

FLAVIO QUARANTA

## LE ORIGINI DELL'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI AGRICOLI IN ITALIA E IL RUOLO SVOLTO DA MARIO ABBIATE

### *Premessa*

Allo stato attuale delle ricerche storiche, sembrerebbe che le forme assicurative, di varia natura, in favore della *persona* lavorante nella vita dei campi, siano state le ultime ad apparire e ad imporsi allo studio politico e all'organizzazione associativa del nostro tempo: sia privatistica che pubblicistica. E sul tema si potrebbe discorrere e congetturare a lungo<sup>1</sup>.

Prendendo spunto da queste lontane ma profetiche parole di Imberciadori, che acutamente osservava come, paradossalmente, gli uomini dediti all'agricoltura avessero prima di tutto voluto assicurare le cose, poi gli animali e solo per ultimo loro stessi, è nostra intenzione delineare una breve storia sulle origini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in Italia nel settore agricolo, che così tanta rilevanza ha avuto nell'evoluzione del nostro Stato sociale<sup>2</sup>. Lo faremo attraverso la figura privilegiata del senatore Mario Abbiate, il primo ministro del Lavoro e della previdenza sociale nella

<sup>1</sup> I. IMBERCIADORI, *Forme di assicurazione nella storia dell'agricoltura*, «Rivista di storia dell'agricoltura», 1, 1983, pp. 93-119: 115. L'Autore riprendeva un saggio pubblicato su «Assicurazioni», 2, 1958, dove venivano evidenziate le forme assicuratrici che, nella storia, gli uomini avevano adottato contro i rischi provocati da guerre, carestie, grandine, malattia o morte animale e, per ultimo, da lavoro agricolo.

<sup>2</sup> Per comprendere la parabola dello Stato sociale in Italia, cfr. la classica opera di A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, 1977 e, più recentemente, S. SEPE, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Milano, 1999; F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, 2005.

storia del nostro Paese, la cui opera nel settore dell'agricoltura, seppur in quasi totale carenza di studi, è stata di estremo interesse nella storia del XX secolo<sup>3</sup>. Per comprendere appieno il quadro che andremo a descrivere, porremo inoltre particolare attenzione alle vicende della "Cassa mutua degli agricoltori per gli infortuni degli operai sul lavoro", con sede a Vercelli, la prima a essere riconosciuta in Italia come ente morale, a cui ben presto s'ispirarono altre consimili associazioni tra le quali la fiorentina "Cassa mutua dei proprietari di fondi rustici per l'assicurazione del personale delle aziende agrarie contro gli infortuni sul lavoro".

### 1. *Mario Abbiate (1872-1954). Cenni biografici*

Mentre disponiamo, ormai da decenni, di adeguati strumenti bibliografici utili a comprendere la vita e le opere dei protagonisti italiani del movimento operaio e cattolico, quasi nulla è stato fatto di simile per gli esponenti dello schieramento liberale. Non sfugge alla regola Mario Abbiate, nonostante gli incarichi di prestigio ricoperti per oltre mezzo secolo nei più alti consessi nazionali e internazionali, del quale manca il profilo persino nel *Dizionario biografico degli italiani*, aggiornamenti compresi. Era nato a Genova il 14 febbraio 1872 dal garibaldino Giuseppe Abbiate e da Erminia Montalenti, originari di Caresana (paese a pochi chilometri da Vercelli). Dopo aver conseguito all'Università di Torino, giovanissimo, la laurea in Giurisprudenza, cui seguì, poco dopo, quella in Lettere, esercitò la pratica forense che tuttavia ben presto lasciò per entrare nella vita pubblica vercellese. Anno importante nella carriera politico-amministrativa il 1903: insediatosi ufficialmente il Consiglio superiore del lavoro (istituito, insieme all'Ufficio governativo del lavoro, con legge n. 246 del 29 giugno 1902) Mario Abbiate, tra i primi a comprendere come quel consesso sarebbe potuto diventare teatro idoneo per uno schema d'azione politico-amministrativa ancora privo di sedi deputate, ne fu componente autorevole per tutta la sua durata, cioè

<sup>3</sup> L'opera e i tempi di Mario Abbiate sono stati studiati in occasione di un convegno storico tenutosi a Vercelli il 20 novembre 2004. In attesa della pubblicazione degli atti, si rimanda per le note biografiche a G.M. BALDI, *Mario Abbiate nel suo tempo e contro il suo tempo*, Vercelli, 1958.

per un ventennio, quando nel 1923 venne soppresso dal fascismo<sup>4</sup>. Membro del comitato permanente, partecipò assiduamente a tutti i lavori del Consiglio, compiendo importanti inchieste sulle condizioni dei lavoratori italiani, diventando primo firmatario, nel 1910, di una proposta di riforma del Consiglio stesso, con Angiolo Cabrini e Cesare Saldini, nella quale veniva ipotizzata la sua trasformazione, seppur a livello embrionale, in una camera corporativa. Esponente della corrente liberale progressista, Abbiate, dopo essere entrato nel 1905 nel consiglio comunale di Vercelli, arrivò giovanissimo al Parlamento italiano, deputato nella XXIII legislatura a trentasette anni, nelle elezioni del 1909 in cui riuscì a prevalere sul candidato del partito liberale conservatore, Piero Lucca<sup>5</sup>. La sua vocazione politica fu sempre contraddistinta da un profondo senso di socialità che sfociò in una costante e sensibile, ma mai paternalistica, attenzione verso i problemi del lavoro e dei suoi protagonisti. Membro della Federazione italiana delle società di mutuo soccorso, di cui tenne la presidenza nazionale dal 1912 al 1920, propose, al II Congresso internazionale della mutualità, tenutosi a Liegi nel 1905, l'istituzione della Federazione internazionale delle associazioni mutualistiche, della quale divenne, l'anno seguente, segretario generale<sup>6</sup>. Precursore di quella che oggi si chiama "concertazione" tra le parti sociali, parecchie leggi ebbero Abbiate come relatore. Ricordiamo, in particolare, quelle sulla mutualità scolastica e sul probivirato industriale, commerciale e agricolo, che ebbero vasta eco sulla stampa nazionale. Sconfitto dal candidato socialista Modesto Cugnolio nelle elezioni politiche del 1913, Abbiate continuò la sua opera di impegno civile

<sup>4</sup> Sul dinamismo e il ruolo giocato da quest'importante organo consultivo del periodo liberale, antesignano dell'attuale CNEL, cfr. *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, a cura di G. Vecchio, Milano, 1988.

<sup>5</sup> Nelle elezioni del 7 e 14 marzo 1909, nel Collegio di Vercelli, Abbiate ottenne al primo scrutinio 2.358 voti, contro i 2.654 del deputato uscente, on. Lucca e i 1.737 del leader socialista Cugnolio. Non avendo mantenuto l'on. Lucca la sua candidatura nella seconda votazione, Abbiate fu in Italia il deputato che ottenne più voti ai ballottaggi, con 4.219 preferenze: cfr. MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO - DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Statistica delle elezioni generali politiche alla XXIII legislatura (7 e 14 marzo 1909)*, Roma, 1909, p. 61.

<sup>6</sup> Mario Abbiate, già nell'agosto del 1903, rappresentando a Liegi la Federazione italiana delle società di mutuo soccorso ai festeggiamenti per il 40° anniversario di fondazione di uno dei più importanti sodalizi belgi, *Les Artisans réunis*, aveva auspicato la costituzione di una Federazione internazionale delle società operaie: cfr. *Resoconto del terzo congresso internazionale della mutualità. Milano 21-23 settembre 1906*, Milano, 1907.

e politico all'interno dei corpi consultivi dello Stato e delle associazioni mutualistiche di cui era dirigente. Nel tormentato periodo della prima guerra mondiale elaborò un progetto per il riordino della previdenza, affidatogli dalla Federazione italiana delle società di mutuo soccorso<sup>7</sup>. Questo progetto verrà, con opportune modifiche, preso in considerazione dai componenti di una commissione d'esperti (nominata dal ministro dell'Industria, Giuseppe De Nava, con d.l.lgt. 23 agosto 1917) incaricati di elaborare uno schema di legge relativo all'assicurazione obbligatoria contro le malattie. In questa commissione, che concluse i suoi lavori nel dicembre del 1919, Mario Abbiate giocò un ruolo da protagonista, proponendo un programma "massimo" di riforma previdenziale, tuttora attuale nelle sue linee di fondo<sup>8</sup>.

