

LXXXVII.

TORNATA DEL 24 FEBBRAIO 1892

Presidenza del Presidente FARINI.

Sommario. — *Seguito della discussione del progetto di legge: Provvedimenti per gli infortuni nel lavoro* — Parlano i senatori Cannizzaro, Chiaves, Parenzo, Delfico, il ministro di grazia e giustizia ed il relatore senatore Auriti — *Chiusura della discussione generale.*

La seduta è aperta alle ore 2 e 45 pom.

È presente il ministro guardasigilli.

Il senatore, *segretario*, CENCELLI dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che viene approvato.

PRESIDENTE. Il signor senatore Ottolenghi si scusa col Senato di non potere intervenire alle sedute per ragioni di salute.

Seguito della discussione del progetto di legge:
« **Provvedimenti per gli infortuni nel lavoro** »
(N. 33).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge: Provvedimenti per gli infortuni nel lavoro.

Come il Senato rammenta, ieri fu iniziata la discussione generale di questo progetto di legge. Do facoltà di parlare nella discussione generale al senatore Cannizzaro.

Senatore CANNIZZARO. Ai colleghi dell'Ufficio che mi mandarono all'Ufficio centrale debbo alcune franche dichiarazioni.

Io in massima non ho mai negato la equità e la giustizia di imporre alle industrie il carico di risarcimenti parziali a favore degli operai che soffrirono danni personali per effetto del lavoro, quandanche ciò sia avvenuto per cause

inevitabili e senza ombra di colpa di chi dirige l'industria.

Ma nell'Ufficio che mi elesse io manifestai dei forti dubbi sull'opportunità di colmare questa lacuna della nostra legislazione nel momento attuale in cui il nostro paese soffre, non tanto per danni prodotti da lavoro, quanto per mancanza di lavoro sufficiente alle nostre popolazioni.

Io debbo però confessare che mi sono arreso alla opinione dell'onorevole ministro e della maggioranza dell'Ufficio centrale, di cui feci parte, quando si presentarono le cifre che nel progetto mancavano sulle indennità; e mi fu allora dimostrato che il carico dell'industria non era gravissimo, soprattutto se esercitato per mezzo delle Società di assicurazione, e che inoltre molti compensi venivano indirettamente all'industria dalla assicurazione degli operai.

Potè moltissimo sull'animo mio anche un argomento privatamente dettomi dall'onorevole Chimirri, che io credo di non essere indiscreto pubblicare, cioè che era prudente lo affrettarsi a colmare la lacuna della nostra legislazione, riguardo agli infortuni degli operai per cause fortuite, anzichè aspettare che la corrente della opinione pubblica obbligasse a leggi più severe e più gravi per l'industria.

Io ho dunque ammesso il diritto dell'operaio.

alla indennità e l'obbligo dell'industria di provvedervi per mezzo dell'assicurazione.

Non così però sono diminuiti i miei dubbi riguardo alla polizia preventiva delle industrie pericolose che è introdotta in questo progetto di legge, e che è stata rafforzata dall'Ufficio centrale.

Logico il progetto dei miei colleghi. Una volta che si voleva ammettere questa sorveglianza continua sulle industrie pericolose bisognava mettere in testa alla legge questo nuovo carico, e carico molesto per la classe industriale.

Quindi l'Ufficio centrale volle affermare nettamente che questo genere di imprese e di industrie sono soggette a speciale sorveglianza della pubblica amministrazione.

Questo principio era implicito nel disegno di legge ministeriale, e qua e là diversi articoli erano ispirati da questo concetto; non v'è dubbio che l'affermarlo in capo alla legge senza restrizioni ne rende più gravi gli effetti pratici.

Io desidero che i miei dubbi sieno rimossi sugli effetti di quest'obbligo che lo Stato assume di sorvegliare l'adempimento dei regolamenti di tutte le varie industrie pericolose.

Mi affretto a dire che riconosco l'utilità di obbligare le industrie ad avere dei regolamenti per prevenire i disastri. Non mi occupo, per ora, del modo come siano fatti e da chi.

Ma io ho sempre creduto, ed anche l'ho manifestato nell'Ufficio centrale alla presenza del ministro, che la guarentigia maggiore dell'adempimento di questi regolamenti sia l'utilità che dà ai fabbricanti ad agli industriali medesimi.

Questi regolamenti costituiscono una guarentigia che li salva dall'accusa di colpa.

Un industriale il quale segue scrupolosamente i regolamenti che sono fatti per prevenire gli infortuni, quando questi avvengono, non ostante la sua diligenza, egli non può essere accusato di colpa, mentre se questi regolamenti non esistessero, l'autorità inquirente deve ricercare se vi è o no la colpa. Per chi ha un regolamento osservato fedelmente, basti che dimostri che il regolamento è stato osservato perchè la colpa grave o lieve sia esclusa.

Ora questa guarentigia, che l'osservanza dei regolamenti dati esonera gli industriali dalle responsabilità civili e penale, è per me la gua-

rentigia maggiore che quel regolamento sia osservato.

E quando non è stato osservato, il primo infortunio che capita, farà pagare più caro che non fanno le vostre multe all'industriale la sua negligenza nel curare l'adempimento delle regole che mirano a guarentire lui e gli operai.

Di più qualche altra disposizione che era nel progetto ministeriale contribuisce efficacemente a quest'effetto, nel caso cioè che l'infortunio fosse avvenuto per trascuranza di regolamenti l'industriale dovrebbe restituire alla Cassa di assicurazioni tutte le indennità pagate: così lo industriale che era stato negligente nell'osservare i regolamenti si trovava addosso la responsabilità civile e penale da un lato, e dall'altro la responsabilità finanziaria verso la Società.

Questo era sufficiente a guarentire l'adempimento dei regolamenti.

Invece, ammesso l'obbligo che lo Stato si assume di sorvegliare lui l'adempimento dei regolamenti, obbligo contenuto nel progetto del ministro, e più esplicitamente affermato nel progetto dell'Ufficio centrale, il Governo dovrà esercitare una sorveglianza continua per mezzo d'ispettori, dovrà perciò assumere una grave responsabilità.

Fino a che si parla d'industria mineraria, di miniere e di cave, la legge attuale provvede assai più largamente che questa.

Ed anzi su questo proposito io pregherei il sig. ministro di volere ben chiarirci nel corso della discussione, se questi articoli che comprendono le cave e le miniere fra tutte le altre industrie pericolose diminuiscono le attribuzioni che dalla legge speciale mineraria sono date al Governo ed agli ingegneri delle miniere. Ivi trattandosi d'evitare grandi disastri e guasti del territorio, le attribuzioni sono larghissime. E quelle che sono date da questa legge non farebbero che diminuire, restringere le attribuzioni che le autorità minerarie hanno nel vigilare l'esercizio delle cave e delle miniere.

Voi volete estendere quest'obbligo di sorvegliare dalle miniere alle altre industrie; e mi spiego sull'obbligo. Quando avete una legge la quale dice: « il ministro invigilerà, per mezzo d'ispettori, ecc. », il ministro ha l'obbligo di farlo; ha l'obbligo e cade sul Governo, una

grande responsabilità nel non farlo convenientemente.

Tutte le volte che un infortunio avverrà e che avverrà per trasgressione del regolamento, l'opinione pubblica chiamerà in colpa il ministro che non ha sorvegliato, giacché era suo dovere di sorvegliare per effetto di questa legge.

Io non so se ciò convenga al Governo che per l'adempimento del regolamento avrebbe tutt'altra garanzia, che quella d'intromettersi personalmente, e assumere lui una partecipazione nella responsabilità degli infortuni.

Per evitare questa responsabilità io vorrei sapere se il ministro si sia fatto un concetto dell'organico degli ispettori che occorrerebbero per questa sorveglianza, non annuale, ma di quei quasi giornaliera, continua.

Sorveglianza che secondo il mio concetto sgraverebbe una parte di responsabilità dell'industriale, perchè se un ispettore nelle sue visite non avrà avvertito una trasgressione del regolamento, avrà dato all'industriale un mezzo di difesa nel caso di infortunio prodotto da quella trasgressione, e una parte di responsabilità dell'industriale cadrà sulle spalle del Governo.

Le ispezioni alle industrie pericolose, eccettuate le minerarie, io credo, saranno meno efficaci per l'adempimento di questi regolamenti, che le garanzie che provengano dall'interesse stesso dell'industriale.

Quale sarà il numero degli ispettori?

Io vorrei che il ministro facesse una rassegna delle numerose industrie pericolose, eccettuate le cave e le miniere, che hanno un corpo speciale per la sorveglianza, e vedrebbe che richiederebbero un numero di ispettori considerevole.

Lo ripeto, quelle ispezioni sono molto meno efficaci, di quello che non siano gli effetti dell'inadempimento dei regolamenti.

Giova dunque che il ministro dimostri anche che il numero di ispettori per adempiere davvero l'obbligo assunto della sorveglianza non sia un grave carico finanziario. So bene che la questione finanziaria è secondaria in questo importante argomento; ma pur ne va tenuto conto.

Questa sorveglianza di agenti governativi è per molestissima per gli industriali; e non vi si

dovrebbe ricorrere se non in casi di assoluta necessità.

Senza guardare a qualcuno dei colleghi qui presenti, conosco persone le quali hanno abbandonato il pensiero di esercitare alcune industrie che per leggi fiscali richiedono l'intervento degli agenti governativi, i quali poi sono molto più fastidiosi, quando l'industria è basata sopra un segreto, non perchè essi possano o vogliano coscientemente propalarlo, ma perchè è sempre possibile che questi agenti, parlando con i terzi, diano luce a qualcuno per imitare l'industria.

Per queste ragioni io sarei propenso a togliere dal progetto la sorveglianza degli ispettori governativi, mantenendola soltanto in casi gravi. Ho voluto fare queste osservazioni, per rendere conto dell'opera mia a quei colleghi dell'Ufficio che, certo senza mandato imperativo, mi elessero a far parte dell'Ufficio centrale, conoscendo i dubbi che io aveva sull'opportunità della legge.

Pel progetto ministeriale la questione della sorveglianza è rimandata all'art. 16 mentre nel progetto dell'Ufficio centrale, è posta ed in modo grave nel primo articolo; ma dall'art. 16 e dal contesto della legge apparisce che la visita degli ispettori era principalmente rivolta ad accertarsi che l'assicurazione era stata fatta in proporzione del numero degli operai; come cosa sussidiaria l'ispettore verificava anche se il regolamento era osservato; ma chi legge quell'articolo considera il posto che ha nella legge ne rileva il concetto che lo Stato non assumeva intera la responsabilità di sorvegliare la osservanza continua dei regolamenti, ma soprattutto si assumeva l'obbligo di sorvegliare che le assicurazioni siano fatte.

Mentre nel progetto dell'Ufficio centrale, avendo affermato in testa alla legge che lo Stato assumeva l'obbligo di vigilare le industrie pericolose, ed immediatamente dopo indicando che ciò si deve fare con le ispezioni di agenti governativi, è chiaro che intende che lo scopo principale di tali ispezioni debba essere la ricerca se i regolamenti, redatti o approvati dal Ministero, siano o no osservati.

Per queste ragioni a me pare che la proposta dell'Ufficio centrale, perfettamente logica, una volta che si trattava di stabilire una polizia preventiva dei lavori pericolosi, accentua

di più del progetto ministeriale la responsabilità che il Governo assume, e la rende perciò più grave.

Senatore CHIAVES. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

Senatore CHIAVES. Mi permetto, o signori, di sottoporre al Senato brevi considerazioni, e oserei dire anche una proposta, la quale però mi riservo di presentare o no quando avrò udite le risposte tanto del signor ministro, che dell'Ufficio centrale.

Noi siamo, o signori, in una condizione assai grave, in faccia a questo progetto di legge. Sappiamo che v'è un concetto fondamentale sul quale dissentono e in modo abbastanza reciso il Ministero e l'Ufficio centrale. È un concetto direttivo il quale in più luoghi del progetto dovrà sorgere ed essere applicato.

