel giro di pochi anni la fama della biblioteca aumentò. Dal 1887 al 1962, la Library of the Surgeon General's Office, ribattezzata ufficialmente nel 1922 Army Medical Library, fu collocata con l'Army Medical Museum, in un edificio a tre piani in mattoni rossi progettato da Billings stesso⁶⁴. La collezione storica crebbe notevolmente e durante la Seconda guerra mondiale per essere conservata in maniera ottimale venne trasferita a Cleveland, nell'Ohio.

Nel 1956 con un Atto del Congresso la biblioteca divenne di pertinenza del Ministero della salute e assunse il nome di National Library of Medicine (NLM). Fu durante la presidenza di Kennedy che la biblioteca trovò l'attuale collocazione venendo annessa al National Institutes of Health di Bethesda, nel Maryland (1962)⁶⁵.

Negli anni in cui la biblioteca di Billings fu spostata a Bethesda, l'*Index Medicus*, che nel frattempo era cresciuto a dismisura seguendo l'andamento della produzione letteraria

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Brian S. Katcher, *Medline: a guide to effective searching in PubMed and other interfaces* cit., p. 4.

⁶⁴ Tra le molteplici attitudini di John S. Billings c'era anche l'architettura. A lui si deve la progettazione degli spazi della biblioteca del Surgeon General's Office in collegamento al Museo delle Armi. Anni dopo, fu coinvolto nella realizzazione del Johns Hopkins Hospital. Cfr. John S. Billings, *On Medical Museums, with Special Reference to the Army Medical Museum at Washington*, «The Boston Medical and Surgical Journal», 119, (1888) n. 12, p. 265-273; John S. Billings, *Description of The Johns Hopkins Hospital*. Baltimore: [s. n.], 1890.

⁶⁵ A Brief History of NLM, <<https://www.nlm.nih.gov/about/briefhistory.html>>.

medica, venne modificato per adattarsi ai tempi nuovi. La rivoluzione digitale in ambito bibliografico ha determinato, infatti, negli anni Sessanta del secolo scorso, il passaggio dalla ricerca bibliografica attraverso indici cartacei alla ricerca attraverso l'indicizzazione elettronica di testi digitali. Tale evoluzione del repertorio cartaceo ha portato alla diffusione di nuovi strumenti di *information retrieval* come le banche dati.

Nel 1960 la National Library of Medicine (NLM) avviò una serie di operazioni finalizzate all'automazione dei servizi, nel 1963 realizzò il *Medical Subject Headings* (MeSH) e l'anno successivo il *MEDical Literature Analysis and Retrieval System* (Medlars).

Il MeSH⁶⁶, attualmente ancora utilizzato in ambito medico, è un thesaurus ovvero un vocabolario controllato e organizzato gerarchicamente e utilizzato per l'indicizzazione, la catalogazione e la ricerca di informazioni biomediche e relative alla salute⁶⁷. Il suo inventore fu uno dei successori di Billings, il colonnello Frank Bradway Brad Rogers⁶⁸, medico e direttore della Army Medical Library. Rogers negli anni Cinquanta si appassionò al tema del recupero dell'informazione attraverso i moderni sistemi di automazione e come il suo predecessore, volse i suoi studi all'indicizzazione dei termini medici: «we need to be reminded again and again of the vast differences among concepts such as 'communications' and 'dissemination of information' and 'information storage and retrieval'»⁶⁹. Le operazioni per l'automazione dell'*Index Medicus* nel 1958 e l'interesse per gli studi di Mortimer

⁶⁶ La traduzione del Mesh viene aggiornata regolarmente a livello annuale e risulta disponibile sul sito dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), <old.iss.it/site/Mesh/TreeRoot.aspx>.

⁶⁷ Dal 1978 il Settore Documentazione dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) è stato riconosciuto come Centro di riferimento, a livello nazionale, per il sistema Medlars (MEDical Literature Analysis and Retrieval System) e nell'ambito della collaborazione con l'NLM è stata realizzata la traduzione italiana dei MeSH (Medical Subject Headings), nel quadro del progetto internazionale UMLS (Unified Medical Language System), avviato sempre dall'NLM nel 1986 e finalizzato alla standardizzazione della terminologia biomedica. Il progetto di traduzione italiana dei MeSH è iniziato nel 1998 ed è stato completato nell'ottobre del 2004. A Roma il 27 giugno del 2006 presso l'ISS è stato organizzato un Convegno dal titolo "Il MeSH parla anche italiano nella ricerca, l'editoria, la promozione della salute"⁶⁷, durante questo momento di incontro è stata presentata una ricognizione delle utilizzazioni della traduzione italiana dei MeSH nei settori della ricerca, dell'editoria scientifica e della promozione della salute. Cfr. *Il MeSH parla anche italiano nella ricerca, l'editoria, la promozione della salute: convegno: Roma, Istituto superiore di sanita, 27 giugno 2006*, a cura di Maria Cristina Calicchia e Maurella Della Seta, Roma, Istituto superiore di sanita, 2006.

⁶⁸ Frank Bradway Rogers (1914 - 1987) è stato un medico e un bibliotecario. Ha contribuito a trasformare la biblioteca del Surgeon General's Office nella National Library of Medicine (NLM). Le biblioteche americane includevano Rogers nell'elenco delle 100 tra le persone più importanti nella biblioteca del XX secolo. Cfr Kniffel, Leonard, Sullivan, Peggy & McCormick, *100 of the Most Important Leaders We Had in the 20th Century*, «American Libraries», 30 (1999) n. 11, p. 38.

⁶⁹ Frank B. Rogers, *Emerging Solutions for Mechanizing the Storage and Retrieval of Information (Book Review)*, «College & Research Libraries», 21 (1960) n. 6, p. 490, DOI: <https://doi.org/10.5860/crl_21_06_489>.

Taube⁷⁰ sull'indicizzazione furono determinanti per Rogers e lo influenzarono per la prima realizzazione del MeSH⁷¹ e per la futura creazione di Medlars.

Un anno dopo la diffusione del MeSH, infatti, sempre a Bethesda, la NLM, lanciò Medlars, un insieme di oltre 40 basi dati bibliografiche e banche dati fattuali di ambito medico-biologico, messe a disposizione della biblioteca per un totale di oltre 18 milioni di *references*⁷².

Citando Eugene Garfield:

The MEDLARS project intended to exploit digital computers to achieve two goals: first, to continue to publish *Index Medicus* and related specialty indexes with the same high quality print and currency that the biomedical community had come to expect, and second, to process literature search requests with a thoroughness and speed currently unavailable⁷³.

Nell'epoca dell'esplosione delle informazioni biomediche l'obiettivo di Medlars era chiaro: favorire la diffusione e il continuo aggiornamento dell'*Index Medicus* attraverso il computer e permettere quindi un più rapido accesso alla letteratura scientifica. Nella seconda metà del Diciannovesimo secolo John Billings per primo aveva iniziato a riflettere su come agevolare la ricerca scientifica dei medici, quasi un secolo dopo il suo sogno era diventato realtà.

Rispetto all'epoca di Billings, però, i tempi ovviamente erano mutati e se per il giovane medico del Surgeon General's Office era fondamentale dotare la propria biblioteca di uno strumento che agevolasse la ricerca di un singolo documento e la sua localizzazione, nel XX secolo la riflessione si spinge oltre il concetto stesso di documento per abbracciare una prospettiva più ampia: la disseminazione della conoscenza.

Come spiega Stanley Jablonski, capo della Sezione per i servizi bibliografici della NLM e membro attivo del gruppo che realizzò Medlars:

The concept of the word "information" within the context of information services has been changing slowly but definitely for the past several decades. Whereas before we were merely informing the user about the general subject of a document, we are now concentrating on all available data within the document. We are seldom interested in a single subject, moreover,

⁷⁰ Per un approfondimento si rimanda a: Mortimer Taube, *New tools for the control and use of research materials*, «Proceedings of the American Philosophical Society», 93 (1949), n. 3, p. 248-252; Mortimer Taube - C. D. Gull - Irma S. Wachtel, *Unit Terms in Coordinate Indexing*, «American Documentation», 3 (1952), n. 4, p. 213-218; *Information storage and retrieval: theory, systems and devices*, a cura di Mortimer Taube, Harold Wooster, New York, Columbia University Press, 1958.

⁷¹ Margaret H. Coletti - Howard L. Bleich, *Medical Subject Headings Used to Search the Biomedical Literature*, «Journal of the American Medical Informatics Association», 8 (2001), n.4, p. 319.

⁷² Per un approfondimento sulle banche dati realizzate dalla National Library of Medicine si rimanda a: Fabio Metitieri-Riccardo Ridi, *Biblioteche in rete: istruzioni per l'uso*, Roma, GLF Laterza, 2005.

⁷³ Eugene Garfield, *Some reflections on Index Medicus*, «Essays of an Information Scientist», 4 (1979-80), n. 341-347, p. 346.

but usually in entities and ideas expressed through the various specific relationships of individual topics discussed in the document⁷⁴.

Dalle parole di Jablonski si evince chiaramente la filosofia alla base dell'evoluzione che segnò il passaggio dall'*Index Medicus* a Medlars. Negli anni Sessanta del secolo scorso divenne fondamentale permettere all'utente di recuperare non solo il documento ma tutte le relazioni ad esso connesse. Del resto, in un'epoca in cui le informazioni scientifiche dopo poco tempo diventano obsolete, occorrono degli strumenti tecnologici che permettano una massima diffusione dei contributi scientifici. Con l'avvento di Medlars, divenne possibile rapportarsi non unicamente ad una singola disciplina ma all'intera conoscenza scientifica. Si passò quindi dal fare ricerca su singoli documenti a ricercare le relazioni possibili a partire da una determinata problematica: da una ricerca di settore si passò a una ricerca multidisciplinare. L'impatto di Medlars sugli utenti fu tale che nel 1971 la NLM introdusse Medlars Online, ovvero Medline, un database realizzato attraverso un software più avanzato che permetteva la ricerca tramite operatori booleani⁷⁵. Il successo di Medline è stato dirimpente sin da subito e, come spiega Paola Castellucci, per questo motivo vennero trasformate le modalità di accesso alla banca dati che divenne *online*: «la banca dati viene aggiornata settimanalmente e in soli cinque anni, ossia nel 1976, raggiunge l'entità di 3 milioni e mezzo di record»⁷⁶. All'interno della banca dati, venne trasferito l'*Index Medicus* e, come ha fatto notare Antonella De Robbio, Medline divenne «l'equivalente dei repertori cartacei *Index Medicus*, *Index to Dental Lit*, *International Nursing Index*»⁷⁷.

Parafrasando la Dichiarazione di Budapest⁷⁸, Medline si pone come *trait d'union* tra un'antica tradizione, l'*Index Medicus*, e le nuove tecnologie, i sistemi di *information retrieval*.

Interessante notare che gli strumenti citati fino ad ora l'*Index Medicus*, il MeSh, Medlars, sono stati lo specchio dei tempi in cui sono nati; così è stato anche per Medline che negli anni Settanta è diventata *online* e negli anni Novanta, al passo con i tempi è diventata - *open* - per tutti.

⁷⁴ Stanley Jablonski, *The biomedical information explosion: from the Index-Catalogue to MEDLARS*, «Bulletin of the Medical Library Association» 59 (1971), n. 1, p. 97.

⁷⁵ Gli operatori booleani (AND, OR, NOT) sono stati teorizzati da George Boole intorno alla metà dell'Ottocento. Sono gli strumenti che permettono il raffinamento della ricerca all'interno di un database. Per un approfondimento si rimanda a: Paola Castellucci, *George Boole: il pensiero dietro la maschera*, in *L'organizzazione del sapere: studi in onore di Alfredo Serrai*, Milano, Sylvestre Bonnard, 2004, p. 55-70.

⁷⁶ Paola Castellucci, *Carte del nuovo mondo: banche dati e open access*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 217.

⁷⁷ Antonella De Robbio, *Medline free su Web*, 37 (1997), n. 4, p. 482.

⁷⁸ Dichiarazione di Budapest per l'accesso aperto, <<https://www.budapestopenaccessinitiative.org/translations/italian-translation>>, ultima consultazione: 11.12.2022. Per un approfondimento si rimanda a: Paola Castellucci, *Dichiarazione di Budapest per l'accesso aperto: testo e commento*, «Nuovi annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari», 24 (2010), p. 131-158.

Il 26 giugno 1997 la Biblioteca Nazionale Medica degli Stati Uniti, infatti, annunciò di aver reso accessibile gratuitamente sul Web il database Medline, contenente più di 8,8 milioni di citazioni bibliografiche, tramite due servizi, Internet Grateful Med (IGM) e Pub/Med. L'annuncio venne dato in una conferenza stampa tenuta presso il Senato degli Stati Uniti alla presenza del Presidente Al Gore⁷⁹. A Bethesda, ancor prima della Dichiarazione di Budapest (2002) nella quale sarà teorizzato il concetto di Internet come bene pubblico e quindi come primo strumento di diffusione della conoscenza attraverso l'accesso aperto, furono abbattute le barriere che ostacolano la diffusione del sapere medico⁸⁰. Un evento epocale, proprio perché per la prima volta nella storia un Governo, nello specifico quello degli Stati Uniti, si fece carico direttamente «dei costi per la manutenzione, l'accrescimento, la validazione, la distribuzione»⁸¹ dei dati presenti all'interno di una banca dati di area biomedica sotto il dominio .gov. I dati medici grazie a PubMed furono 'liberati' diventando per tutti. Medline, una delle più antiche e prestigiose banche dati di area biomedica, con il passaggio a PubMed, divenne consultabile gratuitamente attraverso la Rete, è appunto una PUBLIC MEDicine, medicina pubblica. L'avvento di PubMed sancì quindi una nuova era per le banche dati. Le prime banche dati degli anni Sessanta, con l'esempio pilota di Medlars poi convertito in Medline, erano strumenti difficili da utilizzare dall'utente, avevano costi proibitivi ed erano localizzati presso il soggetto produttore (principalmente centri di ricerca e/o università).

Con la nascita di PubMed le banche dati furono liberalizzate attraverso il web «dall'essere originariamente strumenti elitari, rigidamente proprietari, gerarchici, centralizzati e talvolta segreti, si sviluppano gradualmente in repository, ossia in risorse aperte, libere, gratuite, disseminate, reticolari»⁸². Le prime banche dati erano infatti principalmente banche dati bibliografiche che permettevano quindi di risalire ad un documento e alla sua collocazione fisica senza accedere direttamente alla risorsa. L'accesso al *full text* è invece una caratteristica delle banche dati della fase nuova, lo stesso PubMed, con l'estensione del 2000 in PubMed Central (PMC) permette il recupero del testo. A distanza di oltre vent'anni dal primo lancio, PubMed è ancora oggi una delle banche dati principalmente utilizzate in campo biomedico. Come si legge sul sito della NLM:

PubMed is a free resource supporting the search and retrieval of biomedical and life sciences literature with the aim of improving health—both globally and personally. The PubMed database contains more than 30 million citations and abstracts of biomedical literature. It does

⁷⁹ PubMed Announcement June 26, 1997, <<https://www.youtube.com/watch?v=IYIfNEOeC-E>>.

⁸⁰ Paola Castellucci, *Carte del nuovo mondo* cit., p. 141.

⁸¹ Ivi, p. 162.

⁸² Ivi, p. 194.

not include full-text journal articles; however, links to the full text are often present when available from other sources, such as the publisher's website or PubMed Central (PMC)⁸³.

PubMed fu il risultato dell'incontro tra lo sviluppo dell'infrastruttura tecnologica e un contesto storico e culturale sensibile alla democratizzazione dei beni comuni, nasce infatti a Bethesda durante la presidenza di Al Gore che intendeva la Rete come «Mente Globale»⁸⁴. Era il 1997, solo pochi anni prima, nel 1991, Tim Berners Lee aveva cambiato il mondo con l'invenzione del World Wide Web. Con il Web, la Rete Internet uscì dai laboratori diventando per tutti. Come spiega lo stesso Tim Berners Lee: «io ho avuto la fortuna di arrivare con gli interessi e l'inclinazione più adatta nel momento più propizio quando ipertesto e Internet erano già grandi. A me non è restato che unirli in matrimonio»⁸⁵. È cosa nota che il web sia stata un'invenzione unica nella storia in quanto ha rivoluzionato i confini della comunicazione permettendo alle informazioni di circolare liberamente e, in questo modo, ha contribuito a modificare il tradizionale paradigma di accesso alla conoscenza: l'uomo nel corso del XXI secolo è diventato sempre più *homo digitalis*⁸⁶. Gli anni Novanta per l'informatica furono un momento significativo: nel 1993 il CERN di Ginevra decise di rendere pubblica l'invenzione di Tim Berners Lee e nello stesso anno la Microsoft distribuì sul mercato Windows 3.0, terza edizione aggiornata del primo Windows del 1985. Solo due anni dopo venne lanciato Windows 95 che si diffuse rapidamente tra gli utilizzatori di personal computer. Il nuovo sistema operativo progettato dalla Microsoft grazie all'innovativa grafica, che semplificava notevolmente l'utilizzo del computer rispetto alle precedenti versioni e grazie ai costi contenuti, ha permesso la diffusione del computer nelle case: «così lo sviluppo di Internet e la diffusione universale dei computer hanno creato un'estensione planetaria del "sistema nervoso umano" che trasmette informazioni, pensieri e sentimenti a e di miliardi di persone alla velocità della luce»⁸⁷.