Grazie alla sua esperienza di mutualista in campo internazionale (maturata negli anni della sua partecipazione alla Federazione internazionale della mutualità e all'Istituto internazionale di agricoltura) nei primi mesi del 1919 fece parte della delegazione italiana, capitanata dall'ambasciatore Mayor des Planches e Angelo Cabrini, in qualità di tecnico, alla commissione legislativa del lavoro prevista dal Trattato di Versailles, da cui sarebbe scaturita l'OIL<sup>9</sup>. Su proposta del presidente del Consiglio, Francesco Saverio Nitti, venne nominato, il 6 ottobre 1919, senatore del Regno. Abbiate presiedette l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, istituita con r.d.l. n. 2214 del 19 ottobre 1919. Ministro dell'Industria, commercio e lavoro dal 22 maggio al 2 giugno 1920, con l'istituzione del nuovo dicastero del Lavoro e della previdenza sociale (scorporato, con r.d.l. n. 700 del 3 giugno 1920, da quello dell'Industria e commercio da parte dell'ultimo governo Nitti) ne fu nominato ministro. In quel frangente tentò di elaborare una radicale ristrutturazione del Consiglio superiore del lavoro, affidandogli ampi poteri

<sup>7</sup> M. ABBIATE, *Disposizioni fondamentali per una legge sulle assicurazioni sociali obbligatorie e sulla previdenza libera*, «Rassegna di assicurazioni e previdenza sociale», 11, 1917, pp. 2213-2218.

<sup>8</sup> Su questa commissione mi permetto di rinviare a F. QUARANTA, *Mario Abbiate e il suo progetto globale di assicurazioni sociali (1917-1919). Un primo tentativo di riordino del sistema previdenziale italiano*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», 3, 2005, pp. 449-470.

<sup>9</sup> Sulla delegazione italiana alle trattative di pace, cfr. L. TOSI, *L'Italia e la nascita della organizzazione internazionale del lavoro*, in *Scritti in onore di Giuseppe Vedovato*, «Rivista di studi politici internazionali», 3, 1997, pp. 623-656.

di delega legislativa, ma non ne ebbe il tempo a causa della caduta della compagine ministeriale<sup>10</sup>. In quel progetto – si può affermare – erano condensati due decenni della sua carriera politica al servizio di una sola idea, la realizzazione di un ordine istituzionale che avrebbe consentito, se attuato, un'organica solidarietà degli interessi. Una sorta di patto corporativo liberamente statuito, quindi, per un'Italia economicamente forte grazie al sostegno dei suoi produttori, indotti a scambiare la sospensione della conflittualità con lo sviluppo della loro cittadinanza sociale<sup>11</sup>.

Tenace assertore del suffragio universale e del sistema elettivo proporzionale, Abbiate prese le distanze dal fascismo e dalla sua ideologia perché in contrasto con le sue convinzioni di uomo rispettoso della legalità. Tutto ciò lo porterà a escludersi, anche se non totalmente, dall'attività politica durante il ventennio, ritirandosi – novello Cincinnato – nelle sue tenute agricole padane. Insieme alla moglie Rosa Cambiaghi, trasferì definitivamente la sua residenza a Milano e si dedicò con intensità all'attività imprenditoriale nel settore agricolo, occupandosi a tempo pieno della tenuta di Buscate, nel milanese. Là, Abbiate e la sua famiglia avevano acquistato nel 1917 una villa, già appartenuta ai nobili Ordoño de Rosales, nella quale trascorrevano buona parte dell'anno. La tenuta, estesa per 3.500 pertiche milanesi (circa due milioni di metri quadri), acquisita soprattutto grazie alla vendita di buona parte dei terreni agricoli vercellesi appartenuti al senatore, fu costituita riunendo tre importanti poderi e numerose piccole proprietà. Aveva un'estensione di circa un terzo del territorio comunale ed era condotta per metà a colonia (nel 1928 erano insediate oltre ottanta famiglie coloniche) e per l'altra metà direttamente dalla proprietà. Abbiate, precursore nel campo delle bonifiche, dimostrò intelligenza e oculatezza nella conduzione della tenuta, con denaro – tra l'altro – proveniente esclusivamente dal suo patrimonio e non da quello delle casse statali. Innovatore nelle tecniche agricole, nell'allevamento del bestiame e della gelsicoltura, man mano che venne compiuta l'opera di bonifica, impiantò

<sup>10</sup> Sul progetto di Abbiate relativo alla riforma del Consiglio superiore del lavoro, vedi D. MARUCCO, *Alle origini del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in Italia*, «Le Carte e la Storia», 1, 2008, pp. 179-190.

<sup>11</sup> Su questo aspetto, vedi le acute osservazioni di G. BERTA, *Il governo degli interessi. Industriali, rappresentanza e politica nell'Italia del nord-ovest 1906-1924*, Venezia, 1996, pp. 27-37.

la risicoltura, coltivazione inedita per la zona, trasformando lunghe estensioni di terreno a bosco in prati irrigui. A Buscate, dove funzionava una fattoria che fu considerata tra le più attrezzate e moderne dell'alto milanese, fu coltivato anche il frumento, la cui produzione quasi triplicò nella conduzione diretta, se raffrontata a prima della costituzione dell'azienda<sup>12</sup>.

Alla fine degli anni Venti, Mario Abbiate bonificò anche la tenuta di Pietrasanta, di cui era proprietario nel territorio di Magenta e là costruì alcune stalle modello, tra le più moderne in Italia di quel tempo, iniziando, con criteri d'avanguardia, la produzione di latte crudo. In una nota riservata della polizia del 19 maggio 1934 nella quale, pur non risultando gradito al regime, Abbiate veniva definito "bonificatore benemerito", si può notare come la sua attività di imprenditore agricolo non si sia rivolta solo alla produzione in se stessa ma, soprattutto, abbia voluto guardare alla qualità della vita di chi vi operava quotidianamente:

In questi giorni S.E. il Prefetto ha visitato la contrada Pietrasanta dove il Senatore Abbiate ha bonificato circa 3 mila pertiche di terreno paludoso e malarico, sistemandovi ben 22 famiglie in caseggiati modello e costruendovi stalle per circa 300 bovini e locali per la lavorazione di oltre 30 quintali giornalieri di latte con i più moderni sistemi igienici e di lavorazione [...] Egli è molto ben visto da tutti i suoi coloni e dipendenti per le sue previdenze a loro favore<sup>13</sup>.

Come si può notare, sembra quasi una certificazione di quella che oggi viene definita la "responsabilità sociale delle imprese", nella quale è premiata dalla pubblica amministrazione, con sgravi contributivi e fiscali, l'adozione di politiche aziendali che sappiano conciliare gli obiettivi economici con quelli sociali e ambientali.

Nel periodo passato a Buscate, Mario Abbiate soffrì molto la condizione di non poter fare attività politica liberamente e, pur non risultando essersi legato ad alcuna organizzazione antifascista, non fece assolutamente nulla che potesse far pensare a una sua

<sup>12</sup> G. LEONI, M. BOLOGNESI, *Contadini filandaie conciatori. Spunti di storia buscatese*, Buscate, 1995, p. 64.