L'onor. ministro ha detto che quando sarà risolta questa quistione, sarà facile coordinare un progetto con l'altro, ed anzi si è perfino impegnato, e davvero riconosco la difficoltà del compito, a dividere il suo progetto in tanti capitoli, come è diviso il progetto dell'Ufficio centrale, e di intitolare le diverse parti con le stesse intitolazioni dell'Ufficio centrale.

Non so se questa difficoltà si possa superare; io la credo superabile difficilmente.

Il fatto però è che in un concetto direttivo il quale dovrà regolare le sanzioni di questa legge sono in disaccordo il ministro e l'Ufficio centrale.

Il concetto è questo.

Il diritto comune quando si tratta d'infortuni nel lavoro deve imperare soltanto sul dolo, oppure non anche sulla colpa grave?

Il ministro ed il relatore dell'Ufficio centrale hanno molto perspicuamente spiegato l'opera loro, il rispettivo progetto, ma questa spiegazione appunto ci ha dimostrato che l'estendere il diritto comune o fino al dolo, o fino alla colpa grave, produce una necessaria diversità di importanti disposizioni di questa legge, vuoi sui criteri che vorranno esser seguiti per determinare come debbano esser fatti i regolamenti, vuoi sopra gli effetti dell'assicurazione i quali naturalmente debbono cambiare sia che il diritto comune rifletta soltanto il dolo, sia che rifletta anche la colpa grave. Finalmente poi deve questa diversità di concetto sentirsi soprattutto laddove si vorrà vedere che cosa debba

essere lasciato nella legge, che cosa debba essere lasciato nel regolamento.

Quindi io mi era posto questa questione:

Non sarebbe meglio risolvere qui la questione con un ordine del giorno, perchè così fosse semplificata la questione, e si sapesse su quale base si fa la legge, e non si dovessero forse, ad ogni piè sospinto, incontrare delle difficoltà gravi?

E mi pare qualche cosa di simile fosse adombrato ieri dallo stesso onor. senatore Vitelleschi, quando interloquì a questo proposito.

Io dico subito che nella questione se il diritto comune debba limitarsi al dolo, oppure estendersi alla colpa grave, avendoci pensato un poco sopra, ho concluso che non poteva altrimenti che limitarsi al dolo, e che la colpa grave doveva seguire anch'essa gli effetti dell'assicurazione contemplata in questa legge.

Il ministro e il relatore dell'Ufficio centrale, spiegando il loro progetto, ci hanno detto: questo è un progetto il quale ha per scopo prima di tutto la tutela dell'operaio, la preservazione della sua salute e della vita sua, dagli inconvenienti e pericoli delle industrie fra cui è obbligato a lavorare.

Mezzo di previdenza effettiva in ordine al risarcimento del danno in caso d'infortunio, è l'obbligo dell'assicurazione dell'operaio per parte del padrone.

Quest'obbligo dell'assicurazione, hanno detto tanto l'uno come l'altro, vi raffigura una transazione.

L'operaio avrà acquistato diritto ad un risarcimento qualsiasi, anche quando trattasi di caso fortuito o di forza maggiore, e d'altra parte rinunzierebbe al completo risarcimento, cui potrebbe aver diritto, nei pochi casi in cui si tratta d'infortuni dei quali dovrebbe rispondere qualcuno.

Dunque, stabilita l'idea della transazione, che cosa importa vedere? Fino a qual punto si possa transigere, ed a me sembra possibile, se la colpa grave possa formare oggetto di transazione, in quanto ha tratto agli interessi privati, e se sì in allora ecco spiegato il perchè io abbia creduto di aderire all'opinione dell'onorevole ministro.

Del dolo non è a parlarsi, poichè sul dolo e sui suoi effetti, non si può e non sarebbe nè

razionale nè morale ammettere transazione a priori.

Ma la colpa, o signori, chiamatela grave, chiamatela lieve, chiamatela lata, è sempre della stessa natura.

Per me la massima *culpa lata dolo aequiparatur* è una massima che non mi ha convinto mai; mi vi sono inchinato quando l'ho trovata nella legge scritta, ma come massima *in iure constituendo* non mi vi sono accconciato mai.

La colpa ha i suoi caratteri che la diversificano sostanzialmente dal dolo.

Nella colpa, qualunque ne sia il grado, vi è sempre la mancanza di pienezza di volontà, il caso vi ha la sua parte, ed anche la buona fede.

Per conseguenza io credo che sopra questa questione della colpa grave, la transazione si possa *a priori* presumere nell'accettazione che l'operaio fa dell'assicurazione che ha fatto per lui il suo padrone.

Ecco perchè io mi sono schierato fra coloro i quali, coll'onor. ministro, credono che questa transazione possa comprendere anche la colpa grave.

D'altronde l'operaio ci guadagna senza dubbio. L'operaio, per mezzo di questa transazione, guadagna l'80 per %, poichè, se le proporzioni indicate dall'onor. ministro, sono vere ed io le credo tali, se è da attribuirsi alla forza maggiore o al caso fortuito il 10 per cento degli infortuni ed altro 10 per cento è da attribuirsi a quegli infortunii per dolo che debbono essere lasciati al diritto comune, il rimanente a cui rinunzierebbe per gli effetti dell'assicurazione ha molto largo corrispettivo.

Ma poi ci sarà sempre la gran questione ed il gran vantaggio della semplificazione, poichè la graduazione della colpa è sempre di difficile discussione. Ma a questo proposito dice l'Ufficio centrale.

Io prendo il Codice penale e vedo a cagion di esempio, che vi sono delle colpe che non possono formare oggetto che di azione privata, e ve ne sono di quelle che possono essere di azione pubblica.

Quindi la differenza tra maggiore e minore gravità della colpa è abbastanza palese e facile a stabilire.

Abbiamo poi la cosa giudicata, mi dice an-

cora l'Ufficio centrale, ed è solo dopo una sentenza penale che si determineranno gli effetti della colpa grave, perchè ammette soltanto la colpa grave sottoposta al diritto comune, quando vi sia una cosa giudicata che, secondo il Codice penale, stabilisca la gravità della colpa.

Or bene, signori, la colpa non cambia natura, nè per la distinzione dell'azione privata, dall'azione pubblica, nè per l'intervento della cosa giudicata.

Ciò che è colpa, ha sempre i suoi caratteri di colpa, e non potrà mai confondersi col dolo: qualunque il grado di colpa, esso fa sempre luogo a questo dubbio, se l'infortunio potrà o non potrà succedere.

Per questa ragione, io credo che nemmeno i criteri seguiti dall'Ufficio centrale a questo proposito potrebbero farmi rimuovere dalla opinione che la colpa grave non possa essere governata dal diritto comune, ma debba seguire gli effetti dell'assicurazione contemplata da questa legge.

Abbiamo sentito anche dirci (però questo ha poco valore), ma come volete che in un caso di colpa grave, quando si tratta di condanna a pene corporali, a limitazione di libertà individuale, una sentenza porti pena e non porti la condanna ai danni? Mentre non solo secondo i principi di diritto, ma anche secondo la legge scritta, secondo la procedura penale è detto che ogni sentenza dà luogo ai danni, si intende quando danno vi sia?

Ma l'Ufficio centrale sa meglio di me che in fatto di interessi civili relativamente anche a gravissimi reati, tante volte succede che il magistrato non trova luogo a pronunciare relativamente ai danni perchè prima della sentenza sarà intervenuta una transazione la quale non è vietata per quanto siano gravi i reati di cui si parla; e naturalmente il magistrato in tal caso non ha più da pronunciare in proposito.

Così nei casi di infortunio nel lavoro, potrà il magistrato, quando abbia dichiarato la pena (poichè non è mai il caso di transazione sulla pena) pronunciare eziandio che quanto ai danni provvede la legge sugli infortuni nel lavoro, per mezzo dell'assicurazione.

Ora dunque, o signori, io mosso sempre da questa preoccupazione, che, quando incomincerà la discussione degli articoli importi avere un concetto direttivo che ci ponga nelle nostre

deliberazioni, mi sono domandato chi me lo dirà?

Me lo dirà il Senato, il quale deve decidere se crede che gl'infortuni nel lavoro avvenuti per dolo debbano essi solo essere regolati dal diritto comune, oppure anche debbano esserne regolati gli infortuni avvenuti per colpa grave.

Io avevo formulato una proposta in questo senso: « Il Senato dichiarando esperibile l'azione per risarcimento a norma del diritto comune solo nei casi d'infortunio per dolo, e ritenendo bastevoli gli effetti dell'assicurazione contemplata in questo disegno di legge al risarcimento per ogni altra causa d'imputabilità, passa alla discussione degli articoli. » Però non lo presento per ora, attendendo gli schiarimenti che l'Ufficio centrale sia per favorirmi. Frattanto però mi ricordo di un'osservazione fatta dall'onorevole relatore dell'Ufficio centrale colla quale egli ragionava così: Voi avete, per esempio, un operaio che ha trascurato qualche cosa del suo ufficio in modo tale da produrre un disastro che fu causa di rovina a tanti suoi compagni, e volete che quest'operaio partecipi ancora al beneficio dell'assicurazione, e non vorrete che gli altri operai abbiano azione contro di questo? Io faccio osservare all'onorevole relatore dell'Ufficio centrale che gli altri operai avranno perfettamente azione contro il compagno e in forza del diritto comune. Se è vero che il compagno per sua grave colpa li ha messi in cattive condizioni, non avranno già da invocare questa legge, ma invocheranno la legge comune. L'operaio che reca danno ai compagni non è mica lui l'assicuratore; il caso suo nulla ha a che fare con questa legge.

Quindi la specie invocata dall'Ufficio centrale, mi pareva che fosse assolutamente estranea alla discussione della quale oggi ci occupiamo, e non dovesse punto pregiudicare alle ragioni del diritto comune, il quale può essere sempre invocato da quegli operai che per colpa grave di un compagno fossero stati ridotti in cattive condizioni.

Mi si disse che la mia proposta era forse inopportuna, o almeno che se ne poteva far senza, perchè negli articoli del progetto vi sono disposizioni sulle quali verrà opportuna questa questione del dolo, o della colpa grave, e ciò appunto sull'art. 6 dell'Ufficio centrale.

Io non so se quando arriveremo all'art. 6 che è quello sul quale pare che l'Ufficio centrale ed il Ministero facciano assegnamento perchè là debba la questione risolversi, non so, dico, se prima d'arrivarvi non ci troveremo già incagliati, inceppati da questa grave e sostanziale divergenza.

Non so se i primi cinque articoli potranno dirsi affatto immuni dall'influenza di questa questione capitale, perchè, ripeto, questa è questione che deve avere influenza e sugli effetti dell'assicurazione e sui criteri i quali vogliono essere determinati per stabilire come deve farsi il regolamento, e poi anche per sapere che cosa si debba mettere nella legge, che cosa lasciare ai regolamenti.

E bisognerà certamente mettere nella legge qualche cosa di più nel caso che la colpa grave fosse sottratta al diritto comune.

Ad ogni modo udirò le spiegazioni che vorrà favorirmi l'egregio relatore dell'Ufficio centrale per sapermi regolare riguardo a questa presentazione dell'ordine del giorno, cui ho accennato.

Senatore PARENZO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore PARENZO. La gravità di questa legge ci viene dimostrata dalle difficoltà che, non soltanto in Italia, ma anche all'estero, i più insigni pubblicisti, che si sono occupati della materia degli infortuni nel lavoro, hanno trovato per concretare determinate idee e principi positivi.

Nei congressi che si sono tenuti, si è tentato senz'ancora riuscirvi di avvicinarsi a formole generali applicabili ad ogni paese.

Noi chiamati a legiferare sulla materia, dopo aver vagato ora nel campo giuridico, ora nel campo sociale, ed ora nel campo economico, siamo giunti ad escludere le soluzioni vulneratrici dei principi giuridici, per trattare la questione da un punto di vista assolutamente sociale; così l'onorevole Chimirri ha presentato un progetto circoscritto a provvedimenti d'indole puramente economica, puramente sociale, abbandonando il concetto dell'inversione della prova, su cui si fondava il progetto Grimaldi, e intorno a cui tanto si discusse.