La svolta definitiva che ha determinato la 'democratizzazione' di Internet con l'evoluzione da complicati algoritmi maneggiati da esperti informatici, fisici, tecnici del settore, a un 'Internet per tutti' si è avuta nel 1998 con la nascita di Google e dei motori di ricerca che hanno messo in ombra definitivamente gli ormai obsoleti sistemi di *information retrieval* degli anni Settanta. È evidente, quindi, come il contesto di fine anni Novanta abbia reso quasi inevitabile la scelta di rendere 'pubblica' la banca dati Medline. L'avvento di Google ha

⁸³ PubMed, <<https://PubMed.ncbi.nlm.nih.gov/about/>>.

⁸⁴ Al Gore, *Il mondo che viene: sei sfide per il nostro futuro*, Milano, Rizzoli, 2013, p. 73.

⁸⁵ Tim Berners-Lee, *L'architettura del nuovo web: dall'inventore della rete il progetto di una comunicazione democratica, interattiva e intercreativa*, Milano, Feltrinelli, 2001, p. 19.

⁸⁶ Daniel Cohen, *I tempi sono cambiati: cronache appassionate di un mondo in fermento*, Torino, Codice, 2019, p. 7.

⁸⁷ Al Gore, *Il mondo che viene* cit., p. 73.

infatti innescato una vera e propria esplosione di contenuti resi facilmente accessibili attraverso la Rete, generando il fenomeno dell'*information overload*. I motori di ricerca, infatti, hanno contribuito alla divulgazione di informazioni di qualsiasi natura, anche di ambito medico, creando la cosiddetta cultura del – fai da te- (malattia = autodiagnosi attraverso informazioni tratte dalla Rete). Tenere chiusa una banca dati come Medline avrebbe significato perdere il primato raggiunto in quasi trent'anni di storia, pertanto, lo sviluppo di PubMed è stato lungimirante e ha permesso a Medline di sopravvivere nell'era della frammentazione⁸⁸ del sapere. Attraverso i motori di ricerca, lo sviluppo del *wireless* e di nuovi dispositivi mobili (tablet, notebook, smartphone) la Rete è diventata uno strumento onnipresente nella vita dell'uomo del XXI secolo: «da quando la rete è entrata nelle nostre tasche attraverso gli smartphone e accede a noi anche se non siamo noi ad accedere deliberatamente ad essa, da quando cioè abbiamo la connessione in mobilità, si è rivoluzionato il rapporto tra noi e il tempo, tra noi e lo spazio»⁸⁹. L'essere sempre connessi, reperibili e informati ha generato negli ultimi anni un fenomeno nuovo, definito da Giovanni Solimine e Giorgio Zanchini, la 'cultura orizzontale'. L'epoca dei 'saperi mobili' ha reso possibile la fluidità dei consumi culturali determinata dall'immediatezza attraverso la quale si ha la possibilità di accedere alle informazioni. In ambito medico questa 'orizzontalizzazione' della conoscenza è un fenomeno pericoloso perché permette a chiunque di diffondere notizie sul Web anche in assenza di reali competenze; si assiste oggi a una situazione dicotomica tra il rapporto di quantità e qualità delle informazioni veicolate attraverso la Rete. Prendendo ad esempio proprio PubMed, si può dire che la banca dati rendendo disponibili articoli in full text pubblicati su riviste di fascia A, è considerata dagli esperti del settore come una delle principali fonti da cui attingere risorse mediche autorevoli, viceversa però il cittadino se ha bisogno di informarsi circa una qualsiasi patologia raramente ricorrerà a PubMed quanto piuttosto utilizzerà i primi risultati filtrati dalla ricerca su Google, si è creata quindi una situazione di disordine informativo⁹⁰.

Come si diceva, il Coronavirus in qualche modo si è posto come pausa tra il 'mondo di prima' e il 'mondo che verrà' e durante l'intervallo di tempo scandito dalla pandemia alcune cose sono necessariamente cambiate. La gravità della situazione ha ridimensionato i limiti negativi di una cultura resa orizzontale dalla rete: il mondo del pre-covid era un mondo

⁸⁸ Gino Roncaglia, *L'età della frammentazione: cultura del libro e scuola digitale*, Bari; Roma, GLF, 2018.

⁸⁹ Giovanni Solimine - Giorgio Zanchini, *La cultura orizzontale*, Bari; Roma, GLF, 2020, p. 6.

⁹⁰ Per un approfondimento sul tema si rimanda a: Federico Meschini, *Fake news e post-verità: disordini informativi e narrativi tra Gutenberg e Google*, «AIB Studi», 59 (2019), n. 3, p. 393-411, DOI: <<http://dx.doi.org/10.2426/aibstudi-12018>>.

senza competenze, il mondo del covid è un mondo in cui le competenze sono tornate essenziali.

Inoltre, per trovare la ‘giusta cura’ le banche dati mediche sono state liberalizzate – tutte - perché l’emergenza sanitaria ha reso necessario l’accesso immediato ai risultati della ricerca. Con la pandemia sono emersi tutti i limiti degli odierni sistemi di condivisione della conoscenza: in una situazione di crisi per la scienza è impensabile aspettare i lunghi meccanismi di valutazione che precedono la pubblicazione di un articolo. Per questo motivo, come si è visto nel precedente paragrafo, numerosi editori hanno scelto di modificare le proprie *policy* di condivisione dei risultati della ricerca permettendo il deposito all’interno di PubMed Central (PMC) di articoli ancora in *preprint*.

Indubbiamente si è trattato di risultati importanti ma frutto di una ‘forzatura del sistema’. Scrive Paola Castellucci in un recente contributo: «PubMed – l’opera superba, monumentale, la grande pietra miliare della politica democratica mondiale – ha mostrato il suo limite durante la pandemia: è un sistema ‘anfibia’, ancora sospeso tra il mondo del XIX e XX secolo, dominato dalla stampa, e il XXI, tutto proiettato nella Rete, e con modalità necessariamente OA»⁹¹. PubMed, infatti, nel tempo della crisi risulta essere uno strumento obsoleto perché rende disponibili solo articoli che hanno superato la *peer review* e sono già stati pubblicati su rivista, per questo motivo, in risposta alla pandemia, PubMed, per velocizzare i meccanismi di condivisione della conoscenza, ha aperto il proprio archivio al *preprint* secondo il modello lanciato nel 2019 da medRxiv.

medRxiv è un repository finalizzato alla condivisione di conoscenze di ambito biomedico, è appunto un ‘med-archive’, un archivio di medicina. Nulla di nuovo quindi rispetto a PubMed, se non fosse per un piccolo dettaglio: all’interno di medRxiv sono a disposizione degli utenti solo *preprint* non ancora sottoposti a *peer review*. Tutto ciò che è presente in medRxiv è disponibile in tempo reale perché non ancora sottoposto a valutazione, l’utente che naviga su medRxiv può recuperare contributi scientifici completi ma ancora inediti in tema di salute.

medRxiv è stato realizzato nel 2019 dal Cold Spring Harbor Laboratory (CSHL), un istituto di ricerca e istruzione senza scopo di lucro, in collaborazione con la Yale University e BMJ, una delle più importanti riviste mediche di fascia A. Il server è di proprietà e gestito da CSHL e fornisce ai ricercatori una piattaforma per condividere, commentare e ricevere *feedback* sul loro lavoro prima della pubblicazione sulla rivista. Gli autori possono depositarvi articoli, revisioni sistematiche e meta-analisi, protocolli di progettazione della ricerca clinica prima

⁹¹ Caterina Barillari - Paola Castellucci, *Il cerchio si allarga intorno al mondo: open access contro la pandemia*, «AIB studi», 60 (2020), n. 1, p. 43-54: p. 52, DOI: <10.2426/aibstudi-12054>.

dell'accettazione da parte di riviste scientifiche del settore. Ovviamente data la tipologia dei dati che vengono divulgati, come si legge in rosso sulla homepage dell'archivio, gli utenti sono invitati a considerare che il materiale disponibile all'interno del repository non è stato ancora sottoposto a valutazione. Interessante notare che medRxiv è nato un anno prima della crisi del Covid, eppure la filosofia alla base del repository risponde perfettamente alle esigenze del mondo della ricerca in tempo di coronavirus: «improve the openness and accessibility of scientific findings, enhance collaboration among researchers, document provenance of ideas, and inform ongoing and planned research through more timely reporting of completed research»⁹². È stato già detto ma fa bene ribadirlo, favorire l'apertura e l'accessibilità dei contenuti della scienza e facilitare la collaborazione tra i ricercatori sono le condizioni necessarie per permettere alla scienza di combattere qualsiasi virus, del resto citando Iaria Capua «i virus non aspettano»⁹³. medRxiv stesso in risposta all'emergenza sanitaria ha attivato un apposito box per la divulgazione di ricerche relative al coronavirus; i gestori del sito ricordano agli utenti che le informazioni presenti nel sito non sono 'consolidate': «medRxiv is receiving many new papers on coronavirus SARS-CoV-2. A reminder: these are preliminary reports that have not been peer-reviewed. They should not be regarded as conclusive, guide clinical practice/health-related behavior, or be reported in news media as established information»⁹⁴.

Come ha scritto Anna Galluzzi, la pandemia è stata una sorta di prova generale per la *cultura orizzontale*:

In pratica, la 'cultura orizzontale' si è improvvisamente trovata di fronte alla più grande prova generale che si potesse immaginare, e – come in ogni prova generale che si rispetti e che abbia un senso – ha portato alla luce quello che funziona e che va bene, e che dunque dobbiamo capitalizzare, quello che va fatto diversamente per migliorarlo, e quello che non funziona, gli errori e i buchi evidenti, ma anche quelli nascosti nelle pieghe. E – se ci fosse una regia – questo sarebbe il momento migliore per annotare tutto in un quaderno di appunti da ritirare fuori quando l'emergenza sarà finita da un lato per evitare che l'effetto molla ci riporti allo status quo ante, dall'altro per assicurarsi che quello che abbiamo sperimentato trovi dei correttivi duraturi⁹⁵.

medRxiv è un esempio emblematico in tal senso. Prima della pandemia era considerato come un repository troppo avanti rispetto ai tradizionali meccanismi di condivisione del sapere

⁹² medRxiv, <<https://www.medrxiv.org/about-biorxiv>>, ultima consultazione: 11.12.2022. .

⁹³ Iaria Capua, *I virus non aspettano: avventure, disavventure e riflessioni di una ricercatrice globetrotter*, Venezia, Marsilio, 2012.

⁹⁴ medRxiv, <<https://connect.medrxiv.org/relate/content/18>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

⁹⁵ Anna Galluzzi, *La 'cultura orizzontale': prove generali ai tempi della pandemia*, «AIB studi», 60 (2020), n. 1, p. 115. DOI: <10.2426/aibstudi-12048>.

medico, in piena pandemia si è rivelato come strumento da prendere a modello. A tal proposito riflette Paola Castellucci: «nel pieno dell'emergenza, una risorsa come medRxiv può offrire un efficace contributo: perché la sua affidabilità è stata costruita nel tempo, in 30 anni di Movimento OA. Non si tratta di una *task force* messa in piedi in tutta fretta. Quando è scoppiata la pandemia, il modello di open science aveva già una consolidata esperienza e una tradizione di riferimento»⁹⁶.

È cosa nota che la scienza avanzi attraverso progetti pilota, prove ed esperimenti finalizzati a verificare se ciò che si vuole dimostrare funziona. Il tempo del Covid si è rivelato come una sorta di 'grande esperimento' che ha permesso a diverse discipline di cimentarsi in ambiti e modelli nuovi. Ad oggi, non è dato sapere quale sarà l'onda lunga della pandemia, ma in ogni caso è presumibile che vari settori potranno trarre beneficio attivando quel progresso scientifico che Platone, nel IV secolo a. C., ha definito come:

un processo continuo che migliora la condizione umana portandola dal suo stato originario di natura a livelli sempre più alti di cultura, organizzazione economica e struttura politica, tendendo verso uno stato ideale. Il progresso scaturisce dalla crescente complessità della società e dal bisogno di ampliare la conoscenza attraverso lo sviluppo delle scienze e delle arti⁹⁷.

7. 3 Un repository per la valorizzazione delle fonti: linee guida per un repository dell'Inail

Si è visto come le banche dati nel corso degli ultimi decenni abbiano subito un'importante evoluzione passando dall'essere strumenti estremamente complessi fino ad arrivare agli attuali *repository*, accessibili, facilmente interrogabili e creati sul modello, noto a tutti, del motore di ricerca.

Spiega Andrea Capaccioni:

Le banche dati insieme alle riviste si sono affermate come spazi privilegiati dei prodotti della ricerca nei decenni successivi al secondo conflitto mondiale. Ma si trattava di iniziative elitarie, riservate «a pochi privilegiati sia in termini di competenze e conoscenze, sia in termini di potenzialità economiche e infrastrutturali». Alla fine del millennio l'avvento di Internet e il diffondersi del modello open hanno permesso di far emergere 'un sistema valoriale

⁹⁶ Caterina Barillari - Paola Castellucci, *Il cerchio si allarga intorno al mondo: open access contro la pandemia*, «AIB studi», 60, (2020) n. 1, p. 50, DOI: <10.2426/aibstudi-12054>.

⁹⁷ Mike Salvaris, *The idea of progress in history - how far have we come?*, <<https://www.openforum.com.au/the-idea-of-progress-in-history-how-far-have-we-come/>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

alternativo', condizione necessaria per la realizzazione dei nuovi depositi del sapere scientifico aperti e gratuitamente consultabili⁹⁸.

Il Cambridge dictionary definisce il repository come «a place where things are stored and can be found»⁹⁹. Una definizione semplice, ma che nella sua semplicità risulta densa di significato: il repository non è definito come un archivio digitale, o una biblioteca virtuale, e nemmeno come un database, ma è un luogo dove gli oggetti sono depositati per essere conservati e ritrovati. L'accento viene posto sulla parola –luogo- repository come luogo, ovvero un ambiente dinamico che permette la conservazione a lungo termine di oggetti, la navigazione e il recupero delle informazioni. La definizione fa riferimento agli oggetti e non ai documenti, questo perché nell'era del digitale la parola documento risulta riduttiva rispetto ad una realtà in cui sono molteplici gli oggetti digitali che diventano essi stessi documenti aventi valenza di testimonianza di storica.

Il repository, in quanto strumento di condivisione della conoscenza, agile e concreto, ad immediata disposizione di studiosi e ricercatori, risponde all'intento di voler privilegiare l'importanza non solo dell'archiviazione come forma di tutela ma anche della digitalizzazione come mezzo che garantisca e faciliti la fruibilità della considerevole documentazione raccolta.

Con la presente ricerca si è voluto mettere in relazione l'uso del repository con alcuni esempi di fonti documentali prodotte nel corso del Novecento nell'ambito degli studi sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Si è visto come diversi attori della prevenzione hanno prodotto una ricca e variegata documentazione che è fondamentale per studiare l'evoluzione della disciplina e che permette di ricostruire le più significative tappe che hanno segnato la storia sulla salute dei lavoratori.

Il problema di queste collezioni documentali è che essendo collegate a diversi soggetti produttori e conservate presso differenti istituti culturali molto spesso sono di difficile reperibilità. Inoltre, gran parte della documentazione storica, che può essere utilizzata per studiare come sono cambiati i modelli prevenzionali nel corso del tempo, rientra in quella che solitamente viene definita letteratura grigia, quindi estranea ai tradizionali sistemi editoriali.

Per sopperire all'assenza di un coordinamento delle attività di recupero di archivi e di fonti storiche, appartenenti a diversi soggetti produttori, l'Inail negli ultimi anni ha avviato un

⁹⁸ Andrea Capaccioni, *Open access: per un approccio storico e critico*, «AIB Studi», 58 (2017), n. 1, p. 112-113, DOI: <<https://doi.org/10.2426/aibstudi-11752>>.

⁹⁹ Cambridge Dictionary: <<https://dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/repository>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

lavoro sistematico di recupero e sistematizzazione del patrimonio di conoscenze in tema di salute e sicurezza in modo da valorizzare e condividere tale possesso attraverso la realizzazione di repository tematici.

La scelta di utilizzare il repository come innovativo *tool* di condivisione della conoscenza non è casuale, in quanto il repository è uno strumento che permette il deposito di documenti digitalizzati o *digital born* e, inoltre, consente il recupero e la conservazione grazie all'utilizzo dei metadati.