<sup>13</sup> ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Ministero dell'Interno-Direzione Generale Pubblica Sicurezza-Divisione Polizia Politica, busta 1, fascicolo 48 (Mario Abbiate)*. Devo la segnalazione alla cortesia del prof. Francesco Rigazio.

accettazione del regime, verso il quale continuò a mostrare un costante rifiuto<sup>14</sup>. Quando nel 1943 il «Corriere della Sera» gli chiederà di compilare la scheda biografica, da inserire nei suoi archivi, Abbiate, dopo aver illustrato le tappe principali della sua carriera politica e amministrativa, non esitò a proclamare la propria professione di fede: «Nulla si potrebbe dire di me se non questo, che ho professato correttamente la mia fede politica e non l'ho ripudiata e barattata mai»<sup>15</sup>. E quale attività esercitata volle semplicemente scrivere: «Agricoltore». Dopo il ripristino delle libertà democratiche continuò a occuparsi degli affari della sua tenuta di Buscate e, parallelamente, riprese in pieno la sua attività di uomo pubblico. Chiamato a far parte della Consulta nazionale, fu nominato senatore della Repubblica nella prima legislatura, per la III disposizione transitoria della Costituzione. Presidente della Società agraria di Lombardia dal maggio 1946 al novembre 1947, grazie alle sue capacità di amministratore, presiedette la società «Montecatini», il maggiore complesso industriale italiano, dal 1945 al 1948, e le «Assicurazioni Generali» di Trieste, la più grande compagnia assicuratrice del Paese, dal 1948 al 1953<sup>16</sup>.

Nonostante questi prestigiosi incarichi dirigenziali a livello nazionale, Abbiate non dimenticherà mai il suo amore per il mondo rurale. In un discorso pronunciato il 29 marzo 1951, in occasione della riunione annuale del comitato degli assicuratori contro la grandine, ebbe a dire:

Non v'è artificio nelle mie parole per lusingare un'assemblea di agricoltori.

Ricordo che trentadue anni fa, entrando in Senato, fui invitato a definirmi nell'elenco dei Senatori. Avrei potuto riferirmi ad una delle lauree universitarie conseguite nella mia giovinezza, ma preferii dichiararmi semplicemente «agricoltore», cittadino che coltiva l'agro. E tale rimango nell'albo dei Senatori in carica.

Non vogliate, ripeto, considerare queste mie dichiarazioni come

<sup>14</sup> Dalle carte di Giacomo Suardo, presidente del Senato, nonché dell'Unione nazionale fascista del Senato, Mario Abbiate viene definito «irriducibile» nei confronti del regime: cfr. M. CARDIA, *Lepurazione del Senato del Regno (1943-1948)*, Milano, 2005, p. 9.

<sup>15</sup> G.M. BALDI, *Mario Abbiate nel suo tempo e contro il suo tempo*, cit., p. 15.

<sup>16</sup> Sulla presidenza di Abbiate alle Generali, vedi F. QUARANTA, *Mario Abbiate, presidente delle Generali, "apostolo" della previdenza sociale*, «Il Bollettino. Rivista del gruppo Generali dal 1893», 1, 2008, pp. 50-55.

una lusinga. Esse nascono da un intimo sentimento; nascono dalla coscienza dell'originaria correlazione fra terra e uomo.

Il sacro mito d'Adamo, plasmato dal creatore con la creta e animato dal soffio divino, è la plastica rappresentazione di quella correlazione, per cui l'uomo nato dalla terra, per esso vissuto e in essa sepolto si dissolve, non si annulla, nell'universo<sup>17</sup>.

Mario Abbiate morì il 5 giugno 1954 a Milano, all'età di ottantadue anni e venne sepolto nella tomba di famiglia presso il piccolo cimitero di Caresana, terra d'origine dei suoi genitori<sup>18</sup>.

## 2. *L'Associazione degli agricoltori del Vercellese e l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*

Vercelli ha svolto un ruolo pionieristico nel campo delle iniziative sociali, in età giolittiana, soprattutto nel settore assicurativo. Relativamente alla tutela contro gli infortuni sul lavoro, ad esempio, la città piemontese ha avuto riconosciuta dallo Stato la prima Cassa consorziale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nelle industrie, fondata il 16 ottobre 1898, all'indomani della legge n. 80 del 17 marzo 1898 istitutiva dell'obbligatorietà in questo settore. Quattro anni dopo, sotto l'egida dell'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese, fu costituita una Cassa cooperativa mutua per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro degli agricoltori, trasformata successivamente in consorziale, la prima a essere riconosciuta dal Governo nel 1904, ben prima del decreto legge luogotenenziale n. 1450/1917 che avrebbe introdotto nel nostro Paese l'obbligo assicurativo per i lavoratori della terra<sup>19</sup>. Le sue radici possono farsi risalire ai primi mesi del 1901 quando, nell'intento di riunire in un'azione comune tutti coloro che esercitavano l'agricoltura, in particolar modo la risicoltura (soprattutto per controbattere l'improvviso dilagare degli scioperi), si era costituita nella cittadina piemontese, sotto la presidenza del marchese Vincenzo Ricci, l'Associazione fra gli

<sup>17</sup> G.M. BALDI, *Mario Abbiate nel suo tempo e contro il suo tempo*, cit., p. 38.

<sup>18</sup> «La Sesia» dell'8 giugno 1954, p. 1.

<sup>19</sup> Sui primi passi dell'assicurazione infortuni nel Vercellese mi permetto di rinviare a F. QUARANTA, *Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli. Dalle origini alla vigilia della prima guerra mondiale (1898-1914)*, Roma, 2002.

agricoltori del Vercellese<sup>20</sup>. Come è noto, gli anni dal 1900 al 1905 furono un periodo decisamente favorevole per l'industria risicola, dopo la grave crisi degli anni '80 e '90 del secolo precedente, e ciò può servire a comprendere le richieste di miglioramenti economici e delle condizioni di lavoro da parte dei contadini<sup>21</sup>. Scopo del sodalizio era

promuovere e favorire in ogni modo il miglioramento dell'agricoltura, non disgiunto dal benessere delle classi lavoratrici considerato come precipuo elemento di pace sociale e di vero progresso, e di patrocinare in tutte le contingenze della vita gli interessi di coloro che si applicano alla coltivazione dei campi<sup>22</sup>.

L'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese, vera e propria *employers association* composta dai proprietari fondiari del circondario, in gran parte d'estrazione patrizia, aveva tra i suoi obiettivi istituire studi speciali sulla tecnica agraria, coadiuvarne lo sviluppo mediante esperimenti, conferenze, pubblicazioni, concorsi, mostre, promuovere studi di statistica agraria e commerciale, interessarsi al dibattito parlamentare sui problemi dell'agricoltura, facilitare il collocamento della manodopera e tutelare i lavoratori dei campi nel settore assicurativo e previdenziale. All'indomani della costituzione, l'Associazione aveva dovuto subito impiegare le sue forze e svolgere la sua azione non solo nell'attenuare le conseguenze delle agitazioni tra i lavoratori, e gli scioperi agricoli che ne derivarono, ma anche per dare concretezza ai dettami statutari, deliberando in primo luogo d'iscrivere i salariati alle dipendenze dei soci, alla Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e la inabilità al lavoro. In un'importante

<sup>20</sup> Sulle vicende dell'Associazione fra gli agricoltori del Vercellese e del suo presidente Vincenzo Ricci, vedi F. RIGAZIO, *Socialisti, cattolici, costituzionali e agrari vercellesi di fronte alla questione sociale agli albori del secolo XX*, «Archivi e Storia», 17-18, 2001, pp. 209-230. Per una breve storia dell'associazionismo agricolo imprenditoriale, cfr. F. SOCRATE, *L'organizzazione padronale agraria nel periodo giolittiano*, «Quaderni storici», 36, 1977, pp. 661-682 e S. ROGARI, *Modelli di rappresentanza dei ceti agrari e sistema politico tra Otto e Novecento*, «Rivista di storia dell'agricoltura», 1, 2002, pp. 127-138.