Portato però il progetto Chimirri dinanzi all'Ufficio centrale, ecco risorgere le questioni di diritto, ed insinuarsi in questo sedicente campo sociale, ed impedire un accordo, che in

così grave materia era pur desiderabile, tra Ufficio centrale e ministro.

Nuove modificazioni portò il ministro al suo progetto primitivo, dopo gli studi dell'Ufficio centrale, ed oggi sono dinanzi a noi tre progetti, accompagnati da una magistrale relazione dell'onorevole senatore Auriti, da una monografia veramente perspicua, della cui conoscenza siamo debitori alla diligenza dell'Ufficio centrale e a cui perciò è dovuto un ringraziamento, la monografia del signor Dejacq, e siamo di fronte ad un autorevole scritto del senatore Massarani.

Eppure con tutto questo materiale, che abbiamo appena avuto il tempo di scorrere, ci troviamo a discutere con molta peritanza tra quanti siamo preoccupati della questione.

Tra i più preoccupati pongo me stesso, che ho avuto l'onore altre volte di sorgere nella Camera elettiva, a combattere, più le tendenze, che le concrete disposizioni rivelateci da questa sedicente legislazione sociale, che ci viene ammanna dai ministri.

Queste tendenze a voler presentare come un insieme di rimedi sociali, che risponda a certe aspirazioni, rimaste da secoli inconcrete, con provvedimenti concreti, turbano la calma discussione di misure, le quali non hanno punto origine da condizioni economiche affatto eccezionali, o dal bisogno di sovvertire, quasi ritenuti erronei principi economici sempre veri, ma piuttosto in rapporti che, pur essendo sempre esistenti, si sono tutt'al più resi più complicati e più difficili col maggiore sviluppo della civiltà e del progresso. Così di fronte a questo progetto vi è dissenso fra l'Ufficio centrale e il Governo, che non mi sembra si limitj, come disse il senatore Chiaves, alla questione se per la colpa grave l'operaio assicurato debba o no perdere il diritto all'indennità!

Questo non è che un incidente secondario nella discussione, che potrà avere una certa importanza, ma che esamineremo a suo tempo.

Noi siamo di fronte a un dissenso ben più grave, che basta a caratterizzare due diverse scuole. Il concetto, che secondo l'Ufficio centrale deve informare la legge, è giuridico, e l'egregio relatore, pur rendendo omaggio a quei sentimenti d'equità, per i quali è desiderabile che gli attriti fra le varie classi sociali siano composti, non intende affatto che la legge ab-

bia il suo fondamento in una soddisfazione a darsi alle così dette teorie sociali, che mirano a sovvertire i principi economici e giuridici, a cui serba fede. La ragione giuridica della presente legge, secondo l'egregio relatore, sta in ciò: il lavoro è a totale vantaggio del proprietario dell'industria; è giusto quindi che egli, che ritrae il profitto dal lavoro, provveda con un contributo a riparare parzialmente al danno che l'operaio risente dall'infortunio.

Il Governo dice: Non è questo il concetto dal quale noi moviamo: noi intendiamo di fare un provvedimento d'indole sociale, noi vogliamo eliminare gli attriti fra capitale e lavoro, vogliamo ristabilire la pace fra gli operai e gli industriali, vogliamo provvedere a che le cause continue di lotta esistenti tra questi due coefficienti importanti del lavoro siano il più possibile eliminati. Quindi occorre una serie di provvedimenti, di cui questo che vi presentiamo non è che uno, senza punto badare se questi provvedimenti abbiano nel diritto comune un fondamento o vi contraddicano. Ed è questa serie di provvedimenti che si battezza col nome di legislazione sociale. E non è che un incidente, una parte di questi provvedimenti, quello che riguarda l'assicurazione degli operai contro gli infortuni nel lavoro.

Voi vedete che il concetto è essenzialmente diverso, e che siamo di fronte proprio, com'io diceva, a due scuole: l'una che a queste tendenze di legislazione sociale non intende di rendere tributo, e si limita a volere, ove si verificino inconvenienti, in una come in un'altra materia, il legislatore abbia a provvedervi ispirandosi sempre a concetti giuridici, a ragioni di diritto. Questi inconvenienti possono oggi verificarsi nei rapporti tra il capitale e il lavoro, come domani possono sorgere tra la proprietà e l'industria. Colla scorta dei principi di diritto, il provvedimento dell'autorità legislativa può risolvere il contrasto, evitare l'attrito. L'altra scuola invece, a cui il Governo rende omaggio, è quella che fa battezzata col nome di socialismo di Stato, per il quale altrove con una completa legislazione, non ispirata a concetti giuridici, ma di opportunismo coattivo, si è creduto di arrivare alla pacificazione sociale. Questa scuola attribuisce allo Stato diritti, ingerenze, attribuzioni, potestà di legiferare, di sorvegliare, di dirigere, di regolamentare,

di imporre, di amministrare, di regolare la produzione, il consumo, la distribuzione delle ricchezze, secondo criteri livellatori, arbitrari, ispirati ad un ideale di giustizia così assoluto da riuscire completamente anti-giuridico ed anti-liberale.

Ora, io a queste tendenze per quanto modestamente messe innanzi come ispiratrici della nostra legislazione sociale, non so rendere omaggio, perchè io le credo fatali, esiziali alla libertà.

Io sono un vecchio ed impenitente liberale; ditemi anche liberista, con la frase che si adopera oggi per indicarci, quasi spregiativamente, ma io non ho fiducia nella onnipotenza, nella sapienza del Governo. Non parlo, s'intende, del Governo attuale, ma del Governo come ente; non credo alla utilità della ingerenza governativa, non credo alla sua efficacia. Io credo sempre vera la vecchia teoria, che quanto meno il Governo s'ingerisce nei rapporti sociali, tanto meglio si sviluppa la prosperità pubblica. Io credo sempre vera la vecchia teoria che la libertà è il miglior balsamo alle ferite che può portare la libertà.

Sono teorie vecchie alle quali resto fedele, e nelle quali credo di trovarmi in buona compagnia, con autori modernissimi. Io sottoscrivo a tutte le osservazioni, a tutte le critiche che con tanta acutezza a coteste tendenze che si dicono moderne muove l'Herbert Spencer, e nulla finora è valso a convertirmi. Io credo che una gran parte dei mali sociali dipenda appunto dall'azione del Governo, poichè tutto ciò che il Governo fa, ordinariamente fa male. Su cento leggi che votiamo, novanta sono imperfette e cattive.

Voi vi lagnate delle misere nostre condizioni sociali e scimiottate l'ignorante che, sobillato o spontaneo, accagiona dei suoi mali ciò che più immediatamente cade sotto i suoi sensi.

Il Governo ha la forza, il Governo dispone di larghi mezzi, il Governo può rimediare alla miseria dell'uno, e quell'uno lo accusa di lasciarlo perire, e lo maledice perchè non lo soccorre.

La grandine colpisce i raccolti, il Governo deve aiutare il proprietario. Il vino non si vende, si domanda al Governo d'impiantare le cantine all'estero e di portarvi gratuitamente la merce invenduta. L'industria è mal piantata,

si domandano i dazi al Governo. Il Governo deve far tutto, a tutto provvedere. Qual meraviglia che al Governo domandino sussidi e provvedimenti le moltitudini educate a questa scuola!

Se si analizza l'azione del Governo in ciò che è pur sua funzione naturale, non vi è cittadino che non abbia un largo contingente di censure a muovergli. Eppure ogni cittadino lo invoca e lo spinge ad assumere ingerenze ed uffici che escono dalla sfera delle sue naturali attribuzioni. Nessuno pensa, che ogni ingerenza governativa è necessariamente una limitazione della libertà altrui, è una violazione del diritto.

Se coloro, i quali tanti rimedi chiedono al Governo per i loro mali presenti, cominciassero dal considerare, che in questi mali ha una parte considerevole il Governo stesso colla sua grande politica, con le sue grandi armate, con le sue grandi navi (s'intende che io parlo in generale, non già per l'Italia d'oggi, dacchè si comprende che l'Italia non può disarmare quando tutti gli altri Stati sono armati); se considerassero come si esplica l'azione governativa in ciò che è il suo fine e la sua ragione d'essere, essi troverebbero ragioni esuberanti di discostarsi da tutte quelle teorie, che domandano al Governo ciò che egli non può dare.

Imperocchè si vedrebbe che, se i fini propri del Governo sono di provvedere alla sicurezza interna ed estera, di provvedere all'amministrazione della giustizia, si vedrebbe che anche tutto questo il Governo fa male, lo fa in modo da essere una delle cause più dirette di tutti quei mali di cui si lagna la società. Sono i Governi che mantengono uno stato di cose che la ragione comune, il diritto imporrebbero di modificare. Alla sicurezza estera provvedono cogli eserciti e le armate; eserciti e armate che obbligano ai grandi prestiti, i quali a lor volta obbligano alle grandi imposte; e per provvedere alla tutela interna ci obbligano a tutto un organismo complesso, organizzano tutta una imponente macchina burocratica, con mezzi di governo costosissimi.

E la burocrazia ha per necessità intrinseca la tendenza a tutto invadere, sorvegliare, ispezionare. Essa acquista facilmente la coscienza di saper essa sola a tutto provvedere.

E dapertutto arresta l'operosità individuale e conduce l'azione dello Stato ad insinuarsi in tutti i rapporti della vita, dell'attività cittadina, per modo che di libertà non resta che l'apparenza e il nome.

Se considerassero questi fatti d'indole generale, coloro che domandano allo Stato (non solo ch'esso provveda a ciò a cui, pur essendo proprio della sua indole così male provvede) ma che domandano allo Stato di ingerirsi e provvedere a tutti i rapporti della produzione, del consumo, della distribuzione delle ricchezze, ai rapporti tra industriali e operai, e che so io, coloro che domandano tutto questo al Governo si asterrebbero forse dal farlo, perchè anche queste ingerenze nuove non possono dare che frutti pessimi.

È per tuttociò che io non mi sento di trovarmi d'accordo col Governo, ad onta che qui si tratti non di un grande problema, ma di una leggina ed è per tuttociò ch'io non posso accettare il concetto ispiratore da cui il Governo dice di muovere.

Per me socialismo e democrazia non sono stati mai termini affini; non è che nella confusione delle idee e delle lingue che domina in certi paesi che si trova una connessione tra queste due cose così completamente diverse. Per me i socialisti dovrebbero essere molto migliori alleati per certi partiti conservatori, i quali, ispirati non so se a sentimenti di paura o a sentimenti di diffidenza verso tutto quell'elemento veramente liberale che è costituito dall'intelligenza, dalla scienza, dall'industria, dalla finanza, crede di conciliarsi i voti delle masse, promettendo e presentando proposte che amano chiamare d'indole sociale, creando con ciò ed incoraggiando aspirazioni e con esse uno stato di cose che può divenire pericoloso.

Detto ciò, per ciò che riguarda il concetto ispiratore del Governo nella presentazione di questa legge, io mi permetto di fare qualche osservazione d'indole più speciale.

Io non respingo il concetto dell'assicurazione contro gl' infortuni del lavoro, ma a mio avviso l'Ufficio centrale ha voluto concedere un po' troppo alle tendenze del Governo, ed ha avuto in compenso che il Governo, non contentandosi delle concessioni fattegli, vorrebbe strappare qualche altra cosa al Senato.

L'Ufficio centrale ha voluto dare alla legge

una base giuridica, ed ha detto: se è vero che il lavoro pericoloso profitta al capitalista, all'industriale, è giusto che questi dedichi una parte del profitto a compensare l'operaio, quando avvenga un infortunio del quale l'operaio resti vittima.

E fin qui si può anche trovarsi consenzienti nella legge.

Però nella sua applicazione, l'Ufficio centrale invade il campo del Codice civile e lo modifica: e cosa curiosa, che l'intacca precisamente a danno di quella classe operaia che il ministro con la legge vuole proteggere.

Ed è il ministro stesso che ha insistito in questa proposta di modificare il Codice civile.

Il ministro è partito da un concetto di transazione in rapporti regolati dal Codice civile.