Obiettivo dell'Inail è stato avviare progetti mirati alla realizzazione di repository che fossero in grado di favorire le ricerche storiche sullo stato della salute e della sicurezza sul lavoro nelle varie epoche e nei vari Paesi. Ma non solo, scopo dell'attività è stato sperimentare l'utilizzo del repository come strumento di documentazione in grado di rispondere a molteplici criteri di ricerca. I prodotti che di seguito verranno descritti si caratterizzano per essere degli strumenti che permettono il recupero di documenti particolari come atti di congressi, studi e ricerche tematiche; inoltre, consentono di accedere ad informazioni non solo attraverso i classici campi di ricerca (autore, titolo, data) ma anche filtrando i risultati attraverso voci specifiche (agenti patogeni, metodi di cura, eventi ecc.).

Nell'arco dell'ultimo triennio sono stati realizzati i seguenti repository: il *Rls - Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro*, il database della Società Italiana di Medicina del Lavoro (SIML) e l'*ICOH Heritage Repository*.

Il *Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro (Rls)* raccoglie il materiale documentale del Centro ricerche e documentazione rischi e danni da lavoro (CRD) che è stato attivo dal 1974 al 1985.

Nel 1999 l'archivio dell'ex Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL, situato a Roma in viale Regina Margherita, versava in uno stato di completo abbandono e per evitare il macero dei documenti, Claudio Stanzani allora direttore del CRD, riuscì ad ottenere il trasferimento dell'archivio presso la Biblioteca dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl) a Monte Porzio Catone – Roma, divenuta in seguito Biblioteca del Centro ricerca dell'Inail (nel 2010 l'Ente venne sciolto e accorpato all'Inail che assorbì anche la Biblioteca con il suo patrimonio)¹⁰⁰.

A seguito della donazione, per anni l'archivio è rimasto inagibile e inutilizzato, finché nel 2005 in occasione del centenario della fondazione della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) si delineò la proposta di avviare insieme con la Confederazione Italiana

¹⁰⁰ Diego Alhaique, *Il Centro ricerche e documentazione dei rischi e danni da lavoro (Crd), 1974-1985* cit., p. 230.

Sindacati Lavoratori (CISL) e l'Unione Italiana del Lavoro (UIL), un progetto di riordino e digitalizzazione dell'archivio dell'ex CRD. La realizzazione del progetto è stata possibile solo molti anni dopo grazie alla collaborazione tra Inail e l'Istituto ricerche economiche e sociali (IRES) della CGIL, in partenariato con Sindnova (CISL) e l'Istituto per lo studio dell'innovazione, delle trasformazioni produttive e del lavoro e Associazione nazionale cooperazione sociale (ANCS) della UIL¹⁰¹.

La scelta di creare un repository, accessibile online, contenente il grande patrimonio documentale delle lotte e delle vertenze operaie, è stata determinata dall'obiettivo di «recuperare e rendere disponibili alla consultazione i documenti del CRD, di pubblicare in un apposito sito web la documentazione storica e mettere a disposizione dei sindacati, dei lavoratori e dei loro rappresentanti un centro di documentazione ove acquisire le attuali e le future esperienze nel campo della salute e della sicurezza sul lavoro»¹⁰².

Il repository è depositato sul sito dell'Inail nella sezione *BibliOnWeb* dedicata alle risorse elettroniche della biblioteca ed è accessibile dopo registrazione al portale¹⁰³. Il software con cui è realizzato il repository è DSpace «un deposito istituzionale di facile utilizzo, grazie a un'interfaccia utente basata sul web, che può essere adattato a istituzioni e singoli dipartimenti»¹⁰⁴, il sistema è progettato per catturare, immagazzinare, indicizzare, preservare e ridistribuire la produzione intellettuale in formato digitale. La semplicità di utilizzo di Dspace ha permesso di «creare un nuovo canale di divulgazione della prevenzione e sicurezza nel lavoro, un ambiente user friendly per l'utente “curioso” e al tempo stesso un polo utile al settore della ricerca»¹⁰⁵.

Il database contiene circa 2495 record bibliografici dei quali quasi la metà con il full text del documento. Al suo interno è depositato l'intero archivio del movimento sindacale dal dopoguerra agli anni Novanta del secolo scorso, riviste e pubblicazioni specialistiche del settore, saggi e contributi scientifici e fondi personali di figure di spicco per la storia del CRD. Il database rende fruibile anche materiale prodotto successivamente alla chiusura del CRD perché è stato ritenuto importante creare uno strumento che non fosse soltanto un archivio elettronico ma un vero e proprio centro di documentazione organizzato in maniera

¹⁰¹Diego Alhaique, *La nuova vita dell'archivio del CRD*, p. 96: <http://storieinmovimento.org/wp-content/uploads/2016/12/Zap38_8-Luoghi1.pdf>, ultima consultazione: 11.12.2022.

¹⁰² Diego Alhaique, *La nuova vita dell'archivio del CRD*, cit., p. 98.

¹⁰³ Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro (RIs): <<https://www.Inail.it/cs/internet/attivita/ricerca-e-tecnologia/biblioweb-la-biblioteca-online/repository-Inail-e-piattaforme-informative/repository-crd.html>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

¹⁰⁴ Pietro Gozzetti, *DSpace e i suoi servizi: Un innovativo sistema di biblioteca digitale*, «Biblioteche oggi», 23, (2005) n. 5, p. 27.

¹⁰⁵ Nunzia Bellantonio – Raffaella Modestino, *La strategia flessibile: modello di riferimento per lo sviluppo di un repository innovativo*, «Project manager (IL)», (2014), n. 20, p. 34.

cronologica fino ai giorni nostri per permettere di cogliere al meglio gli sviluppi della tutela dei lavoratori,

Il materiale documentale è stato catalogato secondo gli standard internazionali e con possibilità di ricerca attraverso le voci indicizzate mediante il soggetto del CRD (oltre quattrocento voci) e dei thesaurus più diffusi in materia: il thesaurus CIS dell'Organizzazione internazionale del lavoro (strumento di indicizzazione), Thesaurus Euosha OSH (vocabolario multilingue e strumento di riferimento in materia) e la classificazione delle attività economiche Ateco-Nace 2007 (tipologia di classificazione creata dall'Eurostat e adottata dall'Istituto nazionale di statistica italiano)¹⁰⁶.

Il repository attraverso la sistematizzazione e digitalizzazione dei documenti, si presenta come un prezioso strumento per chi vuole approcciare la salute occupazionale da diverse prospettive, dal punto di vista giuridico, sociologico e storico¹⁰⁷.

Come spiega Sergio Iavicoli, Direttore del Dipartimento di Medicina, Epidemiologia, Igiene del Lavoro e Ambientale dell'Inail, l'esperienza del CRD «ha costituito una esperienza socialmente, politicamente e anche culturalmente straordinaria per la convergenza realizzatasi fra attori diversi: dai lavoratori stessi ai medici e ai tecnici della prevenzione, dai quadri dei vari livelli dell'organizzazione sindacale ad una serie di intellettuali e politici di rilievo nazionale»¹⁰⁸.

Il secondo progetto invece è servito per realizzare il database della Società Italiana di Medicina del Lavoro (SIML) e dell'International Commission of Occupational Health (ICOH).

Il progetto “Il patrimonio di esperienze e conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro: documentazione e valorizzazione del caso italiano nel contesto internazionale dall'inizio del XX secolo ai giorni nostri” è stato avviato nel 2017 dal Dipartimento di Medicina, Epidemiologia, Igiene del Lavoro e Ambientale (DiMeila) dell'Inail in collaborazione con il dipartimento di Beni Culturali dell'Università di Bologna.

Obiettivo del progetto è stato promuovere il patrimonio di conoscenze sul tema della salute e sicurezza dei lavoratori attraverso la sistematizzazione di fonti storiche provenienti da archivi differenti.

¹⁰⁶ Diego Alhaique, *La nuova vita dell'archivio del CRD* cit., p. 99.

¹⁰⁷ Per un approfondimento sugli aspetti tecnici e metodologici che hanno portato alla realizzazione del repository si rimanda ai seguenti contributi: Nunzia Bellantonio – Raffaella Modestino, *Project management e metodologia di rappresentazione grafica di processi per le attività documentali: case study: il repository della documentazione relativa alle lotte ed alle esperienze dei lavoratori per la salute nel lavoro*, «Bibliotime», XVI (2013), n. 1; Nunzia Bellantonio – Raffaella Modestino, *La strategia flessibile: modello di riferimento per lo sviluppo di un repository innovativo*, «Project manager (IL)», (2014), n. 20, p. 33-38.

¹⁰⁸ Sergio Iavicoli, *Prefazione*, in *Il Centro ricerche e documentazione dei rischi e danni da lavoro (1974-1985)* cit, p.8.

Sergio Iavicoli ha spiegato come è nata l'idea di promuovere la realizzazione di un repository contenente gli atti dei congressi:

L'idea di realizzazione del repository ICOH è nata in maniera quasi casuale. Mi resi conto che le fonti storiche ICOH erano veramente poche e quasi sconosciute. Nel 2003, quando assunsi la carica di segretario generale ICOH, l'organizzazione era in una fase di calo, aveva perso numerosi soci e anche credibilità, veniva vista come un'organizzazione al servizio dell'industria. Quindi, quasi per senso di responsabilità, decisi che sarebbe stato importante recuperare le radici storiche dell'istituzione. Avevo a disposizione gli atti dei congressi, che sono una fonte preziosa per capire l'evoluzione storica dei temi della salute [...] All'epoca però la collezione degli atti era frammentaria e la mia preoccupazione era che ad un certo punto (dal 2003) per ragioni economiche si era smesso di stampare su carta gli atti e in un'ottica di dematerializzazione si era iniziato a caricarli unicamente su cd. Ora non è più così perché dal Congresso di Dublino (2018) abbiamo iniziato a pubblicare gli atti su riviste di settore come *special issue*. In considerazione di tali problemi mi è venuta l'idea di creare un repository in cui tutti gli atti congressuali fossero indicizzati e ricercabili, per tutti non solo per i soci ICOH.¹⁰⁹.

Grazie a tali premesse il progetto ha preso avvio; inizialmente venne effettuata una ricognizione e un censimento delle fonti e delle corrette edizioni degli atti dei congressi nazionali e internazionali di Medicina del Lavoro da avviare a digitalizzazione, nonché una attenta analisi e valutazione degli standard di qualità delle collezioni già digitalizzate¹¹⁰.

Nel 2006 a Milano in occasione della celebrazione del "Centenario ICOH" venne presentato alla comunità scientifica un primo lavoro di digitalizzazione degli atti congressuali presentati durante i Congressi dell'ICOH fino ad allora; tale attività era stata condotta dalla Biblioteca della Clinica del Lavoro di Milano in maniera estesa e sistematica¹¹¹.

Numerosi sono stati gli studi avviati in concomitanza del "Centenario ICOH" e particolare attenzione è stata rivolta all'importanza dell'uso delle fonti d'archivio per la ricostruzione della storia della medicina del lavoro. In quell'occasione gli studiosi del settore si interrogarono sulla criticità di avere a disposizione un importante e cospicuo patrimonio documentale ma distribuito in sedi editoriali o archivistiche varie e disparate, da risultare frammentario e di difficile reperimento.

¹⁰⁹ Si veda Appendice 1, Intervista a Sergio Iavicoli 27/05/2021.

¹¹⁰ Per un approfondimento circa i criteri catalografici applicati alle collezioni si rimanda all'articolo: Flavia Rampicini, *Gli atti dei congressi ICOH e SIMLII presso la Biblioteca di Medicina del Lavoro Luigi Devoto dell'Università degli Studi di Milano: disponibilità e problemi di catalogazione*, in *Salute e sicurezza sul lavoro* cit., p. 157-177.

¹¹¹ Alessandro Spallanzani, *The library of the "Clinica del Lavoro" in Milan, its collections and projects*, in *A century of occupational health in Milan (1906 2006): images and writings*, Mattioli 1885, 2006.

Queste premesse hanno determinato l'avvio della collaborazione tra l'Inail, Università di Bologna e la Biblioteca del Polo centrale di medicina e chirurgia dell'Università degli studi di Milano al fine di realizzare un'opera di ricerca, raccolta e sistemazione della documentazione disponibile all'interno di un repository tematico.

La collaborazione tra i tre enti non è causale in quanto il fondo della Clinica del lavoro oggi è posseduto dalla Biblioteca del Dipartimento di medicina e chirurgia dell'Università degli studi di Milano che quindi ha reso disponibile per il progetto gran parte del materiale documentario; l'Università di Bologna ha messo a disposizione presso il Dipartimento di Beni Culturali la strumentazione tecnica per la digitalizzazione e un qualificato team di lavoro (storici, archivisti e bibliotecari); l'Inail ha supervisionato l'attività fornendo inoltre numerosi atti dei congressi ICOH, conservati presso la Segreteria Generale dell'organizzazione che ha sede presso il Centro Ricerca Inail di Monte Porzio Catone.

Il progetto ha portato allo sviluppo di un duplice database: il database della SIML-Società Italiana di Medicina del Lavoro e il database dell'ICOH.

I due database sono stati realizzati secondo gli stessi criteri organizzativi in modo tale da permettere in futuro una possibile unificazione all'interno dello stesso repository.

Gli atti congressuali dei due fondi (SILM e ICOH) sono stati digitalizzati e sistematizzati attraverso un mirato intervento di catalogazione e indicizzazione¹¹².

Per la serie dei congressi ICOH già digitalizzati fino al 2006 è stato necessario convertire i files TIFF (formato immagine) in file OCR: i files digitali esistenti sono stati convertiti in files di testo in formato pdf. Per gli anni successivi al 2006, grazie alla Segreteria generale dell'ICOH è stato possibile acquisire le copie degli atti rimanenti e si è compiuta integralmente la digitalizzazione dei volumi di atti che erano ancora su supporto cartaceo. Stessa operazione è stata realizzata per gli atti della SIML che attualmente sono depositati su un *cloud* dell'Università di Bologna in quanto non sono stati rilasciati i diritti per la pubblicazione online dello strumento.

¹¹² Flavia Rampichini, *Gli atti dei Congressi ICOH e SIMLII presso la Biblioteca di medicina del lavoro Luigi Devoto dell'Università degli studi di Milano: disponibilità e problemi di catalogazione*. Presentazione dell'intervento al convegno di studi: "La salute e la sicurezza sul lavoro: il patrimonio di esperienze e conoscenze italiane nel contesto internazionale"; Dipartimento di Beni Culturali, Università di Bologna, Campus di Ravenna, 10-11 ottobre 2018, <http://www.sba.unimi.it/files/bpolocentrale/Rampichini_Ravenna_2018.pdf>, ultima consultazione: 11.12.2022; Raffaella Zanzottera, *Le raccolte della Biblioteca di medicina del lavoro Luigi Devoto dell'Università degli Studi di Milano*. Presentazione del l'intervento al convegno di studi: "La salute e la sicurezza sul lavoro: il patrimonio di esperienze e conoscenze italiane nel contesto internazionale"; Dipartimento di Beni Culturali, Università di Bologna, Campus di Ravenna, 10-11 ottobre 2018. <http://www.sba.unimi.it/files/bpolocentrale/Zanzottera_Ravenna_2018.pdf>, ultima consultazione: 11.12.2022.

Per il database ICOH, invece, è stata realizzata anche la versione web accessibile: *l'ICOH Heritage Repository*, un repository in cui gli atti congressuali ICOH digitalizzati sono organizzati in maniera sistematizzata, aggiornata e di facile accessibilità in una logica di open access.

Una fase importante del progetto ha riguardato la scelta delle attrezzature di scansione:

era necessario coniugare aspetti conservativi, nel pieno rispetto dei materiali storici, e aspetti legati a qualità/velocità/fattibilità del processo. L'obiettivo finale era l'ottimale qualità dell'immagine che permettesse di creare degli oggetti digitali in grado di avere livelli di accuratezza appropriati a fini di conservazione ma contemporaneamente consentisse l'accesso sul web in tempi rapidi. Siccome lo stato degli originali era a volte anche sensibilmente diverso, ai fini della corretta manipolazione e alla necessità di evitare danneggiamenti, si sono usate diverse soluzioni secondo i casi. La scelta standard per la maggior parte dei volumi è stata quella di usare uno scanner planetario che aveva il grande vantaggio di lavorare rispettando la materialità dei volumi [...] Nei casi in cui gli originali erano troppo deteriorati o su carta troppo lucida, si è provveduto volta a volta con riprese fotografiche usando un dorso digitale e adattando le luci, o in certi casi usando uno scanner piano angolare per i volumi particolarmente consistenti come numero di pagine (e quindi con superfici riproducibili difficilmente riportabili a piano) e in buone condizioni¹¹³.

L'ICOH Heritage Repository è costituito dalla documentazione scientifica prodotta durante i 32 congressi ICOH a partire dal 1906, anno della sua fondazione, fino a oggi.