<sup>21</sup> Sugli scioperi per l'orario lavorativo, vedi I. SASSONE, *Sulla storia del movimento operaio vercellese e la conquista delle 8 ore di lavoro in risaia*, Firenze, 1989, V. STRINATI, *Il lavoro nelle risaie tra lotte sindacali e legislazione sociale (1866-1909)*, «Studi Storici», 3, 2006, pp. 705-747 e, più in generale, L. PRETI, *Le lotte agrarie nella valle padana*, Torino, 1955.

<sup>22</sup> «Bollettino mensile della Associazione fra gli Agricoltori del Vercellese» del 28 febbraio 1902, p. 5.

riunione tenutasi il 29 ottobre 1901, alla presenza del vicepresidente della Cassa nazionale di previdenza, Cesare Ferrero di Cambiano, e del deputato al collegio politico di Vercelli, Piero Lucca, promosse l'iscrizione a essa dei salariati agricoli, con il versamento, da parte dei proprietari, della quota minima annua di 6 lire per ogni lavoratore. Si tratta – allo stato delle ricerche – del primo caso in Italia, relativamente al settore agricolo, di un'iscrizione collettiva al progenitore dell'attuale INPS<sup>23</sup>. Nel 1908, poi, ebbe vita un'altra importante iniziativa patrocinata dall'Associazione degli agricoltori vercellesi, la Stazione sperimentale di risicoltura (che, sotto mutata denominazione sociale, esiste tuttora) sorta con lo scopo di incrementare la ricerca e la produzione tecnica risicola, seguita, successivamente, dalla nascita dell'Associazione italiana di motocoltura<sup>24</sup>.

Ma il fiore all'occhiello dell'Associazione fu, come detto, la costituzione della Cassa mutua infortuni agricoli, soprattutto perché tra i problemi sociali più sentiti dai contadini, dopo quelli relativi alle mercedi e all'orario, vi erano le condizioni di lavoro. Nelle zone risicole, per quanto riguarda gli infortuni in senso stretto, erano molto frequenti determinate lesioni della cornea, causate soprattutto dalle erbacce e, in particolare, dalla punta delle piante estranee al riso, mentre gli addetti alla monda le andavano a ricercare e strappare. Inevitabili erano le cheratiti e le otiti che, soprattutto durante la mietitura, contraevano i lavoratori della terra, prodotte da frammenti di spighe, sabbia, particelle metalliche, che penetravano con violenza nell'occhio o nei condotti uditivi. Per quanto riguarda le otiti, le cause erano dovute soprattutto a insetti, mosche, formiche e così via. La maggior frequenza, durante la monda, delle lesioni dei piedi e delle mani provocate da spine e punte, nonché delle ferite infette nei confronti del taglio, era facilmente spiegabile tenendo presente che monda e trapianto erano eseguiti a piedi nudi e che il trapianto esigeva il conficcamento delle dita nel terreno, per cui facili erano le ferite degli arti da qualsiasi oggetto da punta o da taglio che si trova-

<sup>23</sup> Per il resoconto dei lavori assembleari, vedi «La Nuova Gazzetta Vercellese» del 1° novembre 1901, pp. 1-2.

<sup>24</sup> Cfr., sul tema, L. CAVAZZOLI, *Le stazioni sperimentali e la modernizzazione in agricoltura*, in *La cultura delle riforme tra Otto e Novecento*, a cura di M. Degl'Innocenti, Manduria-Bari-Roma, 2003, pp. 321-351. Per quanto realizzato concretamente dagli agricoltori vercellesi, vedi *Vercelli nelle sue Istituzioni Agrarie*, Vercelli, 1927 e G. BRACCO, *Uomini, campi e risaie nell'agricoltura del Vercellese fra età moderna e contemporanea*, Vercelli, 2002.

va nello stesso. Altrettanto frequenti erano le infezioni delle ferite di tali parti per il continuo contatto con l'acqua e il fango della risaia.

Alla causa violenta era equiparata quella virulenta: caso tipico la malaria, morbo trasmesso dalla zanzara anofele, che trovava nella risaia le condizioni ottimali per prosperare, la quale aspirando il sangue del malato, con la sua puntura ritrasmetteva la stessa malattia all'individuo sano. Anche se raramente provocava una mortalità diretta, essa induceva comunque a un indebolimento generale dell'organismo e questo rendeva più facile la nascita di altre malattie. Considerando che le conoscenze mediche del tempo non erano certo come quelle di adesso, in mancanza di meglio, l'unico modo per migliorare la pessima situazione sanitaria esistente consisteva nel modificare in qualche modo il regime delle acque delle risaie e nel proteggere con reticelle le finestre delle abitazioni<sup>25</sup>. Verso la fine del secolo si scoprì, come è noto, un farmaco in grado di combattere la malaria, il chinino, un derivato chimico estratto dalla corteccia della china. Questa scoperta – a dire il vero – non ebbe effetti immediati sulla popolazione rurale, di solito diffidente nei confronti di ogni tipo di novità<sup>26</sup>. Solo nel 1900, con la legge n. 505 del 23 dicembre, il chinino fu reso monopolio statale e venduto a un prezzo accessibile a tutti. L'anno successivo, grazie alla legge n. 460 del 2 novembre 1901, vennero dichiarate le zone malariche in cui il chinino doveva essere fornito gratuitamente dai padroni ai lavoratori agricoli. La somministrazione di questo farmaco era compito delle Congregazioni di carità e, soprattutto, dei Comuni. I proprietari, in ragione della superficie posseduta, avrebbero poi rimborsato questi ultimi delle spese anticipate. Aveva quindi ragione il professor Angelo Celli, il maggiore artefice della legislazione italiana contro questo morbo, nell'evidenziare che «la malaria è la prima malattia che nella nostra legislazione viene riconosciuta come una malattia professionale ed equiparata ad infortunio sul lavoro»<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. G. LORENZONI, *I lavoratori delle risaie. Inchiesta sulle condizioni del lavoro nelle risaie della Lomellina, del Vercellese e del Novarese compiuta dall'Ufficio del Lavoro nell'estate del 1903*, Milano, 1904.

<sup>26</sup> A suffragare il mutamento di questa mentalità citiamo la testimonianza del medico di Stroppiana, Nicola Vaccino, il quale dichiarò che, nel 1906, dopo qualche anno d'intensa propaganda «non solo il chinino è accettato da questi contadini, ma essi stessi vengono a reclamarlo e, meno poche eccezioni, le tavolette sono prese quotidianamente e di buon grado», cit. in M. BERTINETTI, *La malaria e la risaia nell'agro vercellese*, Vercelli, 1911, p. 24.

<sup>27</sup> A. CELLI, *La legislazione contro la malaria*, «Critica sociale», Milano 1903, cit. da G. FACCHINETTI, *La lotta di classe nelle zone risicole del novarese e del vercellese*, in *Braccianti e*