Io vi cedo, dice il ministro, un briciolo di Codice civile, purchè voi mi diate un briciolo dei vostri concetti liberali e delle vostre ragioni giuridiche, e facciamo insieme questo *pot-pourri* che si chiama legislazione sociale.

Il Codice civile, fino ad ora tutelava l'operaio colle disposizioni contenute negli articoli 1151 e 1153; e lo tutelava largamente dal punto di vista giuridico, perchè concedeva il diritto alla rifusione del danno per dolo, per colpa grave, per colpa lieve, per la colpa in eligendo, per tutto ciò che veniva fatto dai commessi, dai dipendenti, dai parenti di cui si ha la tutela e la cura, dagli incaricati; stabiliva insomma largamente la responsabilità del committente.

Ma, si diceva, il Codice civile non è sufficiente a garentire l'operaio.

Perchè ad ogni infortunio, la ricerca della colpa o la prova di questa colpa è faticosa, lunga e dispendiosa.

E appunto la relazione che ci è stata distribuita dal sig. Dejacque con molta eloquenza tratteggia e dipinge le condizioni dell'operaio che è vittima di un infortunio sul lavoro, di fronte alle difficoltà processuali.

E si diceva, rimanendo sempre nel campo giuridico, se la ragione per cui le disposizioni larghissime che sono proprie dei Codici francesi e italiani, relativamente all'azione aquiliana; se le disposizioni che nel nostro Codice sono scritte agli articoli 1151 e 1153, sono di difficile attuazione per la povera vittima dell'infortunio, perchè incombe a lei raccogliere

le prove della colpa e di farle valere in giudizio, colla spesa relativa e colla relativa perdita di tempo, invertiamo la prova, e stabiliamo che ogniqualvolta succeda un disastro si debba ritenere *a priori* colpevole il proprietario, l'industriale, e a lui incomba, se vuol esser liberato della responsabilità, il carico della prova negativa, che cioè non ha omesso tutte quelle diligenze che erano necessarie e proprie della industria che esercita per evitare il danno; provi egli che l'infortunio sia il frutto di forza maggiore o di caso fortuito.

Questo concetto, che informava il progetto Grimaldi e che fu anche in altri paesi adottato, è già stato largamente combattuto ed ora è abbandonato.

Si viene avanti ora col progetto della assicurazione obbligatoria. Corrispettivo dell'assicurazione obbligatoria è la riduzione di un importante numero dei casi, in cui per il Codice civile si fa luogo all'azione di indennizzo. Quando voi escludete l'azione di indennizzo proveniente da un fatto imputabile all'imprenditore o all'industriale, per la sua colpa lieve o lata, quando togliete la sua responsabilità per moltissimi casi di infortunio, e date invece la sola azione di indennizzo verso la Società di assicurazione nei limiti ristretti che le tariffe della Società stabiliscono, e sempre parziali come è parzialmente stabilito nella vostra legge, voi non fate certamente gl'interessi degli operai.

Onorevole ministro, è questa la legislazione sociale a beneficio delle classi lavoratrici che ci raccomandate?

Io che ancora mi lascio regolare, per quanto posso, dal filo della logica avrei detto: inversione della prova no, per tutte le ragioni che sapete; assicurazioni obbligatorie comprendenti tutti gl'infortuni, con lo abbandono dell'azione di risarcimento nei casi di colpa no, perchè invece di vantaggiare danneggia l'operaio, perchè restringe i casi previsti dagli articoli 1151, 1153 del Codice civile.

Che cosa si lamenta nell'applicazione di questi articoli?

Che è troppo dispendiosa la procedura e troppo lunga e difficile; e che oltre a ciò non ammette indennizzo nei casi fortuiti e nei casi di forza maggiore; ebbene, quali potevano essere i provvedimenti?

A me parevano semplici.

Troviamo noi necessario che, mentre tanti altri rapporti soggetti al caso fortuito ed alla forza maggiore non danno azione di risarcimento, pur tuttavia per le industrie che hanno in sè qualche cosa di pericoloso si debba far qualche cosa per gli operai addetti ad esse, perchè sia un pericolo anche sociale che, quando grandi disastri succedano, non vi sia modo di riparare ai danni da loro e dalle loro famiglie risentiti, perchè d'altronde queste terribili miserie finiscono direttamente o indirettamente a gravare sia sui bilanci comunali, sia su quelli dello Stato, sia su quelli degli stessi industriali, che per questi casi si abbia a trovare qualche provvedimento? Facciamolo.

Facciamo appunto una legge colla quale diciamo: gli operai i quali lavorano in un'industria pericolosa siano assicurati per i casi di forza maggiore e per i casi fortuiti, e il carico di quest'assicurazione sia pure a carico di coloro che ne impiegano l'opera, perchè, come dice l'Ufficio centrale, ciò si connette ad un concetto giuridico e di giustizia. Ma fermiamoci lì.

In quanto riguarda tutti gli altri casi regolati dal Codice civile, se non volete fare il danno degli operai stessi lasciateli come sono, tutto al più facilitate l'esperimento della loro azione in confronto dei responsabili.

Date, per esempio, a questa Cassa d'assicurazione che volete istituire per rispondere dei casi fortuiti, date, dico, a lei l'incarico di considerare provvisoriamente nei riguardi e nei rapporti cogli operai ogni disastro come prodotto dal caso fortuito all'effetto di corrispondere immediatamente i sussidi, di cui l'operaio ha bisogno, ma poi codesto Istituto apra la sua inchiesta, ed inizi eventualmente il procedimento per far pagare chi è responsabile secondo il Codice civile, che non ha alcuna ragione di essere modificato. Ecco trovato l'organo interessato a togliere tutti gl'impicci della procedura, a facilitare cioè l'opera, per ottenere quei risarcimenti che il Codice civile prevede.

Vi par egli far della legislazione sociale, cominciando a togliere di mezzo tutte le responsabilità degli industriali, dei proprietari per i casi di colpa?

Non vedete quali sono le conseguenze del vostro operato?

Come notava il senatore Chiaves, difficile è

la distinzione tra colpa lieve e colpa grave, tutte le responsabilità anche di colpa grave, quando avrete fatto i regolamenti, quando quindi si proverà di averli eseguiti, quando si sarà fatta l'assicurazione e si sarà pagato il compenso all'operaio, tutti i casi di colpa grave finiranno coll'essere di fatto cancellati dal Codice.

Voi crederete di aver soppresso dal Codice i casi di colpa lieve, e ne avrete tolti i casi di colpa grave, perchè sarà difficile trovare un tribunale che, di fronte ad un industriale accusato per colpa grave che ha pagato l'assicurazione, che ha fatto ottenere ai suoi operai l'indennizzo, e per di più avrà i testimoni che affermeranno l'osservanza di tutti i vostri regolamenti, non lo mandi assolto.

Quindi è anche il caso di colpa grave che sopprimerete dal Codice, e certo non a beneficio della classe operaia.

Ma vi è un'altra ragione, che sta contro il concetto informatore della vostra legge, od almeno che dà questo risultato che le disposizioni della legge contraddicono al concetto informatore.

Fino a che voi lasciate intatti gli articoli 1151, 52 e 53 del Codice civile, ogni proprietario, ogni industriale curerà con la diligenza massima possibile di evitare non solo gli infortuni grandi, ma anche i piccini, perchè appunto ci sta la responsabilità sua.

Quando voi avrete tolto questa barriera, quando li avrete esonerati dalla colpa lieve, sarà facile evitare la colpa grave, perchè non sarà difficile mutare la giurisprudenza su questo punto.

Il signor Dejacé nel suo rapporto esagera un po' quando ci presenta tutte le difficoltà che oggi trovano gli operai ad avere giustizia dinanzi ai tribunali.

Le cose sono molto modificate da alcuni anni a questa parte.

Si domandava l'inversione della prova in caso d'infortunio sul lavoro.

Ebbene! in atto pratico oggi i nostri tribunali l'inversione della prova ve la concedono, imperciocchè ad ogni disastro un po' importante si inizia un procedimento penale. E questo provvedimento penale si inizia in confronto del proprietario, in confronto dell'industriale, che deve giustificare essere il fatto dannoso acca-

duto non per colpa sua, non per sua negligenza, ma per caso fortuito e forza maggiore.

Non avete in sede civile l'inversione della prova, ma l'avete per il fatto del procedimento penale che s'inizia. E quando si va poi in sede civile, colla miseria che regna in Italia, ci sono tanti accaparratori di liti in ogni piazza per queste cause d'infortuni, oggi tanto ingrandite, che si prestano tanto bene alle declamazioni innanzi ai tribunali, da non esserci più per l'operaio che l'imbarazzo della scelta per trovare non solo difensori, ma aiuti. Tutto al più sarà questione di cedere parte della indennità, che d'altronde dal tribunale si accorda sempre assai più ampia di quella che accordate colla vostra tabella, colla vostra tariffa.

Quindi queste difficoltà tanto gravi per l'operaio ad ottenere riparazione dei danni subiti, o non esiste, od è ben piccola. Ed è tanta ormai la paura di cotesti litigi fatti a suon di tromba e di declamazione innanzi ai tribunali, e di queste condanne a migliaia e migliaia di lire degli industriali e dei capi fabbrica, che quando succede un disastro la maggior parte delle volte sono i padroni stessi, che vanno incontro alle vittime e accordano loro assai più di quello che volete voi assicurare loro colla polizza di assicurazione.

Questo è quello che risulta a me per molti casi che mi sono noti.

Con tutto ciò io non dico che nulla ci sia da fare. Io dico lasciate a garanzia delle classi lavoratrici il Codice civile colle sue disposizioni e non metteteci le mani, affermando di volere proteggere le classi operaie, quando invece fate loro del danno.

Stabilite piuttosto che gli industriali che esercitano delle industrie pericolose, debbano con una piccola quota assicurare l'operaio contro i casi fortuiti, e fermatevi qui.

E ciò facendo non potrete vantarvi di avere risolta la questione sociale; non avrete l'appoggio delle turbe socialiste o di quelle che si vantano di essere anarchiche, ma avrete fatto una legge modesta, la quale provvede ad un bisogno, risponde ad un sentimento d'equità e di giustizia, senza modificare il Codice civile e che si svolgerà pacificamente interpretata dal magistrato in senso veramente liberale.

Se al Codice civile volete mettere mano fatelo per qualche cosa di più radicale. Guardate

quanta parte dell'ordinamento delle famiglie senta il bisogno delle vostre riforme; guardate quali modificazioni richiegga il diritto successorio; guardate se non sia da riformare quella parte di esso che riguarda la locazione dell'opera; guardate se queste riforme, che pur non entrano nelle pretese dei socialisti, ma che pure occupano la mente di molti cultori delle scienze giuridiche e di coloro che insegnano nelle università, non siano più utili di tutta la così detta legislazione sociale.

Io non credo più alle arche sante e non credo quindi sia un'arca santa il Codice civile. credo invece che la legislazione debba corrispondere ai bisogni dei popoli e credo che il Codice civile sia riformabile e perfettibile con ponderazione di studi, in tutti i punti, nei quali effettivamente le riforme possono esercitare un benefico influsso nello sviluppo dei nostri rapporti sociali.

Dopo queste considerazioni, per le quali domando scusa al Senato se sono fatte in modo così affrettato e confuso, dacchè in verità io non credevo oggi di parlare su questa legge, vengo al discorso dell'onor. Chiaves. A me pare che la distinzione da lui rilevata per dare ragione della divergenza tra l'Ufficio centrale e il Ministero acquisti forza e valore anche dal mio punto di vista per ciò che caratterizza un'altra contraddizione negli intendimenti del Ministero.

Il ministro fa una grossa questione coll'Ufficio centrale sulla perdita del diritto all'indennità per l'operaio, al quale si possa imputare la colpa grave. Anche qui l'Ufficio centrale aveva abbondato in concessioni al concetto governativo, perchè l'Ufficio centrale non lasciava alla discrezione di giudicati o di magistrati, non lasciava all'incertezza la definizione dei casi di colpa grave, ma prescriveva condizioni che più determinate io non saprei immaginare.