Sono stati presi in considerazione tutti i congressi secondo la serie e la numerazione ufficiale; all'interno del database non sono presenti, quindi, anche se promossi dall'ICOH, convegni o congressi su tematiche particolari o comunque al di fuori della serie ufficiale.

Il repository è accessibile in open access dal sito ufficiale dell'ICOH¹¹⁴.

Le modalità di ricerca, che permettono di incrociare le voci autore, titolo, anno e di considerare l'interesse del testo con la voce *body content*, ne fanno uno strumento estremamente complesso e innovativo, basato su una indicizzazione capillare ed efficace, in grado di fornire risultati in maniera verosimilmente più sistematica e raffinata rispetto alla maggioranza delle banche dati di questa tipologia attualmente disponibili. La ricerca full text, pertanto, risulta essere il valore aggiunto del repository in quanto permette di ottenere risultati di ricerca all'interno del complesso di tutti gli atti dei Congressi internazionali, su un totale di oltre 20.000 contributi scientifici scaricabili in formato Acrobat Reader.

¹¹³ Raffaella Biscioni – Anna Pellegrino, *Dalla pagina stampata al repository: il progetto di digitalizzazione delle fonti di storia della medicina del lavoro: obiettivi, problemi, soluzioni*, in *Salute e sicurezza sul lavoro* cit., p. 93

¹¹⁴ ICOH Heritage Repository: <<http://repository.icohweb.org/>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

Spiega a tal proposito Raffaella Biscioni:

mentre il progetto originale prevedeva solo la digitalizzazione dei documenti accompagnata da una catalogazione dei titoli dei contributi scientifici presentati ai congressi, e la possibilità di ricerca attraverso parole chiave contenute nei titoli e organizzate in un thesaurus, si è scelto di effettuare anche il riconoscimento ottico di tutti i testi digitalizzati, e in via di digitalizzazione, in modo da permettere una ricerca estesa a tutte le parole contenute nel corpo degli articoli¹¹⁵.

Con oltre 50.000 autori elencati che hanno presentato, nei Congressi internazionali ICOH (1906-2018), diversi studi sulla salute occupazionale, è stata realizzata la collezione digitale più completa oggi disponibile di contributi scientifici in medicina del lavoro.

finalità del progetto è stata creare uno strumento che uscisse fuori dall'ambito strettamente societario per arrivare a tutti in una prospettiva di trasferibilità della conoscenza. Il repository può essere utile anche per far comprendere che ci sono storie di 'piccoli protagonisti' che, anche se poco noti, con le loro ricerche hanno fatto la differenza ed hanno aggiunto un valore agli studi di settore. I fatti vanno analizzati nella loro complessità e il repository serve a questo¹¹⁶.

Riprendendo la riflessione iniziale di repository come 'luogo', è possibile notare come nei progetti di ricerca descritti lo strumento – repository- sia stato scelto proprio perché «luogo d'incontro per la condivisione delle esperienze passate e presenti nell'ambito della prevenzione e sicurezza sul lavoro»¹¹⁷ che permette «una nuova modalità di diffusione del concetto della sicurezza»¹¹⁸.

Utilizzando i database e repository descritti nel presente lavoro è possibile:

- ✓ approfondire vari aspetti tematici legati alla salute sicurezza dei lavoratori;
- ✓ ricostruire cronologicamente le tappe che hanno inciso in maniera significativa sull'evoluzione della disciplina;
- ✓ rievocare luoghi simbolo;
- ✓ comprendere il ruolo svolto da una serie di studiosi di medicina del lavoro che con contributi originali hanno partecipato al dibattito nazionale e internazionale in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

¹¹⁵ Raffaella Biscioni – Anna Pellegrino, *Dalla pagina stampata al repository: il progetto di digitalizzazione delle fonti di storia della medicina del lavoro: obiettivi, problemi, soluzioni*, in *Salute e sicurezza sul lavoro* cit., p. 92

¹¹⁶ Si veda Appendice 1, Intervista a Sergio Iavicoli 27/05/2021.

¹¹⁷ Nunzia Bellantonio – Raffaella Modestino, *La strategia flessibile: modello di riferimento per lo sviluppo di un repository innovativo* cit., p. 33.

¹¹⁸ *Ibidem*.

Poter consultare liberamente e in maniera agevole la documentazione storica non solo permette la ricerca e lo studio su epoche passate ma offre anche la possibilità di rendere accessibili studi e metodologie applicate alla salute e sicurezza sul lavoro e consente di verificare l'approccio contemporaneo al tema.

Pertanto, la digitalizzazione dei congressi di medicina del lavoro, nazionali e internazionali, dell'intero archivio del movimento sindacale con saggi, pubblicazioni e materiale di interesse, è un importante traguardo. Indubbiamente, il valore più grande dei repository descritti è la possibilità di accedere *online* a intere collezioni documentali e quindi la valorizzazione, allo stesso tempo, di ogni singolo documento e delle intere raccolte: «quae non prosunt singula, multa iuvant»¹¹⁹.

Allo stato attuale esistono però anche delle criticità. In primis il fatto che i repository descritti non si trovano sullo stesso dominio: il repository *Rls - Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro* è disponibile sul sito dell'Inail nella sezione *BibliOnWeb* mentre l'*Icoh Heritage repository* si trova su dominio ICOH. Il database della SIML, come detto, non è online per motivi di diritti, ma è consultabile tramite *claud* unicamente su richiesta.



Fig. 1 – Confronto tra i due repository.

Come visibile dalla Fig. 1 i due repository essendo stati realizzati per due ambienti informatici differenti non sono stati realizzati utilizzando la stessa identità visiva ma ciascuno secondo lo stile dell'organizzazione di appartenenza. Per una migliore

¹¹⁹ Publio Ovidio Nasone, *Remedia amoris*, Bologna, Pàtron, 1988, v. 320.

valorizzazione dei due strumenti sarebbe opportuno che entrambi i repository fossero accessibili dal sito Inail.

In considerazione di tale problema di seguito si prova a fornire alcune indicazioni di massima che potrebbero migliorare la visibilità degli attuali repository e aiutare nella progettazione di futuri strumenti.

Per prima cosa, visto il ruolo dell’Inail di ‘polo integrato di salute sicurezza dei lavoratori’, si ritiene fondamentale rendere accessibili entrambi i repository dalla pagina web istituzionale della biblioteca e in modalità open access; come già detto l’*Icoh Heritage repository* è liberamente accessibile mentre il *Rls - Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro* è accessibile solo previa richiesta alla biblioteca dell’Inail. Sarà poi fondamentale lavorare al fine di ottenere i permessi per la trasformazione del database SIML in repository e fino alla realizzazione del progetto sarà quanto meno opportuno ‘pubblicizzare’ l’esistenza dello strumento sul sito Inail.



Fig. 2- Sito Inail, *BibliOnWeb*, sezione Repository Inail e piattaforme informative.

Come visibile dalla Fig. 2, sul sito dell’Inail nella pagina *BibliOnWeb* è presente la sezione ‘Ricerca e tecnologia’ da cui è accessibile la voce ‘Repository Inail e piattaforme informative’ dove è disponibile solo il repository *Rls - Repository della documentazione sindacale sulla prevenzione dei rischi e la salute e sicurezza sul lavoro*.

Si ritiene opportuno che sotto questo *box* venga inserito anche il link di collegamento all'*ICOH Heritage Repository* con relativa descrizione dello strumento; inoltre, sempre in questa pagina sarebbe importante prevedere lo spazio per l'inserimento di futuri repository. Nell'elenco dei repository realizzati con contributo Inail sarebbe opportuno segnalare anche l'esistenza del database SIML, inserendo quindi il collegamento al *cloud* dell'Università di Bologna, con le indicazioni delle modalità di accesso e consultazione di tale collezione. Si ricorda che il database SIML è stato creato nell'ambito dello stesso progetto di realizzazione dell'*ICOH Heritage Repository*; il database contenendo l'intera collezione degli atti congressuali della SIML, integralmente digitalizzata, è uno strumento prezioso per la ricerca in quanto permette di superare il problema della dispersione degli atti presso soggetti produttori differenti; pertanto, il fatto che al momento non sia visibile pubblicamente è un grave deficit.

Per potenziare ulteriormente la pagina *BibliOnWeb* sarebbe opportuno, inoltre, che sul sito della Biblioteca fosse disponibile un elenco con gli strumenti che possono essere utili per orientare il ricercatore che si avvicina al tema della salute e sicurezza dei lavoratori. Si potrebbe ipotizzare di creare uno spazio contenente le seguenti voci:

- ✓ elenco degli archivi e delle biblioteche di riferimento per il settore (con descrizione sintetica del posseduto ed eventuali contatti),
- ✓ elenco delle più recenti pubblicazioni sul tema della SSL,
- ✓ elenco della documentazione storica più significativa,
- ✓ elenco dei principali progetti di ricerca in corso,
- ✓ indicazione di convegni e congressi sul tema.

Molti studiosi durante l'intervista hanno infatti manifestato le difficoltà legate all'assenza di strumenti di ricerca nel frammentario 'mondo' della documentazione storica per la salute dei lavoratori.

Dice Ilaria Pavan:

La difficoltà maggiore è sicuramente il fatto che non esiste nessun tipo di 'guida' che aiuti il ricercatore a capire come muoversi tra le fonti e gli archivi. Chi si vuole avvicinare a questi temi si trova davanti al niente e non sa come orientarsi. Non ci sono strumenti di ricerca, né repertori. Quindi ci si muove a tentoni, si prova con il classico metodo sperimentale. Questo è sicuramente il limite, o meglio, la difficoltà più grande per il ricercatore, giovane o meno giovane, che si avvicina alla materia. Non si sa letteralmente da dove iniziare. Quindi in questo senso la realizzazione di repository sarebbe fondamentale¹²⁰.

¹²⁰ Si veda Appendice 1, Intervista a Ilaria Pavan 5/11/2020.

Alcuni studiosi tra quelli intervistati ritengono che la digitalizzazione e la creazione di repository tematici potrebbe essere la soluzione al grande problema della frammentarietà:

Raffaella Biscioni afferma che:

se esistesse un repository contenente i diversi fondi dei medici del lavoro più importanti questo agevolerebbe il lavoro del ricercatore e favorirebbe un approccio trasversale al tema. Dal mio punto di vista l'integrazione delle fonti potrebbe permettere il superamento delle lacune delle singole collezioni. La digitalizzazione permette di unire virtualmente qualcosa che a livello materiale è disperso e offrire un unico punto di accesso a materiali e fonti diverse: archivi documentari, materiale bibliografico, materiale iconografico. Inoltre, implica anche un lavoro importante di standardizzazione: nel momento stesso in cui si digitalizza, si deve infatti pensare anche ad un set di metadati che accompagni le collezioni digitali, in questo senso dunque la documentazione può acquistare un ulteriore *surplus* di valore. Questo non significa dimenticare la ricerca in archivio e biblioteca, ma nel caso di collezioni disperse e frammentarie avere a disposizione un repertorio digitale rappresenterebbe un potenziamento importante all'accesso¹²¹.

Per quanto riguarda invece la creazione di futuri repository di seguito si provano a fornire alcune indicazioni che sono state raccolte grazie alle informazioni desunte dalle interviste ma soprattutto attraverso l'analisi di alcuni repository e banche dati per la salute, nazionali e internazionali. Nell'Appendice n. 2 è riportato un elenco di strumenti di ricerca di area biomedica che sono stati analizzati durante il primo anno della ricerca.

Nello specifico i dati raccolti sono stati organizzati nel seguente modo:

a) BANCHE DATI:

- ✓ Fase raccolta dati: sono state prese in considerazione le prime 30 Università con le migliori Facoltà di medicina (fonte: Censis). Per ciascun ateneo sono state raccolte le banche dati di area biomedica messe a disposizione degli atenei. Stessa analisi è stata effettuata sulle banche dati utilizzate dai principali Enti di ricerca della sanità.
- ✓ Fase analisi: per ogni banca dati sono stati individuati i seguenti elementi: titolo, url*, tipologia di accesso, tipologia risorsa, descrizione*, nazionalità del produttore*, ente utilizzatore (università, enti sanitari, INAIL). Per ragioni di spazio in appendice è stato necessario eliminare le voci contrassegnate da *. Ad ogni modo, per esigenze di ricerca si rende disponibile il file originario contenente la raccolta dati.

b) REPOSITORY:

- ✓ Fase raccolta dati: attraverso ricerche incrociate con strumenti quali DOAR (directory ufficiale dei repository), ROAR (database dei principali repository

¹²¹ Si veda Appendice 1, Intervista a Raffaella Biscioni 8/09/2020.

istituzionali in open access), OAI Registered data providers, DSPACE User registry, Lista risorse PLEADI, Open Access Map sono stati individuati alcuni esempi significativi di repository nazionali e internazionali di area biomedica e del settore dell'*occupational health*.

- ✓ Fase analisi: per ogni repository sono stati individuati alcuni elementi ritenuti utili: titolo, url*, tipologia del repository (preprint o con peer review; policy del repository; uso di endorsement, etc.)*, organizzazione, nazionalità del produttore, software, lingua, descrizione*, interfaccia*. Per ragioni di spazio, come per il caso delle banche dati, in appendice è stato necessario eliminare le voci contrassegnate da *. Ad ogni modo, per esigenze di ricerca si rende disponibile il file originario contenente la raccolta dati.

Obiettivo di tale lavoro di analisi è stato:

- 1) individuare quali sono i principali strumenti di ricerca di area biomedica disponibili sul mercato;
- 2) elaborare i dati raccolti per delineare un prototipo di repository ideale.

In considerazione dei dati raccolti di seguito si forniscono alcune indicazioni di massima utili per la realizzazione di futuri repository per la valorizzazione della documentazione della salute e sicurezza dei lavoratori.

Per creare un repository 'modello' bisognerà prestare particolare attenzione alla tipologia di documentazione che si vorrà valorizzare. Come si è visto per studiare la salute e sicurezza dei lavoratori oltre a monografie e contributi scientifici è di grande rilevanza quella documentazione che rientra sotto l'etichetta 'letteratura grigia'. Per questo motivo in un'ottica di realizzazione di futuri repository sarebbe utile che lo strumento fosse pensato per depositare oggetti digitali di diversa natura.

Un modello di repository ideale dovrebbe permettere la consultazione di documenti e immagini, si pensi ad esempio all'importanza delle locandine, dei manifesti, dei repertori fotografici sulla salute. Dovrebbe inoltre contenere immagini in movimento, quindi filmati; a tal proposito basti pensare all'archivio degli audiovisivi conservato presso il Centro ricerca INAIL di cui si è ampiamente parlato nel capitolo 1 e di cui è già stata realizzata mappatura e catalogazione finalizzate all'inserimento del patrimonio all'interno di un repository. Infine, dovrebbe contenere fonti orali, in quanto, come si è visto, per gli studi sulla salute e sicurezza dei lavoratori l'utilizzo dell'intervista è molto importante.

Date queste premesse si ritiene utile progettare ed elaborare un sistema a supporto della ricerca che sia finalizzato alla valorizzazione e allo studio di fondi di diversa natura documentale, ma anche pensato per poter pubblicare attraverso il repository gli studi condotti

sulle collezioni oggetto di conservazione, che diventeranno a loro volta documentazione utile per arricchire ulteriormente l'insieme di dati messi a disposizione.

Complessivamente sarà importante creare un repository bastato su un sistema informativo a due livelli, come insegna il modello di sistema informativo *text data mining* progettato da un gruppo di ricerca multidisciplinare dell'Università di Milano per la valorizzazione dei fondi personali. La studio delle raccolte spiega Fabio Venuda:

va oltre l'ordinamento archivistico o l'analisi della composizione bibliografica, chiede che venga considerato l'insieme dei documenti, tutti i documenti, e le relazioni che fra essi intercorrono [...] Ciò che è importante per la ricerca non consiste solo nella corretta descrizione e identificazione del documento, ma si estende alla sua contestualizzazione, cioè ai vincoli che lo legano a tutti gli altri documenti della raccolta¹²².

Pertanto, sarà importante realizzare un sistema articolato nel seguente modo:

- ✓ livello 'descrittivo': le informazioni verranno descritte a seconda delle diverse componenti dei fondi (carte, libri, altri media e oggetti digitali, provenienti da sistemi esterni o generati direttamente sul sistema);
- ✓ livello 'contenutistico': saranno inserite informazioni relative al contenuto che saranno desunte dall'analisi dei documenti¹²³.

In sintesi, gli elementi che sono stati individuati come fondamentali per costruire un modello di repository per la valorizzazione degli studi sulla salute e sicurezza dei lavoratori dovrebbero rispondere ai requisiti minimi elencati di seguito:

1) Tipologia documentazione: qualsiasi oggetto digitale.

Sarà necessario individuare alcuni parametri ritenuti fondamentali: lo stato di conservazione dei documenti individuati per essere inseriti nel repository e la loro frequenza d'uso. Come già detto sarà necessario predisporre un repository pensato per ospitare varie tipologie documentarie, principalmente letteratura grigia e fonti inusuali.