Secondo l'analisi della nota inchiesta Bertani, alla zappa e all'aratro venivano inoltre ricondotti numerosi infortuni sul lavoro degli agricoltori in senso lato. La zappa, cadendo sulla zona delle tibie, produceva dolorose contusioni seguite da piaghe, mentre l'aratro, se incontrava una pietra o un qualsiasi altro ostacolo, cambiando improvvisamente di direzione, poteva colpire violentemente, con i manici, i fianchi del contadino. Erano lavori molto faticosi: se i falciatori d'erba stavano leggermente curvi, con le gambe divaricate, imprimendo movimenti alternativi bruschi di tutto il tronco, da destra a sinistra e viceversa, il taglio delle spighe si faceva con la falciola in posizione curva forzata e non erano infrequenti lesioni provocate dalle lame affilate. Causa di minori infortuni sul lavoro era il ventilare il grano, operazione che il contadino eseguiva con la pala per separarlo dalla pula, meno faticosa perché si ripartiva secondo un maggior numero di muscoli. Altri movimenti che non differivano, se non per l'intensità dello sforzo richiesto, erano quelli che si compivano nel maneggio della marra (sorta di zappa con ferro corto usato per rimuovere la superficie di terreno), del correggiato (strumento formato da due bastoni uniti da una striscia di cuoio usato per la battitura dei cereali) e della scure. In questi lavori era poi frequente l'infortunio causato dal sollevamento e dal trasporto di pesi, il più comune tra gli esercizi muscolari degli agricoltori. Anche l'uso di calcinare il grano prima di seminarlo esponeva il contadino non solo a ricevere sulla pelle una polvere caustica che produceva escoriazioni (soprattutto nei punti più sottili come, per esempio, sulla parte anteriore dell'avambraccio) ma la stessa inalazione di polvere era spesso causa d'irritazioni bronchiali. I coltivatori dei campi, inoltre, erano soggetti più di qualsiasi altra categoria di lavoratori a contrarre il tetano traumatico, soprattutto perché il bacillo che dava origine all'infezione, attraverso ferite della cute e delle mucose, prosperava nel terreno coltivato o abitato da bestiame<sup>28</sup>. Molto frequenti le patologie professionali tipiche dei campi quali intossicazioni, insolazioni, avve-

---

*contadini nella Valle Padana (1880-1905)*, prefazione di F. Della Peruta, Roma, 1975, pp. 309-378: 333. Sui primi passi della legislazione antimalarica in Italia, vedi A. CHERUBINI, F. VANNOZZI, *Problemi storici e interpretativi in fatto di malaria*, «Rivista di storia dell'agricoltura», 2, 1987, pp. 211-229.

<sup>28</sup> *Risultati dell'inchiesta istituita da Agostino Bertani sulle condizioni sanitarie dei lavoratori della terra in Italia*, a cura di M. Panizza, Roma, 1890. Per ciò che riguarda il problema degli infortuni e delle malattie in risaia, cfr. rispettivamente G. PANCHERI, *Gli infortuni dei risaiuoli*, Torino, 1941 e C. GENNARO, *Le malattie sociali e professionali nei lavoratori dell'agricoltura e dell'industria nella provincia di Vercelli*, Vercelli, 1939.

lenamenti acuti da morsi di animale. Un considerevole aumento degli infortuni sul lavoro in agricoltura, infine, fu causato dal rinnovamento delle pratiche di lavorazione, con l'introduzione di nuove tecniche per la preparazione e la concimazione della risaia e metodi più razionali per il governo delle acque e l'essiccazione del prodotto. Non bisogna dimenticare, in quest'ottica, la meccanizzazione dei lavori di aratura e di erpicatura dei terreni, l'introduzione delle prime trebbiatrici e mietitrici a vapore, o azionate da motori idraulici, e le prime falciatrici meccaniche. Da una delle prime statistiche relative all'applicazione del decreto 1450/1917, tra le cause principali d'infortunio agricolo figuravano il maneggio degli utensili (23,48%), apparecchi di trasporto (15,66%), caduta dagli alberi (15,04%), animali non attaccati a veicoli (10,96%)<sup>29</sup>.

Negli anni in cui Abbiate si affacciò alla scena politico-amministrativa nazionale, in qualità di membro del Consiglio superiore del lavoro nonché soprattutto, dal 1909, di deputato, nulla era stato statuito dal legislatore per ciò che concerne la tutela degli infortuni agricoli, come quelli sopra descritti, men che meno per le malattie professionali. Il problema di allargare anche a tutti i lavoratori della terra, salariati fissi o avventizi, l'obbligo assicurativo contro gli infortuni rimaneva in gran parte insoluto sia per le difficoltà tecniche di applicazione dei premi (dovute principalmente alla molteplicità delle coltivazioni e dei rischi a esse collegate, all'alta mobilità e flessibilità degli addetti nonché alla varietà dei patti colonici) sia soprattutto per non aggravare la proprietà fondiaria di un ulteriore costo. Nell'Italia d'inizio secolo il capitalismo agrario era, sulla questione dell'assicurazione infortuni in agricoltura, diviso in due parti: al Nord si premeva per l'obbligo, al Sud invece veniva respinta qualsiasi forma d'intervento statale. Certo è che, fin dal 1898, quando fu sancita l'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nelle industrie, fu avvertito nel Paese l'opportunità che quel principio fosse applicato anche in favore dei lavoratori della terra. Qualcosa, è vero, era stato fatto con la legge n. 243 del 29 giugno 1903, poi recepita dal testo unico infortuni n. 51 del 31 gennaio 1904, riguardo determinate lavorazioni meccanico-agricole, tuttavia per il risarcimento del danno si era ancora fermi al diritto comune basato sulla responsabilità civile.

<sup>29</sup> S. RAMERI, *Gli infortuni sul lavoro in agricoltura*, Torino, 1927, p. 65.

### 3. *Mario Abbiate e l'esempio della Cassa mutua vercellese contro gli infortuni agricoli*

Un primo progetto relativo all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura fu presentato da Emilio Conti in Senato, nella tornata del 31 gennaio 1907 che, riproposto con alcune modifiche nella tornata del 30 marzo 1909, ebbe relazione favorevole il 30 aprile 1910 dall'Ufficio centrale del Senato. Tuttavia, secondo i calcoli che si facevano nei corridoi "fra i competenti a Montecitorio", prontamente captati dal cronista del «Corriere della Sera» il giorno 2 maggio 1910, queste iniziative legislative, riguardanti l'assicurazione obbligatoria estesa ai lavoratori della terra, avrebbero corso il rischio di portare un aggravio annuo di circa 17 o 18 milioni di lire per le casse dello Stato, invece delle rosee previsioni ministeriali, aggirantisi intorno ai 12 milioni. Mario Abbiate, intervistato dal medesimo cronista del giornale milanese, invitava all'ottimismo, perorando più che mai una causa che avrebbe trovato pronti gli agricoltori del Vercellese:

L'on. Abbiate, che si occupa con amore di tutti i problemi sociali, ci esprimeva l'opinione che l'agricoltura nazionale sia in condizioni di sopportare il nuovo peso, che del resto spontaneamente i proprietari del vercellese hanno già in applicazione per le risaie, giacché più che pensare ad assicurazioni individuali, conviene ricorrere ad assicurazioni di zone di terreno, essendo continuo il movimento di lavoratori da un luogo ad un altro<sup>30</sup>.

Benché portato all'ordine del giorno del 12 maggio 1910, tale provvedimento non venne discusso dal Senato in quanto il nuovo Governo annunciò la presentazione di un proprio progetto. In effetti, Luigi Luzzatti, presidente del Consiglio, di concerto con Giovanni Raineri, ministro di Agricoltura, industria e commercio, presentò il 5 dicembre 1910 un disegno di legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> «Corriere della Sera» del 3 maggio 1910, p. 1.