L'art. 6 del progetto dell'Ufficio centrale vuole perduto il diritto all'indennità assicurata per l'operaio, al quale sia imputabile il dolo e la colpa grave; ma non la colpa grave in genere; bensì specificata al 3° capoverso:

« La prova del dolo o della colpa grave deve risultare da condanna penale, che in caso di colpa sia a pena restrittiva della libertà personale e senza concessione delle circostanze

attenuanti a termini dell'art. 59 del Codice penale ».

Oh davvero! A me pare strano che il ministro faccia questione grossa di questa disposizione. Ma come? Un operaio che è condannato per colpa grave, che ha recato danno non a sè, perchè allora non c'è procedimento, ma ha recato danno agli altri, allo stesso proprietario, all'opificio, ai suoi compagni di lavoro, è condannato a pena coercitiva senza circostanze attenuanti, ebbene questo operaio colpevole manterrà il diritto all'indennità? A me pare che l'onor. Chiaves dicesse: in questi casi questo operaio colpevole sarà condannato ai danni, perchè rientra nel diritto comune. Si sarà condannato ai danni che non pagherà, e manterrà il diritto all'indennità per la quale si è fatta l'assicurazione a suo favore?

Ma scusate. Questi principî da qual nuova scienza sociale derivano?

Io non lo so immaginare! Io ritengo codeste teorie dannose per tutti gli altri operai, poichè l'operaio che sa di essere assicurato, non avrà più le necessarie cautele, poichè anche in carcere, potrà fruire per sè e per la famiglia della somma assicurata. Ed è una diminuzione che portate ai vantaggi ritraibili dalle Casse assicuratrici a danno degli operai incolpevoli, vittime di casi fortuiti, di forza maggiore o colpa lieve.

E vedete contraddizione! Voi volete dare l'indennizzo all'operaio per il disastro, qualunque avvenuto per colpa sua, e per colpa sua grave, ad onta che con questa sua colpa egli sia stato causa della morte di dieci altri suoi colleghi, ad onta che egli abbia distrutto l'opificio nel quale lavorava. Esonerate lui, l'operaio colpevole, da ogni responsabilità e mantenete invece quella del proprietario, che è pur vittima della colpa del suo commesso!

Ma, siate logici. Transazioni per transazioni! Se accordate all'operaio reo di colpa grave il diritto di essere indennizzato, esonerate il proprietario a sua volta dallo stesso grado di colpa.

Le transazioni non si intendono se non v'è qualche cosa di dato e qualche cosa di ricevuto.

Nè le contraddizioni si fermano qui.

Questa legge riguarda gli industriali che esercitano arti pericolose, come le miniere, le cave, le imprese di costruzioni edilizie, le industrie che usano materie esplodenti, gli arse-

nali, ecc. E con questa legge codesti industriali, quando paghino una tassa relativamente mite alla Società di assicurazione, sono esonerati dalla responsabilità civile per la colpa lieve o per la colpa lata: eppure coloro che esercitano queste industrie hanno il dovere morale e giuridico d'impiegare tutta la diligenza di buoni padri di famiglia nell'esercizio loro. Invece tutti i privati che commettono all'industriale, all'architetto lavori parziali, speciali, di breve durata, io, ad esempio, che faccio raccomandare il tetto della mia casa, io, che affitto una casa a poco prezzo per il fitto che merita una casa vecchia, io che faccio fare un lavoro che è pericoloso non ho modo di esimermi dalla responsabilità per la colpa lieve e per la colpa lata e, quando avvenendo un disastro, l'operaio mi chiami a darne conto, devo indennizzarlo colle somme, spesso gravissime, a cui mi condannerà il tribunale!

Io dovrò rispondere non solo del fatto mio, ma di quello del capo-mastro, di quello del mio agente, del fatto insomma di chi ho preposto al lavoro!

Questo è il nuovo diritto civile che volete sancire? È questa la sanzione del principio che la legge è eguale per tutti?

Voi escludete da questa legge, che pur modifica il diritto comune, tutti coloro che, pur volendo, non potranno invocare lo stesso esonero di responsabilità, pur sottoponendosi a pagare una tassa rispondente e proporzionale all'assicurazione.

Voi create due classi di cittadini: l'una responsabile della colpa, l'altra no, nelle opere pericolose che imprendono o commettono ad altri. Vi pare giuridico, vi par logico questo? Ma l'organismo della legge, la ragione logica di essa, si riscontra forse in quelle grandi pance della nostra legislazione che si chiamano i regolamenti? Facciamo regolamenti per ogni industria, si dice, poi chi viola questi regolamenti sia responsabile anche civilmente; anzi contro di lui comminiamo anche speciali multe.

Partendo dal concetto dei regolamenti delle industrie, avremo dunque due ordini di fatti: i fatti che nascono dalla violazione dei regolamenti o dal dolo, e danno luogo a multe e a responsabilità civili d'indennizzo; fatti che escono dalle sfera dei regolamenti, e che hanno la loro origine nella colpa, nel caso fortuito, o nella forza maggiore, e si parano coll'assi-

curazione. Premetto che io in tutti questi regolamenti non ho alcuna fiducia. È la solita storia; il Governo, come s'insinua a scopo fiscale in ogni meato della vita civile, per cui tra poco si dovrà pagare una tassa secondo il numero delle pulsazioni del cuore, al qual uopo si troverà pure un apposito contatore, così come già vi è una tassa per la calligrafia, e la vedremo discutendo le riforme sulla tassa di bollo, così entrerà ancora più coi suoi regolamenti nello svolgimento di ogni industria, collo scopo o col pretesto di assicurarsi dell'osservanza della presente legge. Naturalmente già si provvede in essa agli ispettori, agli incaricati di far rispettare i regolamenti, e tutto metterà capo al Ministero, che raccoglierà le relative statistiche e proporrà periodici perfezionamenti alla legge, agli statuti, ai regolamenti. Quindi tutta la burocrazia, che si sovrappone alle industrie italiane già così fiorenti, già così libere nei loro movimenti attuali!

Esse già della troppa libertà si lagnano, perciò occorre metter loro addosso una cappa di piombo di 70 od 80 regolamenti, ed una nuova giurisprudenza, che stabilisca quali violazioni di questi regolamenti costituiscano la colpa grave, o la colpa lieve, e un numero infinito di nuove cause, che le Società di assicurazione ad ogni infortunio avranno il diritto di iniziare contro i proprietari o gli industriali per farsi rimborsare l'indennità! O che delizia di legislazione sociale!

Io proprio dichiaro che a tutto ciò non so acconciarmi. Limitate l'assicurazione obbligatoria ai soli casi di forza maggiore e fortuiti; pel resto imperi il diritto civile. Fin qui arrivo, più in là no. Quanto ai vostri regolamenti ed ai vostri ispettori, abrogate quelli che già vi sono, e l'Italia vi ringrazierà. Se il diritto civile ha degli inconvenienti nella sua applicazione, correggeteli senza sovvertirne le fondamenta.

Onor. Chimirri, ella conosce la stima che io ho di lei. Ella ha il coraggio delle sue opinioni. Io ricordo certe sedute tempestose, nelle quali ella non si è fatto riguardo di difendere ad alta voce le idee sue, quantunque fossero assai poco consone a quelle della maggioranza, perchè ella le riteneva giuste secondo la sua mente e secondo la sua coscienza.

Ebbene, oggi che è arrivato a quel posto, abbia lo stesso coraggio, combatta energica-

mente le idee, le quali sotto il manto di socialismo, di difesa e tutela di alcune classi, tentano di soffocare la vera libertà; insegni che vera democrazia non è dare allo Stato funzioni che non gli competono, ma spogliarlo di quelle che indebitamente ritiene. E s'adopri a che, almeno nel campo che a lei è riservato, il nostro paese possa respirare a liberi polmoni. Di ciò ha bisogno soprattutto, non di nuove ingerenze governative. Allora ella avrà fatto veramente cosa utile al paese, e se non sarà applaudito dalle turbe anarchiche o socialiste, che forse nemmeno sanno che cosa sia anarchia e socialismo, avrà il plauso di tutti i veri amici delle idee liberali.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onor. senatore Delfico.

Senatore DELFICO. Dirò poche parole, ispirate da ciò che ha esposto con tanta eloquenza e con tanto calore il collega senatore Parenzo.

Egli ha fatto, direi, una carica a fondo contro lo Stato, il quale vorrebbe accentrare a lui, tutto ciò che concerne la sistemazione delle industrie. Anch'io sarei dell'opinione sua, però vi è una eccezione, e sarebbe quella, che lo Stato farà sempre più male che bene, solo quando uscirà dalle sue attribuzioni, e le sue attribuzione io credo che sieno principalmente l'assicurare la libertà e la giustizia ai cittadini.

Ora io son persuaso che il presente progetto di legge riguarda appunto un'azione di giustizia, inquantochè, generalmente si compiange l'operaio il quale dopo aver consumata la vita e aver dato tutto quanto poteva per la riuscita di una industria, per qualunque siasi circostanza si vede costretto alla impotenza od ucciso, o mutilato, e perciò si desidera un provvedimento legislativo al riguardo.

Per conseguenza, io credo che questo progetto di legge sia informato precisamente ad un senso di giustizia, vale quanto dire abbia un fondamento giuridico.

È precisamente su di ciò che sorge la questione preventiva su questo progetto di legge per la differenza di opinione che si riscontra fra il ministro e l'Ufficio centrale, ed altri preopinanti. E mi associo a quanto hanno detto i precedenti oratori, vale a dire che è impossibile discutere a fondo e sostanzialmente questa legge quando non si conviene su i criteri che l'hanno ispirata.

L'Ufficio centrale ritiene che il concetto ispiratore di questa legge è il concetto giuridico, mentre l'onor. ministro ha detto che il concetto ispiratore di questa legge non è che un concetto politico, un concetto morale, che non ha niente a che fare col diritto.

In questa confusione che sul principio sorge sui criteri ispiratori di questa legge, è impossibile, ripeto, il discutere a fondo e con risultati positivi una legge di tanta importanza.

Io credo che bisognerebbe prima di tutto convenire su questo, cioè che se si obbligano i costruttori e gli industriali ad assicurare gli operai, o a dar loro una sovvenzione, quest'obbligo deve partire da un principio di diritto, vale a dire che deve riconoscersi il diritto degli operai a questa assicurazione o sovvenzione.

In quanto a ciò che ha detto l'onorevole ministro, e cioè che il principale concetto di questa legge sia politico e morale, anzichè giuridico, io non arrivo a comprendere come si possa intieramente separare la giustizia dalla morale e dalla politica. Quando si facesse una legge che fosse ispirata a concetti diversi da quelli del diritto, io dovrei rinunciare di dare il mio voto a quella legge.

Mi si permetta anche di dire che per queste ragioni io non posso essere d'accordo neppure con l'onorevole Vitelleschi sul carattere che egli vorrebbe dare a questa legge, cioè, che essa sia un'opera di umanità, di condiscendenza, di carità. Mi dispiace non poter convenire in questa idea.

Senatore VITELLESCHI. Domando la parola.

Senatore DELFICO... in quanto che questo sarebbe un nuovo metodo d'attuare la carità legale che, come tutti sappiamo, ha dato sempre risultati contrari al fine umanitario che si proponeva.

Per conseguenza io ritengo che non si possa uscire da questo dilemma: o l'obbligo che si impone ai proprietari ed agli industriali di assicurare i loro operai proviene da un diritto, oppure quest'obbligo pecuniario imposto per legge si riduce ad un arbitrio.

Quanto a me io non saprei in altro modo vedere la questione, e chiedo spiegazione alla cortesia dell'onor. ministro, affinchè io possa con piena coscienza dare il mio voto a questa legge, come lo diedi al progetto di legge nel 1885, presentato dall'onorevole Grimaldi, e che

era molto più radicale, e dove era ammessa anche la inversione della prova.

Non ho altro da aggiungere.

CHIMERRI, *ministro di grazia e giustizia*. Prendo la parola per pregare gli onorevoli senatori a consentire che la discussione proceda col metodo da me proposto; altrimenti non giungeremo a riva.

Qui non è il caso di abbandonarsi a dissertazioni accademiche, o ad affermazioni astratte di principî.