2) Accessibilità: open access.

In considerazione di quanto affermato nel presente lavoro di tesi si ritiene che la modalità di accesso open access sia la scelta migliore per permettere una piena condivisione degli studi in tema di salute e sicurezza dei lavoratori.

3) Lingua: vocabolario multilingue.

In considerazione del fatto che la salute e sicurezza è un tema non solo nazionale ma che può e deve prevedere il confronto con altre realtà internazionali si ritiene

¹²² Fabio Venuda, *Le raccolte di documenti personali: uno studio per la ricerca e la valorizzazione* cit., p. 70.

¹²³ Fabio Venuda, *Le raccolte di documenti personali: uno studio per la ricerca e la valorizzazione* cit., p. 72.

indispensabile realizzare un repository dotato di vocabolario multilingue (minimo lingue previste: inglese e italiano).

4) Interfaccia: user friendly.

Negli ultimi anni si è verificato il passaggio da una impostazione incentrata sui contenuti (*content-centric*) orientata ad agevolare la fruizione del patrimonio culturale, ad un'impostazione più incentrata sui servizi agli utenti (*person-centric*)¹²⁴.

5) Interoperabilità con sistemi di altre istituzioni culturali¹²⁵:

Sarà necessario prevedere un sistema di *porting* dei dati esterni per permettere il collegamento con altre biblioteche digitali, repository e archivi istituzionali.

5) Aderenza ai principali standard di descrizione archivistica e catalografica nazionali e internazionali:

Ad esempio, ISAD e Isaar, Dublin Core, Reicat e normative ICCD (Istituto centrale per il catalogo e la documentazione).

6) Rispetto della vigente normativa:

Trattamento dati, diritto d'autore e tutela del patrimonio storico artistico e culturale (nello specifico: legge che regola la protezione dei dati personali¹²⁶ e dalla legge sul diritto d'autore¹²⁷, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio¹²⁸ e dal Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi storici).

7) Sostenibilità economica: pianificazione dei costi.

Costi di acquisizione e costi di gestione e mantenimento delle collezioni documentali. Costi generali del progetto (realizzazione dell'architettura informatica, strumentazione tecnica per la digitalizzazione, risorse umane).

Nella realizzazione di un repository 'ideale' un aspetto molto importante da considerare sarà la conservazione a lungo termine della documentazione depositata all'interno dello strumento. È impensabile, infatti, avviare progetti di digitalizzazione che prevedono l'investimento di importanti risorse economiche e umane senza aver predisposto un accurato piano di conservazione a lungo termine.

¹²⁴ Per un approfondimento sulle trasformazioni avvenute nell'ambito delle biblioteche digitali e dei repository si rimanda a: Maria Teresa Biagetti, *Sviluppi e trasformazioni delle biblioteche digitali: dai repositories di testi alle semantic digital libraries*, «AIB Studi», 54 (2014), n. 1, p. 11-34, DOI: <<https://doi.org/10.2426/aibstudi-9955>>.

¹²⁵ Per un approfondimento sugli standard si rimanda a: Simone Aliprandi, *Aperti Standard! Interoperabilità e formati aperti per l'innovazione tecnologica*, Milano, Ledizioni, 2010.

¹²⁶ Regolamento UE 2016/679, *Regolamento generale per la protezione dei dati personali (General Data Protection Regulation o GDPR)*.

¹²⁷ Legge 22 aprile 1941, n. 633, *Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio*.

¹²⁸ Decreto-legge 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

Pertanto, nella fase di progettazione del repository sarà opportuno ragionare sulle seguenti voci:

- ✓ Personale: individuare se all'interno dell'organizzazione è presente personale in grado di occuparsi della conservazione digitale dello strumento ed eventualmente prevedere collaborazioni esterne per adempiere a tale compito.
- ✓ Struttura: al momento di progettazione del repository sarà opportuno scegliere uno strumento idoneo per la conservazione a lungo termine sia per quanto riguarda gli aspetti software che hardware.
- ✓ Digitalizzazione: sarà importante lavorare in maniera mirata sulla scelta del materiale da digitalizzare, sulla attività di scansione e di successiva metadattazione; sarà importante prevedere controlli di qualità preventivi, in itinere e finali; nella fase di selezione della documentazione bisognerà tenere in conto i diritti di riproduzione.
- ✓ Archiviazione e conservazione: alla luce di quanto evidenziato nei precedenti punti sarà opportuno predisporre un apposito piano di conservazione a lungo termine della documentazione digitale.
- ✓ Pianificazioni delle attività possibili all'interno del repository: ricerca tramite OCR, download e stampa dei documenti, possibilità per l'utente di creare liste personali.
- ✓ Gestione degli utenti: statistiche d'uso e dei download, possibilità di supporto all'utente tramite assistenza in rete o da remoto.

Date queste premesse sarà opportuno sintetizzare le diverse fasi considerate necessarie per la progettazione di uno strumento ottimale. Si segnala che per questa parte sono state di grande aiuto le indicazioni fornite da Andrea Capaccioni per la realizzazione di una biblioteca digitale nel recente volume *Umanistica digitale: tra transizione tecnologica e tradizione*¹²⁹.

Le diverse fasi progettuali indicate dall'autore sono state rielaborate e adattate per la realizzazione di un repository per la valorizzazione delle fonti sulla salute dei lavoratori¹³⁰.

Fase I: predisposizione del progetto

- 1) Finalità e obiettivi da raggiungere.
- 2) Individuazione della documentazione da digitalizzare.
- 3) Analisi dei diritti di riproduzione¹³¹.

¹²⁹ Andrea Capaccioni, *Umanistica digitale: tra transizione tecnologica e tradizione*, Milano, Apogeo, 2022.

¹³⁰ In *Umanistica digitale* Andrea Capaccioni nel capitolo 5 fornisce alcune indicazioni utili per costruire una biblioteca digitale, Andrea Capaccioni, *Umanistica digitale* cit., versione ebook, p. 72-83.

¹³¹ Per il diritto d'autore si rimanda a: Andrea Capaccioni, *Ricerche bibliografiche: banche dati e biblioteche in rete* cit., p. 25-26. Per la questione dei diritti digitali si rimanda a: Roberto Caso, *La società della mercificazione e della sorveglianza: dalla persona ai dati*, Milano, Ledizioni, 2021; Id., *La rivoluzione incompiuta: la scienza aperta tra diritto d'autore e proprietà intellettuale*, Milano, Ledizioni, 2020.

- 4) Individuazione della strumentazione tecnica (hardware e software).
- 5) Definizione e ripartizione del budget.
- 6) Pianificazione (eventuali partners, cronoprogramma, singole azioni da svolgere per il raggiungimento degli obiettivi previsti).

Fase II: creazione del repository

- 1) Raccolta della documentazione.
- 2) Creazione del database contenente metadati amministrativi, descrittivi e tecnici¹³².
- 3) Individuazione della nomenclatura e degli identificatori.
- 4) Predisposizione del piano di conservazione a lungo termine.
- 5) Digitalizzazione (fase di scansione e acquisizione dei documenti in formato digitale, indicizzazione nel database, scelta dei formati)

Fase III: controllo di qualità e pubblicazione del prodotto

- 1) Verifiche a campione sui testi, sugli oggetti digitali, sui metadati.
- 2) Risoluzione / correzione dei problemi di *information retrieval*.
- 3) Popolamento dello strumento con tutta la documentazione.
- 4) Messa online dello strumento.
- 5) *Testing*.

Tuttavia, si rammenta che gli elementi individuati per un repository ideale non possono essere considerati definitivi, dal momento che questo tipo di strumenti devono essere necessariamente ‘aperti’ per permettere future integrazioni necessarie per adeguarsi alle esigenze di ricerca.

È arrivato il momento di provare a tracciare qualche conclusione in un’ottica non di fine di un lavoro ma di inizio di qualcos’altro.

Obiettivo del presente lavoro è stato in primis effettuare una ricognizione, il più possibile esaustiva, circa la documentazione più interessante e utile che può essere studiata per analizzare l’evoluzione storica della salute e sicurezza dei lavoratori. Con un approccio di tipo documentalista sono state prese in considerazione soprattutto le fonti ‘altre’, ovvero quelle fonti che generalmente vengono tralasciate perché non categorizzate come letteratura ‘principale’. Attraverso le fonti altre, soprattutto letteratura grigia e fonti orali si è provato a ricostruire la storia della documentazione per salute dei lavoratori attraverso le principali istituzioni, pubbliche e private, e attraverso i luoghi della cultura, archivi e biblioteche. Sono

¹³² Per un approfondimento sui metadati si rimanda a: Paul Gabriel Weston – Lucia Sardo, *Metadati*, Roma, Associazione italiana biblioteche, 2017.

stati analizzati i progetti di ricerca passati e in corso e sono stati presentati alcuni repository per gli studi di settore realizzati negli ultimi anni.

Si è scelto poi, di approfondire la storia istituzionale dell'Inail in quanto ente che negli ultimi centocinquanta anni si è occupato, incessantemente, nonostante luci ed ombre, di salute dei lavoratori. Per comprendere come l'Istituto si è evoluto dalla fine dell'XVIII secolo ad oggi è stato analizzato il contesto storico, politico e legislativo di riferimento.

Con il presente lavoro si è voluto gettare le basi per futuri lavori di approfondimento. Pertanto, la speranza che questo lavoro sia utile come guida nel frammentario mondo delle fonti per la salute e sia l'inizio per uno studio approfondito di un ente ancora poco conosciuto, Inail. L'obiettivo è stato fornire degli strumenti, delle chiavi di lettura, del resto:

I bibliotecari, i documentalisti, devono semmai essere esperti delle fonti, non dei contenuti disciplinari delle fonti. Hanno cioè la formazione necessaria per muoversi entro i confini della “scienza degli indici” – la bibliografia – orientandosi tra i complessi percorsi delle fonti biomediche. Devono indirizzare verso le migliori riviste, le bibliografie, le banche dati; devono saper condurre una ricerca avanzata, scegliendo da un thesaurus i termini più opportuni, incrociando i termini, utilizzando gli operatori booleani, e infine valutando i risultati ottenuti ed eventualmente ripetendo la ricerca, differenziando le chiave di recupero¹³³.

¹³³ Paola Castellucci, *Dal laboratorio alle biblioteche: cittadinanza scientifica in un mondo open*, cit., p. 79.

Riferimenti bibliografici

Documentazione

Ernest ABADAL, *Open access: l'accesso aperto alla letteratura scientifica*, Milano, Ledizioni, 2014.

Kamran ABBASI, *A vision for organising the medical literature*, «Journal of the Royal Society of Medicine», 111 (2018) n. 3, p. 79, DOI: 10.1177/0141076818763772.

Angela ACETI [et al.], *Raccolta e gestione della letteratura grigia in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro: primi risultati del progetto Ispesl – CNR*, Roma, ISTISAN congressi, 2000.

Vilma ALBERANI, *Introduzione alla letteratura grigia: definizione, tipologia, caratteristiche e controllo bibliografico*, «Bollettino d'informazioni AIB», 27, (1987) n. 3-4, p. 325-331.

Vilma ALBERANI, *La letteratura grigia: guida per le biblioteche speciali e i servizi d'informazione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1992.

Simone ALIPRANDI, *Aperti Standard! Interoperabilità e formati aperti per l'innovazione tecnologica*, Milano, Ledizioni, 2010.

Archivi: memoria e conoscenza, a cura di Laura Giambastiani, Torre del Lago Puccini, Civita editoriale, 2020.

Osvaldo AVALLONE, *Il Progetto Google books: la prima grande esperienza di accesso diretto al patrimonio bibliografico nazionale*, «DigItalia», 8 (2013), n. 1, p. 9-13, <<https://digitalia.cultura.gov.it/article/view/716>>.

Caterina BARILLARI - Paola CASTELLUCCI, *Il cerchio si allarga intorno al mondo: open access contro la pandemia*, «AIB studi», 60 (2020), n. 1, p. 43-54, DOI: 10.2426/aibstudi-12054.

Nunzia BELLANTONIO – Raffaella MODESTINO, *La strategia flessibile: modello di riferimento per lo sviluppo di un repository innovativo*, «Project manager (IL)», (2014), n. 20, p. 33-38.

Nunzia BELLANTONIO – Raffaella MODESTINO, *Project management e metodologia di rappresentazione grafica di processi per le attività documentali: case study: il repository della documentazione relativa alle lotte ed alle esperienze dei lavoratori per la salute nel lavoro*, «Bibliotime», XVI (2013), n. 1.

Tim BERNERS-LEE, *L'architettura del nuovo web: dall'inventore della rete il progetto di una comunicazione democratica, interattiva e intercreativa*, Milano, Feltrinelli, 2001.

Maria Teresa BIAGETTI, *Sviluppi e trasformazioni delle biblioteche digitali: dai repositories di testi alle semantic digital libraries*, «AIB Studi», 54 (2014), n. 1, p. 11-34, DOI: 10.2426/aibstudi-9955.

John S. BILLINGS, *An address on our medical literature*, «British Medical Journal», 13 (1881), n. 2, p. 262-268.

John S. BILLINGS, *On Medical Museums, with Special Reference to the Army Medical Museum at Washington*, «The Boston Medical and Surgical Journal», 119, (1888) n. 12, p. 265-273.

John S. BILLINGS, *Description of The Johns Hopkins Hospital*. Baltimore: [s. n.], 1890.

Paolo BISOGNO, *Teoria della documentazione*, Milano, Laterza, 1979.

Andrea CAPACCIONI, *Umanistica digitale: tra transizione tecnologica e tradizione*, Milano, Apogeo, 2022.

Andrea CAPACCIONI, *Beyond the subscriptions: what are transformative agreements*, «JLIS.It», 12 (2021), n.1, p. 47-53, DOI: 10.4403/jlis.it-12664.

Andrea CAPACCIONI, *The Open Access Book and the evolution of the OA*, «JLIS.It», 10 (2019), n. 1, p. 59–71, DOI: 10.4403/jlis.it-12516.

Andrea CAPACCIONI, *Open access: per un approccio storico e critico*, «AIB Studi», 58 (2018), n. 1, p. 109-118, DOI: 10.2426/aibstudi-11752.

Andrea CAPACCIONI, *Darnton's paradigm: reflections on the social role of digital library*, «JLIS.It», 6 (2015), n. 1, p. 99 -119, DOI: 10.4403/jlis.it-10983.

Andrea CAPACCIONI, *Ricerche bibliografiche: banche dati e biblioteche in rete*, Milano, Apogeo, 2011.

Antonino CARTABELLOTTA, *Evidence-based medicine 2: la ricerca dell'informazione biomedica clinicamente rilevante*, «Recenti progressi in medicina», 89 (1998), n. 5, p. 265-274.

Roberto CASO, *La società della mercificazione e della sorveglianza: dalla persona ai dati*, Milano, Ledizioni, 2021.

Roberto CASO, *La rivoluzione incompiuta: la scienza aperta tra diritto d'autore e proprietà intellettuale*, Milano, Ledizioni, 2020.

Luisa CASTELLI – Maria Gioia TAVONI, *La biblioteca pubblica e l'educazione permanente: alcune considerazioni sulle "150 ore"*, in *L'organizzazione culturale del territorio: il ruolo delle biblioteche*, scritti di Maria Bruna Baldacci [et al.]; a cura di Everardo Minardi, Milano, Franco Angeli, 1980, p. 249-268.

Paola CASTELLUCCI – Antonella MENICONI – Caterina BARILLARI, *Documenti sonori e interviste video: tra cultura popolare, élite, ricerca. Seminario sulle fonti orali 24 e 25 febbraio 2021*, in *Prismi* (vol. 1), a cura di Gianfranco Crupi [et. al.], Milano, Ledizioni. 2022, p. 29-48.

Paola CASTELLUCCI - Sara MORI, *Suzanne Briet nostra contemporanea*, Milano; Udine, Mimesis, 2022.

Paola CASTELLUCCI, *Memoria e narrazioni: una conversazione con Alessandro Portelli sulle fonti orali*, «Biblioteche oggi trends», 7 (2021), n. 1, p. 5-15, DOI: 10.3302/2421-3810-202101-006.

Paola CASTELLUCCI, *Dal laboratorio alle biblioteche: cittadinanza scientifica in un mondo open*, in *La biblioteca che cresce contenuti e servizi tra frammentazione e integrazione: relazioni convegno*, Milano, Editrice Bibliografica, 2019.

Paola CASTELLUCCI, *Carte del nuovo mondo: banche dati e open access*, Bologna, Il Mulino, 2017.

Paola CASTELLUCCI, *Mundaneum: una prospettiva geopolitica per la documentazione*, «Nuovi annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari», XXVII (2013), p. 103-117.

Paola CASTELLUCCI, *Dichiarazione di Budapest per l'accesso aperto: testo e commento*, «Nuovi annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari», 24 (2010), p. 131-158.