<sup>31</sup> Sulle proposte legislative relative alla tutela antinfortunistica in agricoltura, cfr. A. FONTANA, *L'estensione al settore agricolo dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro*, «Rivista di diritto agrario», 3, 1996, pp. 306-326, A. CHERUBINI, A. COLUCCIA, *La*

Su questa iniziativa legislativa si sviluppò ben presto un ampio dibattito nel Paese e fu tutto un susseguirsi di convegni, iniziative, assemblee nelle quali, invitato in qualità di esperto, Mario Abbiate non mancò di far sentire la sua voce. L'esempio offerto dalla Cassa mutua infortuni agricoli di Vercelli, la prima a funzionare in Italia con approvazione ministeriale, avrebbe potuto costituire un paradigma, impegnativo dal punto di vista sociale e finanziario, per estendere l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni anche in agricoltura. Organizzato dal comitato nazionale Pro Mutualità Agraria ebbe luogo, presso la sede della Scuola superiore di agricoltura di Milano, nei giorni 18 e 19 febbraio 1911, un congresso appositamente dedicato alla questione degli infortuni sul lavoro in agricoltura. Numerosi gli intervenuti, tra i quali Edoardo Ottavi, presidente della Mutualità Agraria, i rappresentanti delle casse mutue contro gli infortuni agricoli esistenti in Italia, numerosi direttori di cattedre ambulanti d'agricoltura, i rappresentanti dell'Unione nazionale delle latterie sociali, della Federazione italiana dei consorzi agrari, della Federazione delle casse rurali. La delegazione vercellese era formata dal presidente della Cassa mutua infortuni agricoli, Amedeo Avogadro di Quinto, con gli amministratori, Carlo Arborio di Gattinara e Vincenzo Tavallini, il direttore Angelo Negri, Francesco Bertinetti, direttore dell'Associazione degli agricoltori del Vercellese e Lazzaro Jarach, reggente la sezione statistica della Stazione sperimentale di risicoltura. Sarebbe dovuto intervenire il ministro Raineri, firmatario con Luzzatti del disegno di legge sull'assicurazione infortuni agricoli, ma impegni di governo gli impedirono di partecipare. La giornata inaugurale, dopo i discorsi di rito, fu dedicata alla visita dei locali dell'Associazione fra gli industriali per la prevenzione contro gli infortuni degli operai e delle scuole professionali della società Umanitaria. Il giorno seguente si entrò nel vivo della discussione, con la relazione di Mario Abbiate intitolata *La mutualità nell'assicurazione degli infortuni sul lavoro in agricoltura*, che ebbe modo di far risaltare sia i vantaggi della mutualità agraria in generale, sia della particolare mutualità per la tutela degli infortuni agricoli. L'oratore, riportando le cronache, fu lungamente applaudito e i suoi concetti si concretizzarono con l'approvazione del seguente ordine del giorno:

---

*previdenza sociale nell'epoca giolittiana. II. L'infortunio sul lavoro nell'agricoltura*, «Previdenza sociale», 2, 1984, pp. 351-382.

Il Congresso fa voti che il disegno di legge per gli infortuni degli operai sul lavoro nell'agricoltura, sia sollecitamente discusso ed opportunamente emendato nel Parlamento, e riconoscendo nella mutualità il mezzo economicamente più efficace e socialmente più educativo per l'assicurazione;

Invita gli agricoltori italiani ad organizzarsi in Mutue di non molto estesa circoscrizione per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ed a raggruppare le Mutue locali in estese Federazioni per la riassicurazione degli infortuni gravi e l'esercizio in comune del controllo amministrativo e dei servizi tecnici e legali<sup>32</sup>.

Nel pomeriggio si ebbero le relazioni sullo svolgimento delle casse mutue infortuni agricoli allora presenti, cioè quelle di Vercelli, Milano e Firenze. Per la Cassa mutua di Vercelli parlò Tavallini, che espose i criteri fondanti l'attività dell'istituto assicuratore e dello straordinario sviluppo che aveva in Piemonte e, particolarmente, a Vercelli l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. La particolarità della Cassa mutua vercellese, approvata con r.d. 10 agosto 1904, risiedeva in due aspetti fondamentali. Il primo era la particolare forma di conteggio e pagamento del premio assicurativo da parte dei proprietari. In agricoltura, specialmente nelle aziende agrarie di una certa dimensione, il numero degli operai occupati, in particolare gli avventizi, era illimitato e variabile, non solamente di settimana in settimana ma di giorno in giorno e, a volte, nello stesso giorno, secondo le esigenze di una minore o maggiore intensità dei lavori agricoli. Sarebbe stato particolarmente complicato, quindi, conteggiare il premio assicurativo come per l'industria, moltiplicando i salari per il tasso riferito alla lavorazione rischiosa. Per rendere agevole la possibilità di assicurare tutti i contadini di un'azienda agraria, i mutualisti vercellesi misero in pratica la forma del calcolo del premio per superficie anziché per numero di operai occupati, con un'aliquota unica del cinque per mille. A questo proposito, il comitato degli arbitri per il ricavo della mano d'opera e applicazione del premio aveva stabilito tre basi di calcolo per il costo dell'assicurazione che sarebbe gravato sui proprietari: la prima era di lire 175 per ogni ettaro di terreno dichiarato, in cui la coltivazione del riso fosse la principale e nella cui tenuta vi fosse l'esercizio della pista da riso; la seconda era di lire 170 all'ettaro per le stesse aziende rientranti nella prima fascia, ma senza

<sup>32</sup> «La Sesia» del 21 febbraio 1911, p. 1.

l'esercizio della pista da riso; la terza, infine, era di lire 157 all'ettaro, per quei terreni dove non si fosse praticata la coltura del riso o che, in caso contrario, questa non avesse raggiunto un quinto del territorio. Il secondo, fondamentale aspetto che contraddistingueva la Cassa mutua vercellese, non solo nei confronti delle consorelle, ma addirittura del progetto Luzzatti-Raineri, era la possibilità di concedere la prestazione economica agli infortunati anche per i casi di inabilità temporanea, a partire dal ventunesimo giorno dall'evento lesivo. Al pagamento delle indennità, che erano liquidate in base alla retribuzione percepita al momento dell'infortunio, provvedeva la Cassa per mezzo degli arbitri:

E qui occorre, ovvia, la considerazione che siccome il maggior numero degli infortuni coincide col tempo del maggior fervore dei lavori e, conseguentemente, coll'epoca in cui massimo è il numero dei lavoratori impiegati, massime sono le mercedi corrisposte e più elevati i profitti dei cottimisti, ne deriva che le indennità per infortunio vengono commisurate su d'una mercede assai più alta di quella corrispondente alla media annuale delle mercedi e dei profitti<sup>33</sup>.

Seguirono, in ordine d'anzianità di fondazione, le relazioni del prof. Prospero Ferrari, per la Cassa mutua toscana, dell'ing. Guido Mikelli (in sostituzione del sen. Emilio Conti) per la Cassa mutua lombarda e, infine, del conte Carlo Incisa di S. Stefano, per la Cassa mutua di Torino. Dopo la relazione del direttore della Pro Mutualità Agraria, Mario Casalini, i congressisti, elaborando i concetti espressi in precedenza da Mario Abbiate e dai rappresentanti delle mutue infortuni agricoli, votarono un secondo ordine del giorno auspicando la costituzione di una grande federazione nazionale delle casse mutue infortuni esistenti in Italia, dando mandato a un'istituenda commissione (da nominarsi dal presidente della Mutualità Agraria e composta dai rappresentanti delle quattro mutue legalmente riconosciute dal governo) di elaborare lo statuto della futura federazione<sup>34</sup>.

Poco più di due mesi dopo la partecipazione al congresso milanese, Mario Abbiate venne invitato dal Comizio agrario di Torino a

<sup>33</sup> *Relazione del Cav. Avv. Vincenzo Tavallini fatta al Congresso della Mutualità Agraria tenutosi in Milano il 18-19 Febbraio 1911*, Novara, 1911, p. 11.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

tenere una conferenza, il 24 aprile 1911, sempre sul tema dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura che, a detta della «Gazzetta del Popolo», ottenne un grande successo. Oltre i soci del Comizio agrario torinese, a partire dal presidente on. Rebaudengo, vi furono anche altri importanti personaggi del mutualismo piemontese che vollero espressamente la partecipazione del giovane deputato vercellese, quali il prof. Alessandro Garelli, presidente del Sindacato agricolo cooperativo, il prof. Carlo Righini di Sant'Albino, presidente del Consorzio agrario cooperativo, il conte Incisa di S. Stefano, presidente della Cassa mutua infortuni di Torino. Mario Abbiate, in quell'occasione, premise che non avrebbe trattato l'argomento sotto l'aspetto dottrinario, in quanto – affermò – era di consenso generale nella classe degli agricoltori italiani che i contadini dovessero essere assicurati contro gli infortuni sul lavoro. Con abbondanza di argomenti, raffronti e dati statistici si pronunciò per la forma della mutua. Egli, anzi, avrebbe voluto che l'obbligatorietà dell'assicurazione si fosse accompagnata all'obbligatoria costituzione di casse mutue regionali, e alla loro obbligatoria organizzazione in federazione nazionale, sotto la vigilanza e con l'aiuto dello Stato. Sarebbe stata una prima forma di monopolio di assicurazione che da lì a poco, relativamente al ramo vita, avrebbe costituito – come è noto – un punto fermo del quarto governo Giolitti. Abbiate, dopo aver illustrato il disegno di legge Luzzatti-Raineri, segnandone i pregi e le manchevolezze, concluse il suo intervento dimostrando l'efficacia morale e politica dell'organizzazione mutua, vero strumento di solidarietà sociale<sup>35</sup>.