I concetti che informano la legge si rispecchiano nel testo degli articoli, per cui, scendendo all'esame di essi, ognuno potrà trattare in modo pratico e concreto le gravi questioni, che si riferiscono al contenuto del progetto.

Ieri dissi che parte principalissima della legge è quella che concerne i regolamenti intesi a tutelare con mezzi preventivi la vita e l'integrità personale dell'operaio, ed il Senato avrà occasione di pronunziarsi su questo importantissimo argomento discutendo gli articoli 1 e 15 che vi si riferiscono. Risolta la questione di massima sulla necessità dei regolamenti che disciplinano il lavoro pericoloso, occorrerà decidere chi deve compilarli: deve farli il Governo, come propone l'Ufficio centrale, ovvero i capi fabbrica, per gruppi d'industrie affini, come pare a noi?

Dopo la questione dei provvedimenti preventivi, viene quella non meno importante dell'assicurazione obbligatoria.

Su questi due punti sostanziali, che sono i cardini della legge, non vi è dissenso notevole tra l'Ufficio centrale ed il Governo. Entrambi vogliono i provvedimenti preventivi, dissentono solo sul metodo di compilarli: ma questa è modalità, non sostanza.

L'Ufficio centrale accetta il sistema dell'assicurazione obbligatoria sul fondamento del rischio professionale, l'ammette per determinate industrie pericolose e non per tutte le industrie, così come il Governo propone.

L'Ufficio centrale conviene del pari che l'assicurazione obbligatoria deve comprendere tutti i casi d'infortunio riferibili al rischio professionale, non escluse le conseguenze della colpa lieve tanto del padrone quanto dell'operaio, e riconosce che in caso di dolo deve rivivere la responsabilità di diritto comune.

Fin qui l'accordo è pieno e completo.

Il solo dissenso notevole concerne l'eccezione della colpa grave; e neppure su questo punto la divergenza è completa, imperocchè nel progetto dell'Ufficio centrale non si parla di colpa grave in genere, ma di quella configurata, come dicono i giuristi, in una sentenza penale di condanna, emessa in base agli articoli 371 e 375 del Codice penale, e di una speciale colpa configurata, dipendente da sentenza, si fa anche menzione nel progetto del Ministero.

Infatti nell'art. 14 si dice che ove l'infortunio abbia avuto luogo per dolo o grave incuria delle misure preventive prescritte dai regolamenti, le persone civilmente responsabili sono tenute a prestare l'indennità completa, liquidata in base all'articolo 1151 del Codice civile.

Che cosa desidera di più l'Ufficio centrale? Vuole che non solo nel caso d'infortunio occasionato dall'inosservanza delle precauzioni regolamentari, ma in ogni altro caso di colpa grave constatata, debbano tenersi responsabili rispettivamente tanto il capo fabbrica quanto l'operaio. È questa una proposta accettabile, ed in armonia co' fini della legge? Lo vedremo a suo luogo: intanto, se seguiremo il metodo da me indicato, non dubito che la discussione procederà speditamente nei punti incontrovertiti; e delle divergenze più notevoli, udite le ragioni pro e contro, sarà giudice il Senato.

Posta così la questione, io non entrerò per ora nella disamina de' vari temi accennati, ma non posso a meno di dare breve risposta ai senatori Delfico e Parenzo.

Il senatore Delfico espresse dubbî e timori, che devo innanzi tutto acquietare.

Con questa legge non istituimmo la carità legale, nè ci allontaniamo dai criteri della giustizia. È nostro intendimento di provvedere ad una necessità sociale che attira l'attenzione di tutto il mondo civile, e reclama le cure sollecite del legislatore.

Quindi ella potrà, onorevole Delfico, dare tranquillamente il suo voto a questa legge se lo ha dato, come disse, alla legge del 1885, assai più radicale di questa.

Il solo che impugna il fondamento della legge è il senatore Parenzo, e lo ha fatto da suo pari con argomenti di ogni natura; argomenti giuridici, politici e sociali. Egli rivolse a me parole cortesi, delle quali gli son grato, e mi

esortò ad essere forte, a ripigliare il mio vecchio coraggio per non farmi travolgere da certe correnti d'idee pericolose.

L'elogio è cortese, ma questa volta sento di meritarlo, perchè è mio costume di parlare come sento, e di operare come penso senza preoccuparmi se sarò approvato dai pochi o dai molti. E credo di averne dato prova a proposito di questo disegno di legge, del quale per strana coincidenza di casi, mi toccò di essere relatore nel 1885, relatore nel 1890 e da ultimo ministro proponente. Onor. Parenzo, ella non può aver dimenticato che quando nel 1885 si discusse il disegno di legge sugli infortuni del lavoro, proposto dal Berti e difeso dal Grimaldi, fui solo o quasi solo a resistere alla corrente.

La mia resistenza, avvalorata dalla bontà delle ragioni da me addotte, produsse i suoi effetti. L'art. 1, nel quale si compendia la sostanza della legge, passò per un voto alla Camera, ed il progetto poi trovò onore di sepoltura in Senato.

Opponendomi al disegno di legge del 1885, non mi limitai ad una sterile critica; ma ai concetti che combattevo opposi un altro ordine di idee, che allora parvero e forse erano acerbe, ma sette anni decorsi le hanno maturate nella coscienza pubblica.

Nondimeno giova rilevare che neppure allora si negavano due cose, che oggi mi pare abbia messo in dubbio l'onorevole Parenzo, cioè la necessità di provvedere al fenomeno nuovo e doloroso degli infortuni, che si ripete con una fatale costanza a dispetto di tutta la previdenza umana; e l'insufficienza di provvedervi con le vecchie norme del diritto comune.

Codesto fenomeno è generato dalla trasformazione progressiva dell'industria moderna, la quale crea grandi agglomerazioni di lavoratori e si serve di meccanismi complicati e pericolosi.

In questa lotta con le forze elementari della natura pur troppo spesso l'uomo soccombe sul campo onorato del lavoro.

Le statistiche industriali, hanno messo in chiaro che su cento infortuni del lavoro, ottanta almeno sono dovuti al rischio inerente all'esercizio delle industrie.

Ponete ben mente a queste cifre. Ammesso che ottanta su cento degli infortuni dipendono da cause ignote, da caso fortuito e da forza maggiore, ne segue che ottanta volte su cento

le conseguenze sciagurate sono a carico degli operai: in dieci o dodici casi concorre la responsabilità colposa dell'operaio; in otto o poco più si riscontra la responsabilità del padrone.

Di qui il bisogno di nuovi e speciali provvedimenti, poichè l'articolo 1151 del Codice civile, fondato sulla colpa aquiliana, soccorre appena ai casi, nei quali è in giuoco la responsabilità del padrone, che sono i meno.

Ove, come nel caso fortuito, manca la colpa, non v'ha luogo ad indennizzo, per cui, di fronte al fenomeno del rischio professionale, il diritto comune è disarmato.

Per provvedere al maggior uopo, i giuristi avvisarono poter sopperire all'insufficienza del diritto scritto torturando le disposizioni del Codice civile. Fu così inventata la teoria della colpa contrattuale, e, come corollario l'espedito dell'inversione della prova, propugnata da M. Sainctelette nel Belgio, e da M. Sauzet in Francia, la quale teoria ebbe largo seguito nei due paesi, e la sua influenza si rispecchia nella giurisprudenza.

Una simile corrente di opinioni condusse i legislatori svizzeri a fare della responsabilità degli infortuni e delle prestazioni del caso fortuito un'*obligatio ex lege*.

Quali furono le conseguenze?

Ce lo dice Numa Droz in una sua pregevole relazione, nella quale attesta che seguirono danni ed inconvenienti d'ogni natura, che consigliarono il Governo a mutar cammino.

E col pensiero del Governo si trovò concorde l'opinione popolare, consultata col *referendum*, la quale si pronunziò favorevole all'assicurazione obbligatoria. La stessa corrente si fece strada nel Belgio, che è la cittadella delle teorie giuridiche, ed anche quivi in un recente progetto si accoglie il sistema dell'assicurazione obbligatoria.

Ma, mutando sistema, non si abbandonò la antica tesi; e così vediamo sotto la nuova forma far capolino le vecchie tendenze, rappresentate, come dissi ieri, dal consigliere Van Berghem, il quale si è studiato di conciliare le norme della responsabilità civile col criterio del rischio professionale, mediante uno strano amalgama, che somiglia come due gocce d'acqua al sistema propugnato dall'onorevole Auriti.

La Commissione speciale, presieduta dal Van Berghem, sforzandosi di ridurre questi nuovi fenomeni sotto una figura giuridica già preveduta e legiferata, stimò potersi rintracciare, almeno in germe, nel contratto di locazione dei servizi l'obbligo del proprietario di prestare il caso fortuito. Il suo ragionamento si riassume in questa guisa: quando il padrone di un'industria pericolosa assolda gli operai, egli contrae tacitamente con essi l'obbligo di prendere colla diligenza di buon padre di famiglia tutte le misure proprie ad impedire, per quanto è possibile, che la sicurezza di essi sia compromessa durante l'esecuzione del lavoro.

Il sistema dell'azione contrattuale rivive in quel progetto, ma in una forma molto attenuata, in quantochè l'inadempienza del contratto non si desume dal solo fatto della ferita o della morte dell'operaio, ma occorre provare inoltre la correlazione di tale avvenimento con l'omissione delle cure prescritte dall'art. 10 del progetto.

Colui che in simile caso è tenuto a pagare l'indennità, non è nè colpevole nè responsabile: è soltanto a causa della natura del contratto di locazione de' servizi che egli è obbligato a sopportare, in una certa misura, il peso dell'infortunio onde furono colpiti i suoi operai.

Perciò il progetto belga si applica a qualunque infortunio del lavoro, ovunque si verifichi, nella grande come nella piccola industria, e comprende non solo gli operai, ma fino i servi di casa. L'assicurazione insomma è un mezzo di liberarsi meno onerosamente dagli obblighi imposti dalla legge del contratto.

Ecco il fondamento del progetto belga.

Noi, in luogo di travagliarci in codeste esercitazioni ginnastiche dell'intelletto, invece di forzare il Codice civile per fargli dire ciò che non dice, abbiamo creduto savio consiglio atternerci alla tradizione dei padri nostri. Anche in Roma antica, come accennai ieri, vi era un diritto scritto, rigido e inflessibile, che mal si adattava ai crescenti bisogni della vita sociale. Come si provvede? stiracchiando o contorcendo forse il diritto scritto? No, ma creando un diritto nuovo, accanto all'antico, il diritto pretorio fondato sul criterio dell'equità. È quello che noi facciamo col presente disegno di legge. Noi non ricorriamo al Codice civile, nè ci ostiniamo

a ricercare in esso i provvedimenti per un fenomeno nuovo, che esso non poteva prevedere, e non ha preveduto, ma ci studiamo di porvi riparo con un sistema ispirato ai criteri dell'equità e dell'utilità sociale.

Questo progetto di legge non è venuto fuori dal nostro capo: esso risponde a concetti accolti ed elaborati dalla coscienza del mondo civile, e s'informa ad autorevoli esempi. Il nostro disegno di legge è modellato sulla legislazione vigente in Austria ed in Germania, ove l'assicurazione obbligatoria ha fatto buona prova.

A torto quindi l'onor. Parenzo ci biasima di esserci messi per questa via. Non siamo noi che vi ci siamo messi; è il mondo civile, che col suo esempio ci ha sospinti. Non è possibile, onor. Parenzo, metterci in disparte, per non vedere, per non sentire le correnti d'idee, e i bisogni nuovi, che incalzano il mondo moderno.

Senatore PARENZO. Domando la parola per un fatto personale.

CHIMIRRI, *ministro di grazia e giustizia*. L'insufficienza del diritto comune a provvedere a codeste necessità sociali, è una verità che nessuno mette in dubbio.

La più riluttante ed accettare il sistema dell'assicurazione obbligatoria, era la Francia, ma anche essa fu costretta di cedere alla corrente. La Svizzera, come dissi, adottò recentemente codesto sistema per voto popolare; il Belgio, pur tentennando, finirà per acconciarvisi.