Paola CASTELLUCCI, *George Boole: il pensiero dietro la maschera*, in *L'organizzazione del sapere: studi in onore di Alfredo Serrai*, Milano, Sylvestre Bonnard, 2004, p. 55-70.

Paola CASTELLUCCI, *Paolo Bisogno: la precoce fondazione della disciplina della Documentazione*, «AIDAinformazioni», 21 (2003) n. 3, p. 59-70.

Leslie CHAN, *Asymmetry and inequality as a challenge for open access: an interview*, in *Open Divide: critical studies on Open Access*, editors Joachim Schöpfel and Ulrich Herb, Sacramento (USA), Library Juice Press, 2018, p. 169-182.

Cecilia COGNINI, *[Patrimonio Quo Vadis] Emergenza Covid-19: la risposta delle biblioteche pubbliche italiane*, <<https://agcult.it/a/17968/2020-05-01/patrimonio-quo-vadis-emergenza-covid-19-la-risposta-delle-biblioteche-pubbliche-italiane>>.

Margaret H. COLETTI - Howard L. BLEICH, *Medical Subject Headings Used to Search the Biomedical Literature*, «Journal of the American Medical Informatics Association», 8 (2001), n.4, p. 317-323.

Letizia CORTINI, *Le fonti audio-visive sul lavoro e sull'industria in Italia Rappresentazione e ricognizione dei luoghi di conservazione e valorizzazione*, Il mondo degli archivi – studi maggio 2014.

Gianfranco CRUPI, *La biblioteca digitale in Biblioteche e biblioteconomia: principi e questioni*, a cura di Giovanni Solimine e Paul Gabriele Weston, Roma, Carocci, 2015, p. 373-417.

Leonardo P. D'ALESSANDRO, *Storia delle istituzioni e fonti orali: il "laboratorio di studi e ricerche su Università e Sessantotto*, in «Le carte e la storia», (2019), n. 2, p. 153-163, DOI: 10.1411/95640.

Antonella DE ROBBIO, *Medline free su Web*, 37 (1997), n. 4, p. 481-494.

Chiara FAGGIOLANI, *Come un ministro per la cultura: Giulio Einaudi e le biblioteche nel sistema del libro*, Firenze, Firenze University Press, 2020.

Chiara FAGGIOLANI, *La bibliometria*, Roma, Carocci, 2015.

Anna GALLUZZI, *La 'cultura orizzontale': prove generali ai tempi della pandemia*, «AIB studi», 60 (2020), n. 1, p. 111-130, DOI 10.2426/aibstudi-12048.

Eugene GARFIELD, *Some reflections on Index Medicus*, «Essays of an Information Scientist», 4 (1979-80), n. 341-347, p. 341-347.

Neville GOODMAN, *John Shaw Billings: creator of Index Medicus and medical visionary*, «Journal of the Royal Society of Medicine», 111 (2018) n. 3, p. 98–102, DOI: 10.1177/0141076818758615.

Pietro GOZZETTI, *DSpace e i suoi servizi: Un innovativo sistema di biblioteca digitale*, «Biblioteche oggi», 23, (2005) n. 5, p. 27.

Jean-Claude GUÉDON, *Open Access: toward the Internet of the mind*, Budapest Open Access Initiative, 2017, <<http://www.budapestopenaccessinitiative.org/open-access-toward-the-internet-of-the-mind>>.

Il MeSH parla anche italiano nella ricerca, l'editoria, la promozione della salute: convegno: Roma, Istituto superiore di sanità, 27 giugno 2006, a cura di Maria Cristina Calicchia e Maurella Della Seta, Roma, Istituto superiore di sanità, 2006.

Information storage and retrieval: theory, systems and devices, a cura di Mortimer Taube, Harold Wooster, New York, Columbia University Press, 1958.

Stanley JABLONSKI, *The biomedical information explosion: from the Index-Catalogue to MEDLARS*, «Bulletin of the Medical Library Association» 59 (1971), n. 1, p. 94–98.

Brian S. KATCHER, *Medline: a guide to effective searching in PubMed and other interfaces*, San Francisco, Ashbury Press, 2006.

Robert A. KYLE - David P. STEENSMA, *John Shaw Billings: Civil War Surgeon, Medical Librarian, Founder of Index Medicus, and First Director of the New York Public Library*, «Mayo Clin Proc», 94 (2019), n. 3, p. 45-46, DOI: 10.1016/j.mayocp.2019.01.023.

L'uso delle fonti audiovisive per lo studio della storia, a cura di Letizia Cortini e Antonio Medici, Firenze, RCS Libri/La Nuova Italia, 2012.

Luca LANZILLO, *Bibliometrics and 'core journals' in the Humanities: an Italian case study*, «Qualitative and quantitative methods in libraries», 4 (2015), n. 4, p. 595-602.

Le fonti audiovisive per la storia e la didattica, a cura di Letizia Cortini, Annali 16, Archivio audiovisivo del movimento operaio e democratico, Roma, Effigi Edizioni, 2014.

Federico MESCHINI, *Fake news e post-verità: disordini informativi e narrativi tra Gutenberg e Google*, «AIB studi», 59 (2019), n. 3, p. 393-411, DOI: 10.2426/aibstudi-12018.

Fabio METITIERI - Riccardo RIDI, *Biblioteche in rete: istruzioni per l'uso*, Roma, GLF Laterza, 2005.

Gilda NICOLAI, *La costruzione dell'archivio diocesano e l'introduzione del protocollo generale: persistenze e trasformazioni*, in *Archivi: memoria e conoscenza*, a cura di Laura Giambastiani, Torre del Lago Puccini, Civita editoriale, 2020.

Gilda NICOLAI, *Selezionare per conservare: la costruzione della memoria negli archivi ecclesiastici tra storia e prassi*, «Bibliothecae.it», 8 (2019), n. 2, p. 255-296, DOI: 10.6092/issn.2283-9364/10369.

Gilda NICOLAI, *Lavoro, patria e libertà: associazionismo e solidarismo nell'Alto Lazio lungo l'Ottocento*, Viterbo, Sette Città, 2008.

Giovanni PAOLONI, *Gli archivi d'impresa*, «Economia della Cultura», (2008) n. 4, p. 4721-478.

Alberto PETRUCCIANI, *Ancora su Google e la giungla digitale: altri misteri, novità e tendenze*, «AIB Studi», 52 (2012), n. 2, p. 197-204, DOI: 10.2426/aibstudi-6326.

Alessandro PORTELLI, *La città dell'acciaio: due secoli di storia operaia*, Donzelli, Roma 2017.

- Alessandro PORTELLI, *Storie orali: racconto, immaginazione, dialogo*, Donzelli, Roma 2017.
- Alessandro PORTELLI, *Acciai speciali: Terni, la ThyssenKrupp, la globalizzazione*, Roma, Donzelli, 2008.
- Alessandro PORTELLI, *Fuori verbale: la storia orale oltre l'intervista*, «Nuovi Annali della Scuola Speciale per Archivisti e Bibliotecari», XXX, (2016), p. 219-233.
- Alessandro PORTELLI [et al.], *L'aeroplano e le stelle: storia orale di una realtà studentesca prima e dopo la Pantera*, Roma, Manifesto libri, 1995.
- Riccardo RIDI, *La biblioteca digitale: definizioni, ingredienti e problematiche*, «Bollettino AIB», 44 (2004), n. 3, pp. 273-344.
- Frank B. ROGERS, *Emerging Solutions for Mechanizing the Storage and Retrieval of Information (Book Review)*, «College & Research Libraries», 21 (1960) n. 6, p. 489-492, DOI: 10.5860/crl_21_06_489.
- Gino RONCAGLIA, *Cosa succede a settembre? Scuola e didattica a distanza ai tempi del COVID-19*, Roma-Bari, Laterza, 2020.
- Gino RONCAGLIA, *L'età della frammentazione: cultura del libro e scuola digitale. Seconda edizione accresciuta*, Roma-Bari, Laterza, 2020.
- Sistema bibliotecario Sapienza 2012-2020*, a cura di Giovanni Solimine e Ezio Tarantino, Roma, Sapienza University Press, 2020
- Giovanni SOLIMINE - Giorgio Zanchini, *La cultura orizzontale*, Bari; Roma, GLF, 2020.
- Giovanni SOLIMINE, *Senza sapere: il costo dell'ignoranza in Italia*, Bari; Roma, GLF, 2014.
- Peter SUBER, *History of Open Access*, 2018, <https://cyber.harvard.edu/~psuber/wiki/History_of_open_access>, ultima consultazione: 11.12.2022.
- Peter SUBER, *Open Access*, Cambridge (Massachusetts); London, The MIT Press, 2012.
- Annamaria TAMMARO, *Biblioteca digitale partecipata: le sfide per i bibliotecari*, «AIB Studi», 55 (2015), n. 2, p. 193-195, DOI: 10.2426/aibstudi-11215.
- Mortimer TAUBE, *New tools for the control and use of research materials*, «Proceedings of the American Philosophical Society», 93 (1949), n. 3, p. 248-252.
- Mortimer TAUBE - C. D. GULL - Irma S. WACHTEL, *Unit Terms in Coordinate Indexing*, «American Documentation», 3 (1952), n. 4, p. 213-218.

Jon TENNANT, *Scholarly publishing is broken: Here's how to fix it*, Aeon3, 2018, <<https://aeon.co/ideas/scholarly-publishing-is-broken-heres-how-to-fix-it>>, ultima consultazione: 11.12.2022.

Simona TURBANTI, *Strumenti di misurazione della ricerca: dai database citazionali alle metriche del web*, Milano, Editrice bibliografica, 2018.

Fabio VENUDA, *La sfida della crescita esponenziale delle raccolte nelle biblioteche di ricerca: i primi sistemi di optical electric information retrieval*, «AIB Studi», 62 (2022), n. 2, p. 287-302, DOI: 10.2426/aibstudi-13750.

Fabio VENUDA, *Le raccolte di documenti personali: uno studio per la ricerca e la valorizzazione*, «AIB studi», 57 (2017), n. 1, p. 63-78, DOI: 10.2426/aibstudi-11612.

Fabio VENUDA, *Il progetto Ancedota*, Milano, Editrice bibliografica, 1995.

Paul Gabriel WESTON – Lucia SARDO, *Metadati*, Roma, Associazione italiana biblioteche, 2017.

Giovanni ZICCARDI, *Aggiustare il mondo: La vita, il processo e l'eredità dell'hacker Aaron Swartz*, Milano, Milano University Press, 2022.

Storia delle istituzioni

Atti della Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro: sede centrale presso la Cassa di Risparmio di Milano. Verbale della seduta del 11 settembre 1900 del Consiglio superiore e Bilancio consuntivo del 1899, Milano, Stabilimento tip. Enrico Reggiani, 1900.

Atti per l'istituzione della Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: volume I, Roma, Stabilimento tipografico dell'opinione, 1884.

Atti per l'istituzione della Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: volume II, Roma, Stabilimento tipografico dell'opinione, 1884.

Marco BIAGI, *L'ENPI e l'Ispettorato del lavoro: quale controllo*, «Quale giustizia», (1974) n. 27-28, p. 468-492.

Marco BIAGI, *ENPI: pubblica funzione o gestione privata?* «Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile», (1974), p. 1549-1570.

Giuseppe BONIFACI - Claudia SFERRA - Michele A. RIVA, *La nascita dell'Istituto Nazionale contro gli infortuni e le malattie professionali: il contributo dell'Ente al*

miglioramento delle condizioni di salute dei lavoratori e della popolazione in generale, «Giornale Italiano di Medicina del Lavoro e Ergonomia», 32, (2010) n. 4, Suppl., p. 49-52.

Pierre BORDIEU, *La paysannerie une classe objet*, «Actes de la recherche en sciences sociales», XVII-XVIII (1977), p. 1-5.

Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale*, Milano, Stab. Tip. Enrico Reggiani, 1909.

Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, *Convenzione costitutiva e regolamento generale*, Milano, Stab. Tip. Enrico Reggiani, 1889.

Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *La Cassa nazionale infortuni nel suo quarantennio*, Roma, Cassa nazionale infortuni, 1923.

Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede compartimentale di Roma, *Relazione a S.E. il Ministro di Grazia e Giustizia circa il funzionamento dell'istituto della perizia giudiziale nelle cause di liquidazione di indennità per infortuni sul lavoro*, Roma, 1907.

Cassa nazionale d'assicurazione per infortuni sul lavoro; Sede centrale in Roma, *I primi sei anni dell'Assicurazione Obbligatoria contro gli infortuni in Agricoltura nella gestione della Cassa Nazionale Infortuni*, Roma, Tipografia del Senato, 1925.

Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro - Sede centrale in Roma, *Schema di statistica degli infortuni sul lavoro*, Roma, Stabilimento Tip. Riccardo Garroni, 1920.

Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, *Verbale delle adunanze tenute il 17 e 18 settembre 1918 dal Consiglio superiore nella sede Centrale dell'Istituto in Roma*, Roma, Tipografia Bardi, 1919.

Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale in Roma, *Verbale delle adunanze tenute il 4, il 5 e il 6 aprile 1921 dal Consiglio superiore nella sede centrale dell'Istituto in Roma*, Roma, Tipografia Bardi, 1923.

Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro, *Verbale dell'adunanza tenuta il 10 marzo 1924 dal Consiglio superiore dell'istituto in Roma*, Roma, Tip. Bardi, 1924.

Carlo CALISSE, *Per la Società nazionale di patronato e m. s. a favore delle giovani operaie*, «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 41 (1906), n. 163, p. 321 - 337.

Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni sul lavoro – Sede centrale Roma, *Annuario 1921*, Roma, Stabilimento tipografico Riccardo Garboni, 1921.

Sabino CASSESE, *Le voci di dentro*, in «Micro Mega», (1986) n. 2, p. 178-186.

Enzo CATALDI, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (testimonianza di un secolo)*, Roma, Inail, 1983.

Franco FERRAROTTI, *Parlamento e ricerca sociologica (1961)*, «Quaderni di Sociologia [Online]», (2001), n. 26-27, <<http://journals.openedition.org/qds/1618>>, DOI: 10.4000/qds.1618.

Fulvio CONTI – Gianni SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013.

Paul CORNER, *Fascismo e controllo sociale*, «Italia contemporanea», (2002), 228, p. 381-405.

Dizionario biografico degli italiani, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1960.

Enti pubblici italiani: anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1861 al 1970, introduzione di Alberto Mortara, Milano, Franco Angeli, 1972.

Federazione Italiana delle Società di Mutuo Soccorso, *Per la Riforma della Legge dell'8 luglio 1883, n. 1473, serie 3° che istituì la Cassa Nazionale d'assicurazione per gli infortuni del lavoro*, Como, Tipografia cooperativa comense, 1902.

Maurizio FERRERA, *Il Welfare state in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1984.

Giulio FRANCISCI, *L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria in Italia: dalla Grande guerra alla Carta del lavoro (1915-1927)*, «Studi storici», (2018), n.2, p. 367-401.

Giulio FRANCISCI, *La Cassa nazionale infortuni nel primo fascismo (1922-1926)*, «Le Carte e la storia», (2016), n. 1, p. 93 – 106.

Chiara GIORGI - Ilaria PAVAN, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021.

Chiara GIORGI - Ilaria PAVAN, *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della Riforma sanitaria: partiti, sindacati, movimenti, percorsi biografici (1958-1978)*, «Studi storici», (2019), n. 2, p. 429-431.

Chiara GIORGI, *La previdenza del regime: storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 17.

Chiara GIORGI, *L'Istituto nazionale fascista di previdenza sociale: temi e problemi*, «Le Carte e la storia», (2003), n. 2, p. 165-174, DOI: 10.1411/11581.

Enrico GUASTAPANE, *Le origini del sistema prevenzionale: la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchia degli operai (19 novembre 1898-28 luglio 1919)*, in *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*, Atti del Convegno, Roma 9-10 novembre 1988, p. 35-98.

INAIL - Luigi LA PECCERELLA, *Inail: al centro la persona: dalle origini della tutela contro gli infortuni al reinserimento socio-lavorativo. Un percorso di ricerca storico-giuridica sull'Inail*, [Roma], Inail, 2016.

Inail, *Guardare all'Europa: la prevenzione*, Roma, Inail, 2015.

Inail, *Storia della prevenzione*, a cura dell'Inail, Milano, Inail, 2014.

Inail, *Cent'anni di storia: l'Inail alla vigilia del 2000*. Atti del Convegno, Roma 23-24 aprile 1998, Roma, Inail, 1998.

Inail, *Centenario Inail 1883 – 1983: statistiche storiche*, Roma, Inail, 1983.

Sergio IAVICOLI [et al.], *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, Inail, 2020, p. 8, <<https://www.Inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-rimodulazione-contenimento-covid19-sicurezza-lavoro.pdf>>.

Jacques LE GOFF, *Du silence à la parole: droit du travail, société, Etat (1830-1985)*, Quiemper, 1985.

