MORE SAFE HISTORY

8 settembre 2021

A cura di: Michelangelo Ingrassia

Alle origini dei Comitati Consultivi Provinciali Inail
Il significato storico di una funzione sociale

1962 L'ANNO DELLE SVOLTE

Fu l'anno in cui l'Italia conquistò la quasi piena occupazione. Rileggendo i dati Istat si apprende che si ebbe una notevole riduzione della disoccupazione, scesa a un milione e centosessantatremila unità, su una forza-lavoro di ventuno milioni e trecentosettantaquattromila lavoratori. Il PIL toccò la vetta del 7%, le retribuzioni eguagliarono la media europea e tutti gli indicatori di consumo dei beni balzarono su. Ai primati economici e sociali si aggiunsero mutamenti radicali in campo sindacale e politico: terminò l'epoca degli accordi contrattuali separati e la formula del centrosinistra archiviò l'esperienza dei governi centristi.

Anno di svolte, dunque, il 1962; in un periodo che, dalla fine degli anni Cinquanta alla fine dei Sessanta, gli storici hanno definito del miracolo economico italiano. Fu in quest'anno incredibile, caratterizzato dall'avvio della distensione nella politica internazionale e delle riforme sociali nella politica nazionale, che un gruppo di nove deputati presentò alla Camera, il 19 giugno 1962, una proposta di legge sulla «Istituzione di Comitati consultivi provinciali presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni».

L'OPERA E GLI AUTORI

Individuando le vigorose trasformazioni in corso nel processo produttivo e comprendendo i segnali e le richieste provenienti dai luoghi di lavoro sulle mutate condizioni di rischio in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, i nove deputati proponevano di istituire anche per l'Inail, come già per l'Inps, un organo collegiale formato da rappresentanze sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori con il compito di sviluppare e potenziare un maggiore decentramento delle funzioni amministrative dell'Istituto per garantire una più efficace rispondenza delle funzioni stesse agli interessi territoriali.

La proposta di legge, presentata alla Camera il 19 giugno 1962, recava la firma dei deputati Vito Scalia, Baldassare Armato, Giuseppe Sinesio, Salvatore Angelo Gitti, Amos Zanibelli, Agostino Pavan, Aurelio Angelo Colleoni, Nullo Biaggi, Carlo Donat Cattin; tutti membri della Democrazia Cristiana. Spicca tra i proponenti il nome di Donat Cattin, già sindacalista della Cisl e *leader* della corrente di sinistra interna al Partito denominata "Forze Nuove", destinato a una notevole carriera di parlamentare e di ministro. Come Donat Cattin, anche gli altri firmatari provenivano dalla Cisl, uno dall'Acli (l'operaio bresciano Gitti); tre di essi erano siciliani (Scalia, Sinesio, Armato), quattro lombardi (Zanibelli, Colleoni, Biaggi, Gitti), uno veneto (Pavan); tutti venivano dalle fabbriche, compreso il piemontese Donat Cattin. Una traccia biografica non secondaria, l'esperienza diretta nel mondo del lavoro, che spiega motivi e finalità di una proposta di legge che si può dire germogliata dalla viva consapevolezza di lavoratori e dalla loro diretta conoscenza del mondo del lavoro e delle sue esigenze. Sta proprio nelle virtù della consapevolezza e conoscenza il senso della storia di una legislazione sociale d'avanguardia quale quella elaborata nei primi trent'anni della Repubblica e nel cui ambito, non a caso, si collocano i Comitati Consultivi Provinciali presso le sedi Inail.

ITER LEGIS. LO SCONTRO SULLA PRESIDENZA

Illustrando all'Aula il disegno di legge, il deputato Gitti affermò che la missione dei Comitati era di attuare «una più idonea azione propulsiva e di orientamento delle diverse esigenze delle categorie produttive e del lavoro».

Tali esigenze andavano soddisfatte mediante «attività di studio del fenomeno infortunistico al fine di segnalare eventuali anomalie che possano e vadano eliminate; attività di consulenza allo scopo di facilitare l'attuazione dei fini istituzionali secondo le obiettive esigenze direttamente rappresentate dalle categorie professionali; azioni di stimolo, con suggerimenti e proposte, per migliorare l'azione amministrativa degli organi burocratici dell'Istituto». I Comitati quindi, secondo i proponenti, erano chiamati a svolgere una funzione mediana territoriale tra lavoratori e imprese da una parte e Inail dall'altra, segnalando all'Istituto irregolarità da eliminare in campo infortunistico, facilitando nel territorio l'attuazione dei servizi istituzionali dell'Istituto richiesti da imprese e lavoratori, indicando alle sedi territoriali linee d'indirizzo per migliorare l'azione amministrativa dell'Istituto.