E allora, onor. Parenzo, dove andrà a trovare i liberali che gli facciano compagnia? Le repubbliche al pari delle monarchie accettano oramai codesti due concetti, che sono i cardini del nostro disegno di legge, nè credo, che accettandoli, si dia allo Stato un'ingerenza soverchia, o contraria alle sue funzioni.

Anch'io mi sento attratto leggendo le pagine eloquenti di Herbert Spencer, ispirate a quel potente individualismo, che costituisce la nota caratteristica delle istituzioni inglesi.

Ma anche Herbert Spencer, se guarda intorno a sè, deve confessare che l'Inghilterra d'oggi non è l'Inghilterra di 50 anni fa. L'onor. Parenzo si meraviglia e ci muove rimprovero di volere i regolamenti industriali, la cui esecuzione sia vigilata da appositi ispettori, e dimentica che nella stessa Inghilterra, da lui citata ad esempio, si sono fatte non una ma parec-

chie leggi per disciplinare il lavoro industriale ed un corpo di ispettori, nominati dalla Regina, estende la sua giurisdizione per tutte le Contee del Regno Unito, penetra nelle fabbriche, ed ha autorità d' infliggere pene ai trasgressori.

Certe necessità, come vedesi, si impongono dappertutto; per la qual cosa non è giusto obiettare che noi esageriamo le funzioni dello Stato quando gli riconosciamo il diritto di intervenire e di vigilare il lavoro delle fabbriche pericolose per la tutela della vita di migliaia e migliaia di cittadini.

Ma come! Ammette che lo Stato possa intervenire per regolare l'igiene, la pulizia delle strade o cose simili, e vorreste tenerlo estraneo ed indifferente di fronte al pericolo che minaccia tanta parte della popolazione del Regno?

Fu detto che la lotta tra il capitale ed il lavoro è un' invenzione degli anarchici o una paura dei conservatori! Così pur fosse! Il rumore di codeste battaglie noi fortunatamente lo si sente ancora da lontano, non aspettiamo che si accosti a casa nostra. Si provvegga prima che la lotta si accentui, perchè il provvedere quando il bisogno non incalza ci dà modo di avvisare con prudenza; e non si corre rischio di venir sopraffatti.

La lotta tra capitale e lavoro è la lotta più acerba del tempo nostro, ed è dovere e funzione altissima di Stato attenuare il contrasto, scemandone le cause o i pretesti. Una legge che a ciò provvede, è legge di giustizia e di pacificazione sociale.

Onorevole Parenzo, ella avverti che i tribunali italiani pronunciano severi verdeti in materia di responsabilità nascente da infortuni del lavoro. È verissimo: e questo prova sempre più l'opportunità della presente legge, perchè quando certe necessità sociali diventano incalzanti, i rimedi s'impongono, e l'ambiente che circonda tutti, si riflette anche sulla coscienza e nelle sentenze dei magistrati.

Dinanzi al miserando spettacolo di migliaia di operai, che lasciano la vita o la integrità delle membra nella lotta del lavoro, di fronte alle lagrimevoli conseguenze di tanti e così miserandi disastri, il magistrato non può restare impassibile, e se la legge non si presta al riparo, egli sforza la lettera della legge per piegarla all'esigenza dell'equità. Se il Senato è convinto, come credo, della necessità de' proposti

provvedimenti, smetta le discussioni astratte ed affronti una buona volta le questioni concrete, che troveranno luogo opportuno nella discussione degli articoli (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onor. Parenzo per fatto personale.

Senatore PARENZO. Sarò brevissimo. L'onorevole ministro, colla facondia che gli è abituale, ha diretto contro di me le armi più formidabili della retorica moderna, ma, mi permetta che io glielo dica, infruttuosamente.

Il mio discorso si divideva in due parti: la prima parlava contro la tendenza, a cui parevami ubbidisse il Governo nel presentare come grande riforma e come parte di una intiera legislazione sociale un provvedimento, che doveva trovare la sua ragione in altre considerazioni; nella seconda parte, esaminando la legge, io resi omaggio a quei fatti dell'industria moderna per i quali dissi che i sentimenti di giustizia, di pietà, consigliavano a provvedere.

E poichè io stesso ripeteva che l'80 per cento degli infortuni sono dovuti a caso fortuito ed a forza maggiore, dissi che accettava una legge che a questi provvedesse.

Veda l'onorevole ministro, che tutto il largo sfoggio di erudizione che egli ha fatto, tutti gli argomenti commoventissimi che egli ci ha svolto non potevano esser diretti contro di me, che ero perfettamente d'accordo con lui nel provvedere all'80 per cento dei disastri provenienti dai casi fortuiti.

L'onorevole ministro soggiunse, che dell'altro 20 per cento dei disastri, il 10 per cento è dovuto a colpa dell'operaio, e il 10 a colpa dell'industria. Ora è per così poco, onorevole ministro, che vogliamo presentarci al mondo come i riformatori dei rapporti economici, mettere mano nel Codice civile, togliere di mezzo i criteri della colpa e formolare tutto un insieme di disposizioni antiggiuridiche?

Dunque, l'onorevole ministro vede che tutto il suo discorso non mi ferisce, nè mi riguarda.

Fino a che egli parla di bisogni urgenti in materia di infortuni sul lavoro a cui occorre provvedere, siamo d'accordo, e per i casi fortuiti che rappresentano l'80 per cento di codesti infortuni siamo d'accordo possa essere utile l'assicurazione obbligatoria. Ma tutte le altre disposizioni della legge che cosa hanno da fare con ciò?

Finchè l'onorevole ministro parla di ciò che si è fatto negli altri paesi (l'Ufficio centrale è stato così diligente che ci ha reso tutti dotti nella materia), io nulla ho ad obiettare. Ma quando egli viene a parlare del concreto della legge, attendo ancora che egli dia spiegazioni del perchè si siano introdotte alcune disposizioni, che nulla hanno a che fare coll'assicurazione per i casi di forza maggiore, e come queste disposizioni si colleghino con quell'ordine di idee che egli ha svolto e nel quale possiamo trovarci d'accordo. Accordo nel quale avrei tanto più volentieri voluto trovarmi pieno e completo, dacchè l'onorevole ministro certo non ricorderà, ma mi pregio ricordarlo io, che io fui pure un gregario tra coloro che combatterono la legge del 1885; come l'onorevole ministro, io pure oggi non ho fatto che ripetere quello che ho detto allora, però con questa differenza tra me e lui, che anche allora io combattevo le tendenze, in nome delle quali si presentavano dal Governo questi provvedimenti quasi fossero riforme sociali atte ad antivenire i fati e a portare la calma tra capitalisti e lavoratori, mentre l'onorevole ministro a quelle stesse tendenze oggi rende omaggio.

Allora io diceva che qui non si tratta che di piccoli provvedimenti, che possono essere suggeriti da bisogni creati dallo sviluppo della industria moderna, sulla cui opportunità ed eccellenza si poteva discutere, ed esservi favorevoli o contrari, ma per i quali non ci era la necessità di mettere il campo a rumore col dividere il Parlamento ed il paese in socialisti ed in anti-socialisti.

E questo io dissi allora e ripeto oggi all'onorevole ministro, perchè ad onta che quella volta combattissimo nello stesso campo, oggi lo vedo trasformato anch'egli in un socialista della cattedra!

Vi è un'ultima parte del suo discorso a cui sento il bisogno di rispondere; ed è quella che riguarda i regolamenti.

L'onor. ministro disse: ma vi pare che non sia funzione di Stato quella di vegliare alla salute di centinaia di migliaia di operai che lavorano in una industria pericolosa?

Ecco il perchè di questa ingerenza che vige già in Inghilterra, dove in pochi anni si sono fatte 14 leggi.

Onorevole ministro, io di queste funzioni di

Stato che si occupano della salute di centomila individui, ed in certi paesi, come in Germania, si arriva fino a milioni di operai, non so proprio rendermi conto, perchè si tratta di una funzione di Stato che non so come si potrà praticamente esplicare, a meno che oltre agli ispettori nostri che sorvegliano le industrie negli stabilimenti, noi non vogliamo aggiungere un corpo di medici sorveglianti gli operai, che vadano a curare coloro che nell'industria possono cadere ammalati.

Non facciamo frasi che possano nascondere concetti pericolosi.

Nessuno dirà o disse che una legislazione di un popolo civile non debba precisare certe determinate norme a garanzia di certe industrie pericolose. Già le nostre leggi stabiliscono cautele per cui i polverifici devono essere ad una certa distanza dall'abitato; certi esplodenti debbano esser vigilati; i macelli non debbano infestare l'aria e via via. Nessuno nega che ad altri simili materie possano provvedere leggi speciali, se non provvedono le generali, ma altro è dire questo, ed altro è dire che lo Stato deve avere l'incarico di fare altrettanti regolamenti per quante sono le industrie, e debba avere un esercito d'ispettori che vadano in giro a sorvegliare se questi regolamenti sono applicati. Tutto ciò non è funzione di Stato, ma è burocrazia bella e buona. Io comprendo che si possa discutere, se lo Stato possa fare una legge per limitare le ore del lavoro, o per imporre il riposo domenicale, capisco anche che una legge escluda i giovani da certi lavori fino ad una certa età, ma la sorveglianza per l'esecuzione di queste leggi non è funzione governativa, vi sono le autorità locali che provvedono, e tutto ciò è ben diverso da quello che vi proponete di fare col progetto in discussione.

Qui voi domandate di fare una quantità enorme di regolamenti, ed un corpo d'ispettori in giro per l'Italia per andare a vedere se questi regolamenti sono osservati, inceppando le industrie e minacciandone l'esercizio.

Voi citate la Germania, l'Austria e l'Inghilterra. Ma l'Inghilterra che è tanto cauta nel far leggi, voi stessi dicevate che in pochi anni per le industrie ne ha fatte 14, che ha già impiantato un corpo d'ispettori. Ora occorrerebbe vedere quali siano stati i risultati di tutto ciò, imperocchè chiamarsi Inghilterra, non significa

far sempre tutto bene. Voi non vorreste ristabilire i maggioraschi, perchè li ha mantenuti l'Inghilterra!

Anche colà, adunque, vi è la possibilità di leggi cattive, ora specialmente che purtroppo anche là il parlamentarismo minaccia di degenerare in un dispotismo *sui generis*, il dispotismo delle maggioranze minacciate alla libertà più d'ogni altro dispotismo.

L'autorità tratta dall'esempio di altri paesi ha un valore limitato; noi vogliamo ragionare in Italia, secondo i bisogni suoi, e i criteri che codesti bisogni ci suggeriscono.

Se volete che discutiamo sulle funzioni di Stato discutiamo pure, ma non datemi ad intendere che le disposizioni che inserite in quei regolamenti entrino nella sfera delle funzioni moderne dello Stato civile, e rispondano agli impellenti bisogni di umanità e di benessere per la classe operaia, ecc.

Queste sono parole che a me fanno una impressione molto moderata, imperocchè io più che alle parole bado alla sostanza ed ai fatti, e credo di soddisfare meglio ai bisogni del paese difendendo la sua libertà e il retto ordinamento delle sue istituzioni, la limitazione dei poteri dello Stato, causa principale della maggior parte dei nostri guai, di quello che cedendo a certe commozioni oratorie che possono strappare un applauso, ma esaminata nella loro sostanza non contengono effettivamente argomenti convincenti e persuasivi.

Senatore AURITI, *relatore*. Signori senatori! Comincio da alcune dichiarazioni relative alla opera dell'Ufficio centrale, dichiarazioni la cui necessità risulta dal discorso fatto dal nostro collega Cannizzaro.

Il senatore Cannizzaro venne tra noi e dapprincipio era avverso in genere a tutto il concetto della legge. Però egli insisteva che per lo meno si esigesse assolutamente dal Governo che ci comunicasse per far parte di questa legge la misura dell'indennità. Solo in questo modo se ne potrebbe, in concreto, valutare la portata.

In secondo luogo quando dal progresso della discussione fra noi si rilevò che era possibile di dedurre gli obblighi imposti con questa legge da un concetto giuridico, egli si arrese ai voti della maggioranza.