Luigi LUZZATTI, *Memorie autobiografiche e carteggi: 1841-1876*, in Id., *Memorie: vol. I*, Bologna, Zanichelli, 1931.

Guido MELIS, *La lingua delle leggi: l'esperienza liberale e fascista*, in *Le parole del potere: il lessico delle istituzioni in Italia*, a cura di Guido Melis e Giovanna Tosatti, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 61-80.

Guido MELIS, *La storia delle istituzioni: una chiave di lettura*, Roma, Carocci, 2020.

Guido MELIS, *La macchina imperfetta: immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018.

Guido MELIS, *Storia dell'amministrazione in Italia: 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.

Guido MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo: burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali; Ufficio Centrale per i beni archivistici, 1988.

Guido MELIS, *L'organizzazione della gestione: l'INPS nel sistema amministrativo italiano*, in *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*, atti del Convegno, Roma 9-10 novembre 1988, pp. 99-129.

Guido MELIS, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, «Studi Storici», 19, (1978), n. 1, p. 131-174.

L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica: le strutture e i dirigenti, a cura di Guido Melis, Bologna, Il Mulino, 1992.

La riforma amministrativa 1918-1992: gli studi e le proposte, a cura di Guido Melis e Giovanna Tosatti, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Libreria dello Stato, 1994.

La Sede storica dell'Inail a Roma: il Palazzo in via IV Novembre, a cura di Elisabetta Procida, Roma, Inail, 2009.

Le parole del potere: il lessico delle istituzioni in Italia, a cura di Guido Melis e Giovanna Tosatti, Bologna, Il Mulino, 2021.

Francesco LIPPI, *Mussolini ha fatto anche cose buone: le idiozie che continuano a circolare sul fascismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2019.

Edoardo VACCA-MAGGIOLINI, *L'opera dell'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'Africa Orientale*, in *Gli annali dell'Africa italiana*, a cura del Ministro dell'A.I., Milano, Mondadori, 1938.

S. Narni MANCINELLI, *Cenni storici sull'Ispettorato del lavoro*, (1962), n. 14, p. 23-45.

Dora MARUCCO, *Alle origini del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in Italia*, «Le Carte e la storia», (2008), n.1, p. 179-190.

Dora MARUCCO, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo: il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, Franco Angeli, 1984.

Sebastian MATTEI, *Le carte di Giovanni Berlinguer*, «Le Carte e la Storia», (2021), n. 1, pp. 182-187, DOI: 10.1411/101541.

Paolo MATTERA – Ilaria PAVAN, *The Italian welfare state in a supranational perspective: history and debates*, «Journal of Modern Italian Studies», 22, (2017), n. 2, p. 163-166.

Ministero per l'industria, il commercio ed il lavoro - Direzione generale del lavoro - Divisione previdenza sociale, *Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura: atti della commissione incaricata di predisporre lo schema regolamentare*, Roma, Tipografia Ditta Ludovico Cecchini, 1919.

Giulio 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. 177-214.

Luigi MONTUSCHI, *La tutela contro gli infortuni dal 1898 ad oggi: cent'anni di storia*, in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», (1998), n. 1, p. 708-715.

Maria MORELLO, *Alle origini della tutela del lavoro minorile nello stato unitario: la l. 11 febbraio 1886, n. 3657 a tutela dei bambini sfruttati*, in «Italian Review of Legal History», 5 (2019), n. 8, p. 254-284.

Maria MORELLO, *Le origini della tutela degli ascendenti viventi a carico del lavoratore infortunato nella disciplina dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro (1904-1937)*, in «Teoria e Storia del Diritto Privato», X (2017), p. 2-40.

Maria MORELLO, *Alle origini della tutela degli infortuni sul lavoro*, in «Diritto della Sicurezza sul Lavoro», (2016), n. 2, p. 23-55.

Maria MORELLO, *Per la storia della sicurezza del lavoro: le prime forme di tutela assicurativa per gli infortuni in agricoltura*, «I working papers di Olympus», (2014), n. 38, p. 1-41.

Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture, atti del Convegno, Roma 9-10 novembre 1988, Roma, 1989.

Laura MOSCATI, *La legislazione di guerra e il contributo della civilistica romana*, «Rivista italiana per le scienze giuridiche», (2016), n. 7, p. 349-367.

Julia MOSES, *The First Modern Risk: Workplace Accidents and the Origins of European Social States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

Valerio ONIDA, *Le parole della Costituzione repubblicana*, in *Le parole del potere: il lessico delle istituzioni in Italia*, a cura di Guido Melis e Giovanna Tosatti, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 49-57.

Amerigo OSTI GUERRAZZI, *Grande industria e legislazione sociale in Italia*, Torino, Paravia scriptorium, 2000.

Ilaria PAVAN, «*La topa è peggiore del male*»: visioni e dibattiti sulla sicurezza sociale nell'Italia del secondo dopoguerra, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 46 (2017), n. 1, p. 721-757.

Ilaria PAVAN [et al.], *Un welfare senza storia*, «Storica», 20 (2010), n. 60, p. 155-171.

Antonio PENNACCHI, *Canale Mussolini*, Milano, Mondadori, 2011.

Gaetano PIERACCINI, *Patologia del lavoro e terapia sociale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1906.

Maria Sophie QUINE, *Italy's Social Revolution: Charity and Welfare from Liberalism to Fascism*, Houndmills: Palgrave, 2002.

Falvio QUARANTA, *Le origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (testimonianze vercellesi)*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», (2013), n.3, p. 297-323.

Flavio QUARANTA, *Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli: dalle origini alla vigilia della Prima guerra mondiale (1898-1914)*, Inail, 2002.

Flavio QUARANTA, *Mario Abbiate nel novantesimo anniversario dell'istituzione del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», (2010), n.1, pp. 163-182.

Ernesto RAGIONIERI, *Storia d'Italia, vol. IV, t. 3, La storia politica e sociale*, Torino, 1976.

Michele A. RIVA [et al.], *Il contributo dell'Inail alla cura delle ustioni in Italia: nascita e sviluppo del "centro ustionati" dell'ospedale Niguarda*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», (2011) n. 3, p. 979-989.

Andrea RAPINI, *Attori, spazi e saperi della riforma sociale durante la Grande Guerra*, «Passato e presente», XXXIV (2016), n. 99, p. 59-86.

Mariuccia SALVATI, *Gli Enti pubblici nel contesto dell'Italia fascista: appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, «Le Carte e la storia», (2002), n. 2, p. 28-41.

Gianni SILEI, *Lo Stato sociale in Italia: i bienni 1919-1920 e 1968-1969 a confronto*, «Italia contemporanea», (2004), n. 236, p. 409-426.

Valerio STRINATI, *La responsabilità degli imprenditori: e la Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: iniziative legislative e dibattiti parlamentari*, in «Le carte e la storia», (2007), n. 1, p. 158-174.

Storia della salute e sicurezza dei lavoratori

A century of occupational health in Milan (1906 2006): images and writings, Mattioli, Fidenza, Mattioli, 2006.

Diego ALHAIQUE, *Il Centro ricerche e documentazione dei rischi e danni da lavoro (Crd), 1974-1985*, «Giornale di storia contemporanea», (2016), n. 2, p. 229-259.

Articolo Nove: esperienze di medicina del lavoro a Nordest, a cura di Alfiero Boschiero e Gilda Zazzara, «Venetica», XXXIII (2019), n. 1,

Atti del I Congresso Internazionale per le malattie del lavoro, Milano, 9 -14 giugno 1906, Milano, Stabilimento tipografico ditta E. Reggiani, 1906.

Atti del III Congresso nazionale per le malattie del lavoro (malattie professionali), Torino 13-16 ottobre 1911, Torino, Tip. Checchini, 1912.

Alberto BALDASSERONI - Franco CARNEVALE – Luigi TOMASSINI, *Storia della salute dei lavoratori e della medicina del lavoro: fonti note, meno note e inesplorate*, «Giornale italiano di medicina del lavoro e ergonomia», 40 (2018), n. 3, p. 53.

Alberto BALDASSERONI - Franco CARNEVALE – Luigi TOMASSINI, *Cradles of industry and occupational medicine in the modern world: Milan 1906 - Annus Mirabilis*, «La Medicina del Lavoro», 104 (2013), n. 1, p. 73-80.

Alberto BALDASSERONI - Francesco CARNEVALE, *Malati di lavoro: artigiani e lavoratori, medicina e medici da Bernardino Ramazzini a Luigi Devoto (1700-1900)*, Firenze, Edizione Polistampa, 2015.

Alberto BALDASSERONI – Franco CARNEVALE, *Archeologia del lavoro*, «La Nuova Città», (2002), n. 4 - 5, p. 90-102.

Alberto BALDASSERONI [et al.], *Alle origini della tutela della salute dei lavoratori in Italia: nascita e primi sviluppi dell'Ispettorato del Lavoro (1904-1939)*, Roma, Ispesl, 2009.

Alberto BALDASSERONI [et al.], *An invitation to the writing of Giovanni Berlinguer*, Roma, Ispesl, 1998.

Alberto BALDASSERONI, *Archivi e fonti per una storia della salute dei lavoratori: aggiornamenti e sviluppi futuri*, «Medicina Historica», (2020), n. 4, Suppl. 1, p. 130-132.

Alberto BALDASSERONI, *Salute, classi lavoratrici e istituzioni*, in *Il Novecento: uomini e imprese nella società industriale (1896-1945)*, a cura di Stefano Musso, Castelvechi, Roma, pp. 441-496.

Nanni BALESTRINI – Primo MORONI, *L'orda d'oro 1968-1977: la grande ondata rivoluzionaria e creativa, politica ed esistenziale*, Milano, Feltrinelli, 1997.

Sebastiano BAGNARA - Franco CARNEVALE, *La costruzione di una linea di intervento sull'ambiente e la nocività*, in «Classe», (1973), n. 7, p. 105-132.

Caterina BARILLARI [et al.], *Salute e sicurezza sul lavoro: esperienze italiane e contesto internazionale 1906-2006*, «Ricerche storiche», (2020) n. 2, p. 93-104.

Mauro BENEDETTI, *La morte colorata: storie di fabbrica*, Milano, Feltrinelli, 1978.

Pierpaolo BENEDETTO [et al.], *La fabbrica del cancro: l'IPCA di Ciriè*, Torino, Einaudi, 1976.

Giovanni BERLINGUER, *Storia della salute: da privilegio a diritto*, Firenze, Giunti, 2011.

Giovanni BERLINGUER, *Enti locali e politica sanitaria*, Roma, Editori Riuniti, 1966.

Pier Alberto BERTAZZI – Vito FOÀ, *The first century of the Clinica del Lavoro in Milan*, «International journal of occupational and environmental health», 11, (2005) n.1, p. 12-17.

Bruna BIANCHI, *Lavoro e produzione nell'industria della seta artificiale: il caso della fabbrica di Padova (1925-1933)*, in Bruna Bianchi [et al.], *Impresa e manodopera nell'industria tessile*, Venezia, Marsilio, 1980, p. 121-177.

Raffaella BISCIONI – Anna PELLEGRINO, *Dalla pagina stampata al repository: il progetto di digitalizzazione delle fonti di storia della medicina del lavoro: obiettivi, problemi, soluzioni*, in *Salute e sicurezza sul lavoro: i congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi*, a cura di Raffaella Biscioni, Milano, Franco Angeli, 2021, p. 81-111.

Raffaella BISCIONI, *Industriali e Stato di fronte alla questione della sicurezza sul lavoro: il caso dell'ENPI dalle origini alla "ricostituzione" nell'Italia repubblicana*, «Ricerche Storiche», XLIX (2019), n. 3, pp. 75-91.

Luciano BIANCIARDI - Carlo CASSOLA, *I minatori della maremma*, Cernusco sul Naviglio, Hestia, 1995.

Olivia BONARDI *Dentro al ginepraio della semplificazione: salute e sicurezza sul lavoro nell'Italia che riparte*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 67 (2016), n. 3, p. 593-619.

Enrico BULLIAN, *La sicurezza sul lavoro e la navalmeccanica dal secondo dopoguerra a oggi: il caso del cantiere di Monfalcone*, tesi di dottorato, XXIV ciclo di dottorato in Scienze Umanistiche, Università degli studi di Trieste, a.a. 2011/2012.

Vincenzo BUSACCHI-Giuseppe D'ANTUONO, *La medicina del lavoro nei suoi sviluppi storici*, in Atti del XXIII Congresso nazionale della Società italiana di Storia della Medicina, Modena 22- 24 settembre 1967, Roma 1967, Roma, Arti grafiche Linotypia E. Cossidente, 1967, p. 1-106.

Anna CARBONINI, *Luigi Devoto e la Clinica del Lavoro di Milano*, in *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, a cura di Maria Luisa Betri e Ada Gigli Marchetti, Milano, Angeli, 1982, p. 489-516.

Franco CARNEVALE - Gianni DORIGO - Lucia MILIGI, *Il lavoro degli italiani al cinema*, «Epidemiologia e prevenzione», (2013), n. 1, p. 1-19.

Franco CARNEVALE – Alberto BALDASSERONI, *Salute dei lavoratori e prevenzione: rassegna sullo stato dell'arte in Italia con riferimenti transnazionali*, «Giornale di Storia Contemporanea», XIX, (2016) n. 2, p. 13-46.

Franco CARNEVALE – Alberto BALDASSERONI, *Archeologia del lavoro: la salute dei lavoratori in Italia attraverso immagini simbolo dell'800 e del '900*, «Ricerche storiche», XLII, (2012) n. 3, p. 90-102.

Franco CARNEVALE – Alberto BALDASSERONI, *Salute e Lavoro dall'Unità d'Italia ad oggi: risultati, lacune e indicazioni delle ricerche a carattere storico*, «Giornale Italiano di Medicina del Lavoro e Ergonomia», 33, (2011) n. 3, Suppl., p. 455-459.

Franco CARNEVALE – Alberto BALDASSERONI, *Il traforo del Sempione 1906-2006: immagini per un centenario*, «Epidemiologia e prevenzione», 30 (2006) n. 1, p. 66.

Franco CARNEVALE – Alberto BALDASSERONI, *La salute dei lavoratori in Italia dopo l'Unità: un bilancio storiografico*, in *Politica e salute: dalla polizia medica all'igiene*, a cura di Claudia Pancino, Bologna, CLUEB, 2003, p. 31-45.

Franco CARNEVALE – Alberto BALDASSERONI, *L'Ispettorato del lavoro e l'ENPI*, «Qualità equità», (1999), n. 15, p. 76-96.

Franco CARNEVALE - Alberto BALDASSERONI, *Mal da lavoro: storia della salute dei lavoratori*, Bari-Roma, Laterza, 1999.

Franco CARNEVALE – Fabio CAPACCI, *Il rischio cancerogeno occupazionale oggi: continuità e discontinuità con il passato prossimo: problemi emergenti e prospettive*, «Epidemiologia e Prevenzione», (2009), n. 4-5, pp. 9-16

Franco CARNEVALE - Massimo VAISECCHI, *Sostanze e lavorazioni che generano tumori*, «Sapere», LXXV (1974), n. 770, p. 24-29.

Franco CARNEVALE - Massimo VAISECCHI, *Anche queste sono cancerogene: CMME & BCME e Cloruro di vinile*, «Sapere», LXXV, (1974), n. 770, p. 29-32.

Franco CARNEVALE - Massimo VAISECCHI, *Cancro, lavoro e scienza*, «Sapere», LXXV (1974), n. 770, p. 32-33.

Franco CARNEVALE [et al.], *Concerning the First International Congress on Work-related Illnesses - Milan 9-14 June 1906: Success - News - Reports – Motions*, «La Medicina del Lavoro», 97, (2006), n. 2, p. 100-113.

Franco CARNEVALE, "*La salute non si vende*": *la stagione delle lotte per la salute dei lavoratori in Italia, 1961-1978*, «Rivista sperimentale di freniatria», CXLII, (2018), n. 2, p. 105-112.

Franco CARNEVALE, *Invito alla lettura degli scritti Di Giovanni Berlinguer*, «Epidemiologia e Prevenzione», (2015), n. 2,

Franco CARNEVALE, *Lavoratori e lavoro nella letteratura italiana*, «Epidemiologia e prevenzione», (2013), n. 6, p. 1-20;

Franco CARNEVALE, *La patologia del lavoro nella storia del capitalismo*, «Classe: quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia», (1978), n. 15, p. 3-20.;

Franco CARNEVALE, *La silicosi nell'industria italiana tra '800 e '900*, «Classe: quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia», (1978), n. 15, p. 67-92.

Alessandro CASELLATO – Gilda ZAZZARA, *La nostra Spoon River*, «Venetica» (2008), n. 18, p. 1-38.

Pietro CAUSARANO, «*Il male che nuoce alla società di noi lavoratori*»: *il movimento dei delegati di fabbrica, la linea sindacale sulla prevenzione e i corsi 150 ore nell'Italia degli anni Settanta*, «Giornale di storia contemporanea», XIX (2016), n. 2, p. 61-86.