#### 4. *Le casse mutue infortuni agricoli, modelli per la previdenza rurale in Italia*

Mario Abbiate portò queste considerazioni, legate al modello della cassa mutua operante nella sua città, fino al più alto consesso della vita democratica della nazione, in occasione d'importanti dibattiti parlamentari. Già in occasione della discussione sul disegno di legge relativo all'istituzione di una Cassa di maternità, il 21 giugno 1910 Abbiate, pur approvandolo, lamentò tuttavia una lacuna, ossia quel-

<sup>35</sup> «La Sesia» del 28 aprile 1911, p. 1.

la di non includere le lavoratrici del riso, le mondine soprattutto, tra le donne bisognevoli di tutela<sup>36</sup>. Eppure la legge del 1907 sulla risicoltura vietava alle donne il lavoro prima e dopo il parto. Perché escludere dalla futura Cassa maternità queste lavoratrici? Certo, non era semplice quantificare il movimento delle mondariso sul territorio dell'Italia settentrionale, tra indigene e forestiere, ma non si dovevano addurre, per giustificare questa esclusione, motivi di difficoltà finanziaria per il conteggio del contributo. Per Abbiate, bisognava guardare alla particolarissima forma d'esazione del premio studiata dalla Cassa mutua infortuni agricoli del Vercellese:

Il problema della assicurazione delle mondatrici locali è semplice, rispetto al contributo. Basterebbe richiedere da parte dell'agricoltore l'assicurazione non per individuo ma per superficie, per ettaro di terreno; così come usa l'Assicurazione mutua del vercellese per gli infortuni agricoli; e richiedere il contributo individuale delle mondatrici, e quello dello Stato<sup>37</sup>.

Giovanni Raineri, ministro di Agricoltura, industria e commercio, rispose ad Abbiate dicendo come non fosse possibile un semplice stanziamento aggiuntivo finanziario per questa categoria di lavoratrici, ma sarebbe stato necessario un nuovo disegno di legge, corroborato preventivamente da più precisi dati statistici. In effetti, la legge che da lì a poco sarebbe stata approvata, la n. 520 del 17 luglio 1910 istitutiva la Cassa di maternità, non prevede tra le categorie assicurate le mondine. Tuttavia la proposta lanciata da Mario Abbiate ebbe, quanto meno, il merito di aprire una discussione su questo importante tema, che tornerà utile soprattutto quando – negli anni della prima guerra mondiale – si incominceranno a progettare forme di assicurazione globale per tutti i lavoratori.

Altro momento per illustrare, da parte di Abbiate, l'efficienza

<sup>36</sup> Abbiate, già nel 1904, discutendo in seno al Consiglio superiore del lavoro sull'iniziativa di Turati per l'istituzione di una Cassa di maternità, aveva proposto l'inclusione delle salariate agricole tra le obbligatoriamente assicurate: cfr. V. STRINATI, *Origini e istituzione della Cassa di maternità (1875-1910)*, «Studi Storici», 2, 2004, pp. 509-553: 539. Sulla condizione delle mondine, cfr. A. QUASI, *Le mondine delle risaie vercellesi*, «Annali dell'Istituto Alcide Cervi», 12, 1990, pp. 165-180.

<sup>37</sup> Atti Parlamentari – Camera dei Deputati, Legislatura XXIII – 1<sup>a</sup> sessione – discussioni – tornata del 21 giugno 1910, p. 8722.

della Cassa mutua infortuni agricoli di Vercelli fu la discussione parlamentare sul disegno di legge relativo allo stato di previsione della spesa del ministero di Agricoltura per l'esercizio finanziario 1° luglio 1911-30 giugno 1912. Il deputato vercellese, prendendo la parola alla Camera il 12 maggio 1911, fece un discorso che, per temi trattati ed efficacia di esposizione, venne ripreso su tutti i principali organi di informazione nazionali. Rivolto al nuovo ministro dell'Agricoltura, Francesco Saverio Nitti, disse apertamente che lo Stato doveva fare decisamente di più per la previdenza operaia nell'ambito della legislazione sociale. Constatando come la previdenza in Italia poggiasse quasi esclusivamente sulla Cassa nazionale di previdenza e sulle società di mutuo soccorso, fece voti affinché si addivenisse all'obbligatorietà delle assicurazioni sociali, così come era stato fatto con legge n. 80 del 17 marzo 1898, per ciò che concerne l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'industria. Ma, detto questo, Abbiate ritenne di non trascurare la libera previdenza in Italia, per un duplice motivo. Il primo nasceva dal fatto che, seppur ci si era convertiti un po' tutti idealmente al modello assicurativo tedesco, sull'esempio di Luzzatti, per ciò che concerne le tutele della vecchiaia, malattie e invalidità, ancora nulla di fatto era stato statuito nel nostro Paese circa l'obbligatorietà. La proposta governativa di un monopolio delle assicurazioni sulla vita stava già incontrando forti opposizioni, com'è noto, per gli interessi finanziari privati che avrebbe colpito e spingere oltre misura in questa direzione avrebbe potuto non pagare alle prossime scadenze elettorali. Il secondo, scaturiva proprio dalle parole pronunciate dal ministro Nitti in occasione dell'inaugurazione dell'Esposizione internazionale di Torino, evocanti la crescita economica e sociale del popolo italiano nel cinquantennio dell'Unità. Ora, proprio per il bene futuro degli italiani, Abbiate chiedeva sostanzialmente a Nitti quattro ordini di provvedimenti: diffusione della previdenza sociale in Italia, miglioramento tecnico ed economico delle società di mutuo soccorso, sostegno alla mutualità scolastica e, soprattutto, valorizzazione di quella agraria. Per una più completa divulgazione delle tematiche previdenziali, oltre alla scuola, da sempre il migliore e più efficace strumento di educazione e cultura, ci si sarebbe potuto avvalere anche delle cattedre ambulanti di previdenza per le quali, proprio quell'anno, era stato stanziato un primo – anche se modesto – fondo dal ministero del Tesoro. Per non correre tuttavia

il rischio di creare una “nuova burocrazia”, Abbiate auspicava l’opera integratrice delle organizzazioni popolari, cooperative e società di mutuo soccorso, le quali, analogamente a quanto stavano facendo le cattedre ambulanti d’agricoltura, “così benemerite dell’agricoltura italiana”, avrebbero costituito le risorse più adatte al fine di far conoscere ai lavoratori i primi rudimenti di previdenza e assicurazioni sociali. Riguardo alla mutualità agraria, Abbiate pregò il ministro di affrettare la discussione sul disegno di legge Luzzatti-Raineri al fine di poter dare, anche per il settore agricolo, l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro:

L’esperimento italiano e l’esperimento straniero (ma quello italiano soprattutto; e mi compiaccio che l’esperimento primo sia stato fatto nella regione che m’onoro di rappresentare), l’esperimento fatto insegna che la soluzione migliore, tecnicamente ed economicamente, per l’assicurazione contro gli infortuni in agricoltura è quella data dalla mutualità. Sono le mutue agrarie (le mutue agrarie di Vercelli, di Firenze, di Torino), che risolvono nel miglior modo l’importante problema. Ora, mentre si sta progettando il monopolio di forme d’assicurazione che già da lungo tempo sono esercitate dall’industria privata, non tralasciate, onorevole ministro, di costituire non per lo Stato ma per gli stessi interessati agricoltori, il monopolio d’una assicurazione che è ancora primordiale nel nostro paese e che ancora non è dichiarata obbligatoria<sup>38</sup>.