Si dileguò in lui il timore che affidandosi a

concetti generici di transazione, di interesse sociale, si svolgesse più tardi quella potenza di espansione irresistibile, tale da portare come in Allemagna 125,000,000 all'anno di gravame sopra le industrie in virtù di questi titoli.

E acquistammo così il voto di un autorevole collega. Dobbiamo qui ringraziare il Governo di aver soddisfatto e lui e noi con tutti gli Uffici del Senato, stati in ciò concordi, dandoci nel testo della legge la misura dell'indennità pei casi d'infortuni nel lavoro.

Un'altra preoccupazione turbava il collega Cannizzaro riguardo alle ispezioni che si devono fare negli opifici d'industrie pericolose potendo portare grande impaccio agli industriali, pericolo di rivelazioni di segreti, e infine molestie, le quali bisogna evitare, per quanto è possibile, onde lasciare all'industria la massima libertà di movimenti.

Ma non richiese fosse cancellato del tutto l'art. 16 ministeriale; si contentò che noi, specificando le funzioni di questi ispettori, avessimo messo parole così ristrette da esprimere l'assoluta necessità della loro ingerenza.

Il ministro vedrà così perchè noi abbiamo mutato una o due parole in quello che per noi è l'articolo 4, dando agli ispettori la facoltà di procedere alle sole investigazioni *indispensabili* all'esecuzione del loro mandato. Quello che riguarda il verificare il numero degli operai era parte secondaria, ma nell'articolo ministeriale c'è il diritto degli'ispettori d'invigilare per l'osservanza dei regolamenti e degli obblighi imposti dalla presente legge.

In seguito dovendo coordinare la redazione degli articoli, mettemmo in capo dell'articolo primo un'espressione generica già contenuta in quella clausola speciale relativa alla investigazione più molesta.

In questa parte Ministero ed Ufficio centrale siamo d'accordo.

Resterà ancora la questione sostanziale.

Potrà il nostro collega richiedere al signor ministro delle dichiarazioni sul modo come questa ispezione sarà esercitata, sul modo come i diritti degli industriali saranno rispettati, sul modo come la libertà di essi industriali non sarà molestata senza un'assoluta necessità imposta dallo scopo che si vuol raggiungere.

Mi permetta ora l'onor. ministro di dire che, mentre accetto tutte le dichiarazioni che

egli ha fatto ai senatori Chiaves e Vitelleschi per dimostrare la perfetta consonanza del nostro col suo progetto, tanto le differenze sono minime, mi permetta di dire che nel Senato l'apprensione dell'esistenza di un vero conflitto sostanziale è nato appunto dal perchè fu preferito il metodo di seguire per la discussione il progetto ministeriale, anzichè quello dell'Ufficio centrale.

Io non ora soltanto, ma ho detto chiarissimamente nella mia relazione, che c'è unicamente un contrasto nel modo di dimostrazione, un contrasto nel principio generale, ma che esso non si riverbera in nessuna proposizione degli articoli di legge principali tale da non permettere di votarli con qualche modificazione accessoria, ma di doverli rifare da capo.

Le poche divergenze non si rivelano che in certe conseguenze secondarie, le quali possono giustificarsi sia nell'un sistema che nell'altro.

In quanto alla discussione che ci resta ancora da fare, consenta il senatore Chiaves, consentano gli altri colleghi di seguire il metodo che indicò l'onor. ministro.

Noi abbiamo quattro articoli nel nostro progetto sui regolamenti preventivi; il ministro conviene che due almeno bisogna riunirli insieme e quindi discutere il 1° e il 15° del progetto ministeriale col 1 e 2 nostro.

Intorno a questi due articoli relativi ai regolamenti preventivi si faranno in concreto tutte quelle dispute che adesso vagherebbero troppo in questa discussione generale, che deve abbracciare il complesso e l'idea informativa della legge.

Quando entreremo poi alla discussione dell'indennità, sono lieto di argomentare dalle parole del ministro che egli accetti la discussione sul nostro art. 6 nel quale avevamo compreso tutto ciò che tocca la parte più sostanziale di questa legge, e direi quasi tutta la legge.

Quale è il genere di infortuni che dà luogo a indennità determinata per legge? quali i casi d'eccezione per rapporto al padrone ed all'operaio, per cui debba ritornarsi al diritto comune? quale il modo, come dimostrare il dolo e la colpa che costituiscono la causa delle eccezioni? In questi tre o quattro commi si può dire che è tutta la legge. In essi sta la divergenza principale tra l'Ufficio centrale e il ministro, ma

divergenza minima appetto a quella che si è manifestata nel Senato tra l'onor. Chiaves, che vuole unicamente mettere tra le eccezioni per responsabilità comune il dolo, e l'onor. Parenzo, il quale vuole la responsabilità completa anche per la colpa lieve.

La differenza esistente tra l'Ufficio centrale e il ministro, di cui ho fatto brevemente la storia nella relazione, è quella stessa, che esiste tra le legislazioni speciali della Germania e dell'Austria-Ungheria, ed i progetti di legge che si discutono in Francia e nel Belgio. Rimettiamo dunque la discussione di questi problemi all'art. 6.

Solo è mio debito formolare qui in poche parole la teorica dell'Ufficio centrale per rispondere alla parte generica degli attacchi del senatore Parenzo.

Quale è il concetto da cui muoviamo? È il fenomeno nuovo di grandi industrie pericolose, di lotte nel lavoro con le forze prepotenti della natura, di danni inevitabili, onde il bisogno di provvedimenti speciali. Quando si parla di diritto, io non dico del Codice, perchè il Codice è il diritto codificato, ma parlo del diritto quale può formarsi per rapporti nuovi anche fuori del codice, e che la nuova legge riconoscerà, sanzionerà, non creerà dal nulla con atto arbitrario.

Quando si voleva torturare il Codice per trovarvi ad ogni costo la responsabilità civile per colpa del padrone in caso dell'infortunio nel lavoro toccato all'operaio, il Senato ricorda che io fui, il meno valoroso, ma certo il più tenace oppositore; e credo di avere allora con le mie parole influito a creare quell'ambiente per cui la legge non poté arrivare in porto. Che anzi, poichè si voleva allora combinare il sistema dell'assicurazione col sistema delle responsabilità esagerate, escludendo queste per l'intraprenditore che avesse fatta l'assicurazione, io diceva: se vorrete rendere indirettamente obbligatoria l'assicurazione con un atto d'ingiustizia, lasciandole l'apparenza della libertà, tutto il vostro procedimento sarà infetto da quel peccato originale, ed apparirà non solo ingiusto ma vessatorio.

In quanto alla dottrina della colpa contrattuale, essa si chiarì subito insufficiente. Impeccchè, supponendo fatta dall'intraprenditore la promessa di sicurezza all'operaio, giustificava

l'obbligo della prova, ma non provvedeva al bisogno, non dando diritto a risarcimento, quando fosse poi provato essere stato l'infortunio effetto di caso fortuito o di forza maggiore.

In quanto poi all'ultimo progetto belga, che io ho detto stentato, che risente della lima per le correzioni di qua e di là fatte, esso non è in fondo che la teorica del rischio professionale dissimulata sotto forma di obbligo contrattuale, e quindi esagerata fuori le condizioni di lavoro pericoloso che è il vero titolo dell'indennità. Così in quel progetto vi è quasi una contraddizione, poichè in conclusione, mentre muove da una nuova determinazione degli obblighi nascenti dal contratto di locazione, non vi trova quello del risarcimento del danno, ma bensì l'altro di una indennità, la cui misura è fissata per legge e non per contratto.

Dunque io dico, la teorica del rischio professionale, o meglio dell'indennità legale per rischio speciale inerente in certe categorie di lavoro, è il principio nuovo oggi prevalente nella legislazione moderna, il quale con un fondamento giuridico basta a difendere tutta la legge, e che il ministro, pure non rinunciando alle sue idee, potrebbe non mettere in tutto da canto.

L'onor. Parenzo ammette che vi sono nei lavori pericolosi rischi tali e danni inevitabili, per cui l'operaio che presta la sua opera non deve subire egli solo le conseguenze degli infortuni, mentre altri ne raccolgono i frutti. Egli ammette che se l'operaio non deve avere l'integrale risarcimento dei danni, abbia diritto però ad un parziale risarcimento, sicchè la parte del danno non compensata rappresenta il contributo dell'operaio nell'infortunio. Però egli non vuol tener conto che di soli eventi per caso fortuito o di forza maggiore, non delle colpe, siano pure lievi, del padrone o dell'operaio, le quali debbono rientrare, secondo lui, nelle regole della comune responsabilità civile per colpa.

Ma, onorevole Parenzo, nelle industrie pericolose, in cui il disastro può avvenire per la più piccola disattenzione, sono danni inevitabili anche quelli delle colpe lievi, del padrone e dell'operaio.

Ma come volete che l'operaio lavorando per ore ed ore in lavori faticosi e spesso monotoni, non fallisca in qualche momento? E pel minimo

obbligo vorreste condannarlo a perdere il diritto all'indennità? E così è pure del padrone travolto nel turbine di tante incombenze, spesso nel mezzo all'ordinamento complicato di congegni potenti. Questi casi di colpe lievi sono parte appunto de' casi fortuiti, de' danni inevitabili delle industrie ed imprese pericolose.

Ma dunque noi si vuol fare uno strappo al Codice civile?

No, il Codice civile fu fatto per i casi ordinari, ed ora siamo a regolare i rapporti nuovi di nuovi fenomeni.

Il rimprovero principale che io ho fatto al progetto belga, presentato al Parlamento dal Governo, è di aver voluto modificare la teorica del rischio professionale, estendendolo a tutte le industrie anche non pericolose.

Ma allora manca il titolo all'indennità, manca il titolo per l'esclusione della responsabilità dipendente da colpa lieve.

Ripeto qui per mostrare la connessione della nostra dottrina con quella dell'onorevole ministro, che quest'indennità nei casi d'infortunio nel lavoro è sottoposta a due condizioni, una che non sia illusoria per l'operaio, l'altra che non opprime l'industria, perchè allora si esiccherebbe la stessa fonte di che alimentare il lavoro.

Or bene, è la mutualità dei rischi, è l'associazione dei danni, è l'associazione diretta per consorzi, o indiretta per l'organo intermedio delle Casse d'assicurazione, che rende possibile all'industria di sostenere il nuovo peso senza danno.

Dunque è vero che l'assicurazione non è che una modalità, non è la sostanza, poichè la sostanza è il diritto all'indennità, ma è una modalità connessa al diritto come mezzo necessario per la sua attuazione.

In quanto al determinare i casi in cui l'indennità non è dovuta all'operaio, ovvero l'indennità pagata non libera il padrone tenuto all'integrale risarcimento del danno, se ciò debba essere per dolo solamente, o anche per colpa grave dell'operaio o del padrone, lo vedremo quando si discuterà il nostro emendamento concretato nell'art. 6.

Questo punto l'abbiamo chiarito in modo speciale nella relazione, perchè è materia della divergenza più importante col ministro.

La discussione di quest'oggi ha potuto ritar-

LEGISLATURA XVII — 1^a SESSIONE 1890-91-92 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 24 FEBBRAIO 1892

dare la votazione dei singoli articoli, ma è stata proficua per lo sviluppo dei concetti che informano tutta la legge.

Ed io spero che il Senato voglia darci i suoi suggerimenti in concreto per ciascun articolo, sicchè la legge, che è di tanta importanza, pigli proprio il carattere di lavoro compiuto in comune.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo la parola e non essendovi oratori iscritti, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passeremo alla discussione degli articoli.

Voci. A domani, a domani.

PRESIDENTE. Allora rimandiamo il seguito della discussione a domani, alle ore 2 pom.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani.

Al tocco. Riunione degli Uffici per l'esame del progetto di legge:

Tramvie a trazione meccanica e ferrovie economiche

Alle due pom. Seduta pubblica per la discussione dei seguenti progetti di legge:

Provvedimenti per gl'infortuni nel lavoro;
Legge Consolare.

La seduta è sciolta (ore 5 e 30 pom.).