Pietro CAUSARANO, «*La scuola di noi operai*»: *formazione, libertà e lavoro nell'esperienza delle 150 ore*, «Rivista di storia dell'educazione», 1 (2016), p. 141-158.

Pietro CAUSARANO, *Lavorare, studiare, lottare: fonti sull'esperienza delle "150 ore" negli anni '70*, (2007), p. 1-10, <http://www.historied.net/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=13>.

Maria Luisa CLEMENTI, *L'impegno di Giulio A. Maccacaro per una nuova medicina*, Milano, Medicina Democratica, 1997.

Clinica del lavoro Luigi Devoto: a 100 anni dalla fondazione, 1902-2002, Milano, Dipartimento di Medicina del lavoro dell'Università degli studi di Milano, 2002.

Giorgio COSMACINI, *Storia della medicina e della sanità nell'Italia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

Giorgio COSMACINI, *Storia della medicina e della sanità in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1987.

Giorgio COSMACINI, *Medicina e sanità in Italia nel Ventesimo secolo, dalla «Spagnola» alla 2a guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 1989.

Custodire il sindacato: Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL). Guida all'archivio storico, a cura di Ivo Ulisse Camerini, Roma, Edizioni ASN / CISL, 2012.

Christian G. DE VITO, *Tecnici e intellettuali dei “saperi speciali” nei movimenti degli anni Settanta a Reggio Emilia*, in: Luca Baldissara, *Tempi di conflitti, tempi di crisi: contesti e pratiche del conflitto sociale a Reggio Emilia nei “lunghi anni Settanta”*, Napoli, L’Ancora del Mediterraneo, 2008.

Tommaso DETTI, *Fabrizio Maffi: vita di un medico socialista*, Milano, Franco Angeli, 1987.

Luigi DEVOTO, *La clinica del lavoro a Milano: venti anni 1910-1929*, Milano, Tip. A Cordani, 1929.

Paolo DI STEFANO, *La catastrofà: Marcinelle 8 agosto 1956*, Sellerio, Palermo 2011.

Luisa DODI, *I medici e la fabbrica: prime linee di ricerca*, «Classe: quaderni sulla condizione e sulla lotta operaia», (1978), n. 15, p. 21-65.

Bernardino FANTINI, *Introduzione: la salute una storia fra scienza e coscienza*, in Giovanni Berlinguer, *Storia della salute: da privilegio a diritto*, Firenze, Giunti, 2011, p. 5-37.

FEDERAZIONE LAVORATORI METALMECCANICI, *In lotta per la salute: esperienze e proposte d'intervento sull'ambiente di lavoro nelle fabbriche della capitale*, Milano; Roma, Sapere, 1974.

Matteo FIORANI - Ivano TOGNARINI, *Ribolla: una miniera, una comunità nel XX secolo. La storia e la tragedia*, Firenze, Polistampa, 2005.

Vito FOÀ - Franca MERLUZZI, *Lo stato della ricerca*, «Sapere», LXXVI, (1975), n. 779, p. 17-22.

Anna Lucia FORTI MESSINA, *Malachia De Cristoforis: un medico democratico nell'Italia liberale*, Milano, Franco Angeli, 2003.

Gaetano Pieraccini: l'uomo, il medico, il politico (1864-1957), a cura di Francesco Carnevale [et al.], Firenze, Olschki, 2003.

Gaetano Pieraccini medico del lavoro: la salute dei lavoratori in Toscana all'inizio del XX secolo, a cura di Francesco Carnevale e Gian Bruno Ravenni, Firenze, Tosca, 1993.

Stefano GALLO, *Fascismo, sindacato e democrazia secondo Albert Thomas (1919-1932)*, p. 915-939 in *L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre*, «Studi storici», n. 4, ottobre-dicembre 2021, p. 829-833.

Genere, salute e lavoro dal fascismo alla Repubblica: spazi urbani e contesti industriali, a cura di Eloisa Betti e Carlo De Maria, Roma, BraDypUs editore, 2020.

I servizi di medicina preventiva per gli ambienti di lavoro (SMAL) in Lombardia, in Sergio Zedda [et al.], *Medicina del lavoro e territorio*, Milano, Mazzotta, 1977.

Sergio IAVICOLI - Luigi TOMASSINI, *L'International Commission of Occupational Health e la Società Italiana di Medicina del Lavoro nella prima metà del XX secolo*, in *Salute e sicurezza sul lavoro: i congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi*, a cura di Raffaella Biscioni, Milano, Franco Angeli, 2021, p. 25-50.

Il Centro Ricerche e Documentazione rischi e danni da lavoro (1974-1985): uno studio storiografico, sociologico e giuridico di una stagione sindacale, a cura di Claudio Stanzani, Milano, Franco Angeli, 2019.

Il rischio non è un mestiere: il lavoro, la salute e la sicurezza dei lavoratori in Italia nelle fotografie delle collezioni Alinari, a cura di Franco Carnevale e Luigi Tomassini, Firenze, Alinari, 2007.

L'ambiente di lavoro, a cura di Gastone Marri e Ivar Oddone, Roma, Editrice sindacale italiana, 1967.

L'Italia nell'Organizzazione Internazionale del lavoro: prospettive storiche e giuridiche, a cura di Lorenzo Mechi, Gianni Rosas, Andrea Sitzia, Padova, Cedam, 2022.

La classe lavoratrice si difende, a cura dell'ACLI Milano, Milano, Associazioni cristiane lavoratori italiani, 1953.

La scienza, la città, la vita: Milano 1906, l'Esposizione internazionale del Sempione, a cura di Pietro Redondi e Domenico Lini, Milano, Skira, 2006.

La salute nelle fabbriche a cura di Giovanni Berlinguer, Bari, De Donato, 1969.

Lavoro, salute, sicurezza: uno sguardo lungo un secolo, a cura di Bianchi Ornella, Gloria Chianese, Roma, Ediesse, 2011.

Libri Bianchi sulla condizione operaia negli anni Cinquanta: una ricerca promossa dal Centro ricerche e studi sindacali della FIOM-CGIL di Milano, a cura di Vittorio Rieser, Luigi Ganapini Bari, De Donato, 1981.

Ada LONNI, *Fatalità o responsabilità? Le "jatture" degli infortuni sul lavoro: la legge del 1898*, in *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al fascismo*, a cura di Maria Luisa Betri e Ada Gigli Marchetti, Milano, Franco Angeli, 1982, p. 737- 763.

Saverio LUZZI, *Salute e sanità nell'Italia Repubblicana*, Roma, Donzelli editore, 2004.

Malattia e medicina, a cura di Franco Della Peruta, in *Storia d'Italia, Annali*, vol. 7, Torino, Einaudi, 1984.

Renato MALTA, *Cercavano la luce: storia sanitaria delle zolfare di Sicilia*, Palermo, Accademia delle scienze mediche; [Bagheria], Plumelia, 2012.

Daniel Roger MAUL, *L'Organizzazione Internazionale di Lavoro: cent'anni di politica sociale a livello globale*, Roma, OIL, 2020.

Stefano MERLI, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale: il caso italiano. 1880-1900*, Firenze, La Nuova Italia, 1972.

Milano 1906: l'Esposizione internazionale del Sempione: la scienza, la città, la vita, a cura di Pietro Redondi e Paola Zocchi, Milano, Guerini, 2006.

Monografia: la generazione involontaria, «Sapere», LXXVIII, (novembre-dicembre 1975) n. 787, p. 5-40.

Stefano MUSSO, *Prefazione*, in *Tra luoghi e mestieri: spazi e culture del lavoro nell'Italia del Novecento* a cura di Gilda Zazzara, Venezia, Edizioni Cà Foscari, 2013.

Stefano MUSSO, *Soria del lavoro in Italia dall'Unità ad oggi*, Venezia, Marsilio, 2002.

Per una storiografia italiana della prevenzione occupazionale ed ambientale, a cura di Antonio Grieco e Pietro Alberto Bertazzi, Roma, Franco Angeli, Ispesl, 1997.

Alessandro PORRO, *La Clinica del lavoro di Milano nella storia della medicina del lavoro*, in *Salute e sicurezza sul lavoro: i congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi*, a cura di Raffaella Biscioni, Milano, Franco Angeli, 2021, p. 19-25.

Gustavo QUARELLI, *Clinica delle malattie professionali*, Torino, Unione tipografica editrice torinese, 1931.

Bernardino RAMAZZINI, *De litteratorum morbis dissertatio*, Congresso di medicina del lavoro, Firenze 1922.

Bernadino RAMAZZINI, *Opere mediche e fisiologiche*, a cura di Franco Carnevale, Maria Mendini, Gianni Moriani, 2 Volumi, Sommacampagna (Verona), Cierre Edizioni, 2009.

Flavia RAMPICHINI, *Gli atti dei congressi ICOH e SIMLII presso la Biblioteca di Medicina del Lavoro Luigi Devoto dell'Università degli Studi di Milano: disponibilità e problemi di catalogazione*, in *Salute e sicurezza sul lavoro: i congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi*, a cura di Raffaella Biscioni, Milano, Franco Angeli, 2021, p. 157-177.

Rapporto dalle fabbriche: organizzazione del lavoro e lotte per la salute nella Provincia di Bologna, Bologna, Editori Riuniti, 1974.

Maria Luisa RIGHI, *Le lotte per l'ambiente di lavoro dal Dopoguerra ad oggi*, «Studi storici», 33(1992), n. 2 – 3, p. 619-652.

Toni RICCIARDI, *Marcinelle, 1956: quando la vita valeva meno del carbone*, Roma, Donzelli, 2016;

Michele A. RIVA [et al.], *The contribution of Occupational Medicine to the origins of Paralympics*, «La Medicina del Lavoro», 103, (2012), n. 2, p. 236.

Roberto ROMANO, *Sistema di fabbrica, sviluppo industriale e infortuni sul lavoro*, Torino, Einaudi, 1984.

Salute e ambiente di lavoro: l'esperienza degli SMAL / [a cura della] CGIL-CISL-UIL, Federazione provinciale di Milano, Milano, Mazzotta, 1976.

Salute e classi lavoratrici dall'Unità al Fascismo, a cura di Maria Luisa Betri e Ada Gigli Marchetti, Milano, Franco Angeli, 1982.

Salute e sicurezza sul lavoro: i congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi, a cura di Raffaella Biscioni, Milano, Franco Angeli, 2021.

Lamberto SETTIMI – Enzo TISO, *Lavoro e salute a Como alla fine del Novecento: protagonisti, luci e ombre di una esperienza straordinaria: documenti e testimonianze sull'attività dello SMAL (Servizio di Medicina per gli ambienti di lavoro)*, Como, NodoLibri, 2018.

Seveso: un crimine di pace, «Sapere», LXXIX, (novembre-dicembre 1976) n. 796.

Alessandro SPALLANZANI, *The library of the "Clinica del Lavoro" in Milan, its collections and projects*, in *A century of occupational health in Milan (1906 2006): images and writings*, Mattioli 1885, 2006.

Maria Chiara TALLACCHINI, *Preparedness e coinvolgimento dei cittadini ai tempi dell'emergenza: per un diritto collaborativo alla salute*, «Epidemiologia & prevenzione», 44 (2020), n. 2, p. 1-6.

Luigi TOMASSINI, *La salute al lavoro: la Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale dalle origini ad oggi*, Piacenza, Società Italiana di Medicina del Lavoro e di Igiene Industriale - Nuova Editrice Berti, 2012.

Luigi TOMASSINI, *Immagini del lavoro nel XX secolo*, «Passato e presente», XXIV, (2006) n. 69, p. 117-128.

Valerio TORREGGIANI, *The Italian members of staff of the International Labour Organization: a collective biography (1919–1939)*, «Journal of Modern Italian Studies», 2022, <<https://doi.org/10.1080/1354571X.2021.2019413>>

Tra luoghi e mestieri: spazi e culture del lavoro nell'Italia del Novecento, a cura di Gilda Zazzara, Venezia, Edizioni Cà Foscari, 2013

Raffaella ZANZOTTERA, *Le raccolte della Biblioteca di medicina del lavoro Luigi Devoto dell'Università degli Studi di Milano*, in *Salute e sicurezza sul lavoro: i congressi italiani e internazionali di medicina del lavoro dal 1906 a oggi*, a cura di Raffaella Biscioni, Milano, Franco Angeli, 2021, 185-191.

Gilda ZAZZARA, *I cento anni di Porto Marghera (1917-2017)*, «Italia contemporanea», (2017), n. 284, p. 209-236;

Gilda ZAZZARA, *Il Petrolchimico*, Padova, Il Poligrafo, 2009.

Varie

Franco BASAGLIA, *Che cos'è la psichiatria?*, Torino, Einaudi, 1973.

Eugenio BORGNA, *La follia che è anche in noi*, Torino, Einaudi, 2019.

Italo CALVINO, *Il sentiero dei nidi di ragno*, Torino, Einaudi, 1947.

Ilaria CAPUA, *La meraviglia e la trasformazione: verso una salute circolare*, Milano, Mondadori, 2021.

Ilaria CAPUA, *Il dopo: il virus che ci ha costretto a cambiare mappa mentale*, Milano, Mondadori, 2020.

Ilaria CAPUA, *I virus non aspettano: avventure, disavventure e riflessioni di una ricercatrice globetrotter*, Venezia, Marsilio, 2012.

Daniel COHEN, *I tempi sono cambiati: cronache appassionate di un mondo in fermento*, Torino, Codice, 2019.

- Giovanni DE LUNA, *L'occhio e l'orecchio dello storico*, Firenze, La Nuova Italia, 1993.
- Al GORE, *Il mondo che viene: sei sfide per il nostro futuro*, Milano, Rizzoli, 2013.
- Eric J. HOBSBAWM, *Il secolo breve: 1914-1991*, Milano: BUR Rizzoli, 2014.
- Inchiesta in un istituto psichiatrico: gli emarginati dalla società appartengono al proletariato e al sottoproletariato- Lo sfruttamento degli emarginati e la loro condizione*, «Medicina al Servizio delle masse popolari», ottobre 1973, p. 8-11.
- L'istituzione negata; rapporto da un ospedale psichiatrico*, Torino: Einaudi, 1971.
- L'utopia della realtà*, Franco Basaglia; a cura di Franca Ongaro Basaglia, Fabbri, Milano 2014.
- La condizione delta donna: una breve introduzione sulle condizioni di vita delle donne in Italia*, «Medicina al Servizio delle masse popolari», gennaio 1974, p. 8-10.
- La conoscenza come bene comune: dalla teoria alla pratica*, a cura di Charlotte Hess e Elinor Ostrom, Milano, Mondadori, 2009.
- La distruzione dell'ospedale psichiatrico come luogo di istituzionalizzazione: mortificazione e libertà dello "spazio chiuso": considerazioni sul sistema «open door»*, «Annali di neurologia e psichiatria», LIX (1965), n.1.
- Stefano LENTINI, *Il Sessantotto: la battaglia contro le istituzioni e la psichiatria "etico-pedagogica" di Franco Basaglia*, «Studi sulla Formazione», 22 (2019), n. 2, p. 317, DOI: 10.13128/ssf-10805.
- Francesco LIPPI, *Mussolini ha fatto anche cose buone: le idiozie che continuano a circolare sul fascismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2019.
- Noi e il nostro corpo: scritto dalle donne per le donne*, Milano, Feltrinelli, 1974.
- Cristina PAPA, *La salute come bene comune*, «Anuac», 10 (2021), n. 1, p. 231-235, DOI: 10.7340/anuac2239-625X-4845.
- Pier Paolo PASOLINI, *La rabbia*, a cura di Roberto Chiesi, Bologna, Cinematografo, 2009.
- Pubblico è meglio: la via maestra per ricostruire l'Italia*, a cura di Altero Frigerio e Roberta Lisi, Roma, Donzelli, 2021.
- Walter RICCIARDI, *Pandemonio*, Roma-Bari, Laterza, 2022.
- Stefano RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza, 2013.
- Stefano RODOTÀ, *Il valore dei beni comuni*, in «La Repubblica», 5 gennaio 2012.

Michael J. SANDEL, *La tirannia del merito: perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, Feltrinelli, 2021.

Michael J. SANDEL, *Quello che i soldi non possono comprare: i limiti morali del mercato*, Milano, Feltrinelli, 2013.

Gennaro SCOGNAMIGLIO, *Il cinema come mezzo di istruzione e di educazione antinfortunistica* in «Leggetemi!», (1940) n. 8, p. 13.

Antonio SCURATI, *M Il figlio del secolo*, Milano, Bompiani, 2021.

Tullio SEPPILLI, *Salute e sanità come beni comuni: per un nuovo sistema sanitario*, «La salute umana: rivista bimestrale di promozione ed educazione alla salute», 33 (2010), n. 4, P. 369-381.

Giovanna VICARELLI, *Salute e sanità come beni comuni*, «Cambio», 3 (2013), n. 5, p. 113-116, DOI: 10.1400/208136

