

Il processo di industrializzazione del Paese, che si andò affermando pur se in maniera assai ineguale nella seconda metà del XIX° secolo e gli altri fenomeni che si intersecarono con esso, quali ad esempio i crescenti investimenti effettuati dal capitale straniero ed il mutamento di rotta della politica governativa attuato con la riforma doganale, furono altrettante concause che favorirono il passaggio di crescenti masse di lavoratori dalla agricoltura, che soffriva sfavorevoli congiunture internazionali, all'industria.

I settori industriali che più beneficiarono degli effetti delle nuove tecnologie e delle scelte imprenditoriali di concentrazione economica furono soprattutto quello metalmeccanico, della chimica e del tessile; in essi crebbe rapidamente anche la forza lavoro che apprezzò in breve tempo i vantaggi dell'essere numerosi e, a mano a mano che le condizioni lo permettevano, organizzati. Le condizioni di lavoro della classe operaia erano caratterizzate dalla mancanza delle più elementari norme di igiene e sicurezza e le maestranze erano costrette a subire turni di lavoro massacranti, privi di qualsiasi forma di regolamentazione. In questo contesto era inevitabile che il proliferare degli infortuni sul lavoro diventasse ben presto una delle principali preoccupazioni - e dei prioritari settori di iniziativa - delle nascenti organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Il Parlamento non poté fare a meno di raccogliere le istanze che venivano dal Paese (o, almeno, da una parte importante di esso). Così il problema dell'indennizzo dei lavoratori colpiti da infortunio sul lavoro venne sollevato per la prima volta in Parlamento in quegli anni, all'indomani dell'unificazione dell'Italia e della conquista di Roma assunta a capitale del giovane Stato, quando all'incremento dell'attività industriale fece riscontro il corrispondente, forte aggravamento del fenomeno infortunistico. Per questo con Regio Decreto del 29 dicembre 1869 venne istituita la prima "Commissione consultiva del lavoro e della previdenza sociale" i cui compiti consistevano appunto nella definizione dei contenuti della emananda legge sulla materia.

Negli stessi anni la crescita della domanda di tutela da parte dei lavoratori organizzati è testimoniata, ad esempio, dall'inserimento della discussione sugli interventi a sostegno dei lavoratori "assolutamente inabili al lavoro" nell'ordine del giorno del primo "Congresso operaio nazionale", convocato al Teatro Argentina di Roma nell'aprile del 1872. Le cronache dell'epoca raccontano, in verità, che il Congresso fu tumultuosamente interrotto, dopo soli due giorni dall'apertura, da una manifestazione di operai che protestava perché la composizione dell'assise vedeva presenti solo sei operai accanto a una nutrita schiera di senatori, deputati, professionisti e industriali. Ma la prematura conclusione dei lavori non intaccò l'interesse dell'opinione pubblica per la questione.

La necessità di una normativa specifica in materia infortunistica nasceva dalla impossibilità dei principi generali del diritto a fornire una efficace tutela dei lavoratori infortunati. Infatti, secondo le norme in vigore, il risarcimento del danno sarebbe stato possibile solo a condizione che fosse provata la colpa del datore di lavoro nell'accadimento del fatto. Ma, da un canto la dinamica spesso accidentale dell'evento, dall'altro la comprensibile ritrosia dei lavoratori a citare in giudizio i propri datori di lavoro, rendevano estremamente labile l'effettività della tutela.

Per questo i primi disegni di legge - a partire dal 1879 - si fondarono sul principio dell'inversione dell'onere della prova, spostando sul datore di lavoro il compito di provare l'inesistenza di proprie responsabilità nel determinismo del fatto. E, poiché a suo carico si prevedeva una responsabilità maggiore di quella normalmente assegnata dall'ordinamento vigente, ci fu chi volle vedere in questi atti il tentativo di introdurre una vera e propria fattispecie di "socialismo di Stato".

A livello politico e istituzionale la crescita sociale del movimento operaio e la richiesta di un sistema di tutela trovarono un primo riscontro nel discorso della Corona del 22 novembre 1882; contemporaneamente cominciò a farsi strada la consapevolezza dell'esigenza di una legislazione complessiva di protezione, a partire dall'orario di lavoro, dalla tutela delle donne e dei bambini fino al risarcimento del danno per gli infortuni sul lavoro.

Un appassionato fautore delle ragioni dei lavoratori, Angiolo Cabrini, in un articolo pubblicato sulla "Critica Sociale" nel 1895 tratteggiava con lucidità le tappe da perseguire:

- assicurazione obbligatoria a copertura di ogni tipo di infortunio con oneri a totale carico delle imprese, sia per il settore industriale che per l'agricoltura;
- estensione della tutela anche alle malattie professionali.

In realtà, i lavori della Commissione consultiva istituita nel 1869 e i numerosi disegni di legge che con ostinata, quanto meritevole, tenacia venivano proposti e riproposti non riuscirono per un lungo ventennio ad ottenere risultati tangibili. E gli obiettivi suggeriti dal Cabrini trovarono piena attuazione solo 40 anni dopo la loro proposizione, con il Regio Decreto 17 agosto 1935 n. 1765.