Il successivo 2 luglio la Camera deferì la proposta di legge in sede referente alla Commissione Lavoro. Il 4 ottobre la Commissione chiese e ottenne dalla Camera che la proposta le fosse deferita in sede legislativa. Il 9 ottobre la Commissione si riunì alla presenza del Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Ettore Calvi (anch'egli democristiano proveniente dalla Cisl) che, in nome del Governo, chiese modificazioni al testo. La più importante di tali richieste, che modificava l'impostazione e le finalità dell'Organo, riguardava il ruolo dei Direttori della sede provinciale (oggi territoriale). Il testo originario attribuiva al Direttore il ruolo di componente con funzioni di segretario del Comitato; il Governo propose invece che gli fosse affidata la presidenza. È chiaro che tale proposta, se approvata, avrebbe stravolto l'architettura del disegno di legge e la funzione dei Comitati. Sulla questione fu rilevante l'intervento di Vito Scalia, che vale la pena di riportare per la straordinaria attualità dei suoi concetti a fronte di talune dinamiche in alcuni casi ancora presenti nelle relazioni tra Comitati e Direzioni. Il deputato catanese affermò «che se le direzioni provinciali debbono essere vigilate, nel senso più democratico della parola, dalle Commissioni consultive, queste ultime non avrebbero più motivo di esistere se dovessero essere presiedute dal Direttore provinciale dell'Inail […] il Presidente deve essere un rappresentante delle categorie produttive, le quali tramite suo devono avere la possibilità di seguire da vicino la complessa attività dell'Istituto». Si tratta di una precisazione interessante, che chiarisce ulteriormente il ruolo dei Presidenti e dei Comitati i quali sono chiamati a vigilare sulle complesse attività delle sedi Inail in nome e per conto dei sindacati e delle imprese del territorio. Il dibattito in commissione a questo punto si arenò e fu stabilito di rinviare ad altra seduta il seguito della discussione, che riprese il 17 ottobre in seduta antimeridiana. Fu in quegli otto giorni di tempo che governo e deputati proponenti trovarono un accordo e presentarono il testo della legge così come lo conosciamo oggi, approvato con votazione a scrutinio segreto dalla Commissione e inviato lo stesso giorno alla Camera per la seduta pomeridiana.

Con la doppia approvazione di Camera e Senato e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 28 dicembre 1962, il testo della proposta diventò Legge della Repubblica con le firme di Amintore Fanfani, Presidente del Consiglio; Giacinto Bosco, Guardasigilli; Virginio Bertinelli, Ministro del Lavoro; Angelo Raffaele Jervolino, Ministro della Sanità; Antonio Segni, Presidente della Repubblica.

IL TESTO ORIGINARIO E QUELLO IN VIGORE

Se la norma riguardante le funzioni di segretario del Comitato attribuite ai Direttori di sede, prevista dal testo originario, rimase nella Legge entrata in vigore, altre furono modificate o aggiunte. Il testo originario, infatti, rispetto all'altro diventato Legge, prevedeva per ogni componente la nomina di un supplente e attribuiva la nomina dei membri a un decreto del Ministro del Lavoro.

Merita ricordare, del testo originario, il comma concernente lo studio dell'andamento del fenomeno infortunistico; vi è un periodo eloquente, nella forma e nel contenuto, che esprime il significato e indica la metodologia da applicare per adempiere a questo particolare e decisivo compito: i Comitati «studiano l'andamento del fenomeno infortunistico nelle cause che lo determinano e nelle conseguenze che ne derivano per eventuali segnalazioni e proposte». Anche se nel testo in vigore sono scomparsi i riferimenti alle "cause che lo determinano" e alle "conseguenze che ne derivano", tuttavia il dettato della norma è di analizzare cause e conseguenze degli infortuni nel territorio: uno studio che dunque presuppone non solo una lettura statistica ma anche un'indagine sociologica, storica, giuridica, medica, culturale degli infortuni e che chiama in causa i processi produttivi, la funzione dei sindacati, il ruolo delle aziende, i compiti delle istituzioni preposte e anche le ricadute sull'impresa, sui lavoratori, sui familiari delle vittime; non a caso, sia nel testo originario sia in quello approvato, compaiono nella composizione dell'organo anche i rappresentanti delle Istituzioni direttamente interessate e facenti capo al Ministero del Lavoro e al Ministero della Sanità.

La Legge istitutiva dei Comitati (3 dicembre 1962, n. 1712) subì negli anni altre modifiche: con la Legge n. 413/1965 fu incluso tra i membri un rappresentante degli artigiani mentre con la Legge n. 45/2011 fu incluso un rappresentante dell'associazione maggiormente rappresentativa dei mutilati e degli invalidi del lavoro. Sono inclusioni che rinsaldano l'intento della Legge, spiegato dal deputato Gitti nel suo discorso alla Camera con le seguenti parole: «realizzare un coordinamento più efficace dell'attività periferica dell'Inail unitamente a una migliore rispondenza dei compiti alle particolari situazioni locali». Parole che esprimono il significato storico di una funzione sociale.

I COMITATI E L'ISTITUTO

Ruolo e funzione che furono subito riconosciuti dagli organi centrali dell'Istituto. Nella Circolare n. 17 del 2 marzo 1964, per esempio, la Direzione Generale Inail, nel trasmettere alle sedi provinciali le norme per il funzionamento dei Comitati, deliberate dal Consiglio d'Amministrazione, invitava le Direzioni provinciali a «tenere presente la importanza e la delicatezza dell'opera che i nuovi organi sono chiamati a svolgere e che, per quanto di carattere meramente consultivo, potrà essere di valido aiuto, solo se i Comitati stessi saranno adeguatamente informati sulle norme che regolano la vita dell'Istituto e sui maggiori problemi dell'infortunistica». A tal fine si raccomandava «ai signori Direttori la massima scrupolosità e completezza nella compilazione delle relazioni periodiche che essi sono tenuti a presentare».

Dalla lettura delle prime circolari emanate dalla Direzione Generale dell'Istituto si apprende che, a differenza dell'organo centrale, le direzioni provinciali non sempre garantivano la collaborazione ai Comitati. Nella Circolare n. 58 del 17 luglio 1967, contenente le nuove norme di funzionamento, il Direttore Generale pro tempore scrive che «a proposito dei rapporti tra Comitato ed Istituto si tiene a far presente che questa Direzione generale ne ha fin dall'inizio riconosciuto l'importanza». Affrontando uno dei temi particolarmente divisivi, nella medesima Circolare era scritto che «per quanto riguarda la documentazione statistica da fornire ai Comitati per lo studio del fenomeno infortunistico nonché per i pareri, essa andrà tempestivamente richiesta alla Direzione Generale». Un richiamo, quello alla collaborazione fatto alle direzioni provinciali, costantemente presente fino alla più recente Circolare in materia; funzioni, quelle dei Comitati indicate nella legge istitutiva, costantemente riconosciute e normate in tutti i Regolamenti emanati nel tempo dagli organi centrali dell'Istituto.

Intervenendo in Commissione Lavoro sulla proposta di legge istitutiva, il deputato comunista Franco Raffaele aveva dichiarato: «ci associamo ai voti del Relatore e presentatore della proposta di legge affinché l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni possa avere al più presto queste Commissioni presso le sedi provinciali, per una maggiore salvaguardia della salute dei lavoratori e per un maggior interessamento a tutti i problemi che riguardano l'infortunistica».

Sono parole attuali; del resto, come sempre nella storia, mezzi e fini, enti e istituzioni camminano sulle spalle degli uomini e delle donne e dunque da essi dipendono gli sviluppi e gli esiti, la dignità storica e la funzione sociale di ogni istituzione.

Michelangelo Ingrassia

Riferimenti bibliografici

Istat, *Sommario di statistiche storiche dell'Italia 1861-1975*, Roma 1976

S. Turone, *Storia del Sindacato in Italia*, Roma-Bari 1992

Camera dei Deputati, *Scheda lavori preparatori Atto Camera: 3879*, Portale Storico della Camera

Inail, *Normativa dei Comitati Consultivi Provinciali*, Direzione Centrale, 1997