Abbiate concluse la sua perorazione nei confronti della mutualità agraria esortando Nitti a far approvare, insieme all’obbligatorietà dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, l’obbligatorietà della costituzione di mutue regionali d’agricoltori per l’esercizio di quel ramo di previdenza. Così facendo non solo avrebbe allontanato le mire degli assicuratori privati, che avrebbero avuto buon gioco a speculare su un terreno ancora vergine, ma avrebbe soprattutto salvaguardato le mutue già esistenti che, pur in presenza di obbligo assicurativo, non necessariamente sarebbero state poste in liquidazione.

Il deputato vercellese non fu certo solo in questa battaglia. Luigi Luzzatti e Giovanni Raineri, ad esempio, parleranno in termini elo-

<sup>38</sup> Atti Parlamentari – Camera dei Deputati, Legislatura XXIII – 1<sup>a</sup> sessione – discussioni – tornata del 12 maggio 1911, p. 13932.

giativi delle casse mutue infortuni, il 25 agosto 1912 a Oderzo (Treviso), in occasione del Congresso degli agricoltori italiani. Riflettendo sull'assicurazione infortuni in agricoltura, e stigmatizzando il fatto che i lavori per l'approvazione della legge fondante l'obbligatorietà in quel settore fossero ancora al punto di partenza, Luzzatti affermò:

Ma i solerti agricoltori del Vercellese e della Toscana, che fecero l'esperienza spontanea e precursore di assicurare dagli infortuni i lavoratori della terra, non solo nei casi di morte e di invalidità permanente, come la nostra legge proponeva, ma anche nei sinistri temporanei, nei resoconti delle loro Casse Mutue testé pubblicati, danno dei numeri consolatori, i quali dimostrano che le buone azioni non sono un cattivo affare<sup>39</sup>.

Raineri prese successivamente la parola evidenziando come, sulla base dei resoconti di gestione forniti dalle casse mutue allora operanti, non vi fossero riscontrati particolari aggravii finanziari sui datori di lavoro agricoli:

Si è molto discusso sull'onere della produzione agraria; ma tutti i conti astratti, tendenti a stabilire limiti elevati per esso, hanno finito per cadere di fronte alla esperienza delle Società mutue fra conduttori di fondi esistenti e particolarmente di quelle di Firenze e di Vercelli che rappresentano tipi di agricoltura e condizioni molto diverse<sup>40</sup>.

Ed era vero: dalle statistiche presentate in quell'occasione fu evidenziato come, per la Cassa mutua vercellese, legata soprattutto all'attività risicola, il carico contributivo medio per ettaro fosse poco superiore ai cinquanta centesimi di lire, mentre per quella toscana, dove le colture erano più variabili rispetto a quella piemontese, la quota fosse leggermente più alta, aggirantesi intorno ai sessanta, settanta centesimi per ettaro.

Anche da parte dei socialisti più critici nei confronti delle casse mutue e dei sindacati privati di assicurazione, timorosi di vedere riflesse, in quello agricolo, determinate contraddizioni del settore assicurativo industriale, proveniva un plauso per l'opera da loro svolta:

<sup>39</sup> «Il Giornale di Vercelli» del 27 agosto 1912, p. 1.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

In Italia esistono già degli enti che, sotto la forma di Casse mutue, hanno incominciato ad assumere infortuni agricoli. Sono istituti nati spontaneamente per l'iniziativa di proprietari illuminati, che rendendosi conto, anche prima dei governanti, delle nuove necessità sociali, hanno incominciato ad assicurare i loro contadini contro gli infortuni; sono le seguenti Casse Mutue, accanto alle quali mettiamo l'anno di fondazione: Vercelli (1904); Firenze (1909); Torino (1911); Milano (1911); Bologna (1911). Tali enti per la maggior parte, funzionano bene<sup>41</sup>.

Alle organizzazioni operaie non dispiaceva, in definitiva, la presenza sul territorio di tali organismi anche perché, dai loro statuti, si potevano a volte riscontrare forme di tutela più generose di quelle proposte fino ad allora nei vari progetti di legge parlamentari e governativi. Inoltre, come si può osservare, queste casse nascevano e prosperavano soprattutto al nord, a significare di un fermento associazionistico padronale che ricalcava, non a caso, gli ambiti geografici dove erano più forti le società di mutuo soccorso e, soprattutto, le leghe di resistenza fra lavoratori.

##### *5. Mario Abbiate e i problemi dell'agricoltura a livello nazionale e internazionale*

Le casse mutue che stavano sorgendo un po' in tutta l'Italia centro-settentrionale, nei disegni del deputato vercellese, non solo avrebbero esteso il campo ad altre forme di assicurazione, collegate alla Cassa nazionale infortuni e alla Cassa nazionale di previdenza, ma avrebbero altresì costituito strumenti di educazione e di solidarietà sociale nel cuore delle nostre campagne. Il tema dell'educazione popolare, in verità, fu sempre all'attenzione dell'impegno politico-sociale di Abbiate. Formare e informare i lavoratori delle fabbriche e, soprattutto, delle campagne sui temi della previdenza, inoltre, sarebbe stato foriero di crescita democratica e partecipativa degli italiani, ormai cittadini, non più sudditi. In quest'ottica, l'esperienza delle Commissioni conciliatrici nelle controversie di lavoro nelle risaie, previste dalle leggi sulla risicoltura n. 337 del 16 giugno 1907 e n.

<sup>41</sup> F. ANDREANI, *Saggi critici sulla legislazione sociale in Italia*, prefazione di G. Salvemini, Roma, 1920, p. 38.

487 del 17 luglio 1910 (riformata significativamente da Mario Abbiate a livello regolamentare) vide, per la prima volta a Vercelli, domenica 2 aprile 1911, il voto femminile per l'elezione dei probiviri rappresentanti i lavoratori e – soprattutto – le lavoratrici dei campi, le mondine<sup>42</sup>. A loro si rivolgeva il maestro Gionino, con tono profetico, sulle colonne del giornale socialista vercellese:

Ricordate che il voto che la classe borghese concede oggi a voi, contadine, all'apparenza semplice problema di lavoro, è una prova, un saggio per potere, in un giorno non lontano, rispondere a coloro che chiederanno anche per voi la concessione di quei diritti politici e giuridici che oggi sono privilegio e vanto dei soli uomini. Contadine, alle urne!<sup>43</sup>

Questo avveniva in una Vercelli che, l'anno successivo, grazie anche ai buoni uffici del deputato vercellese, avrebbe inaugurato, con un solenne discorso del ministro Nitti, l'Esposizione internazionale di risicoltura e d'irrigazione, evento di notevole rilevanza per la città piemontese<sup>44</sup>. La giornata d'esordio di tale rassegna, tuttavia, fu motivo d'imbarazzo per Mario Abbiate. Di fronte alle autorità vercellesi religiose e politiche, in particolare agli esponenti del padronato agrario, Nitti diede – a detta del giornale socialista – «una ben dura lezione». Le cronache, infatti, riportarono che il ministro di Agricoltura andò al di là delle rappresentanze ufficiali e delle frasi di circostanza, quasi sentisse l'eco delle dure lotte tra agrari e contadini che agitavano il mondo della risaia. Dopo aver ricordato che Vercelli era la naturale sede di un'esposizione che interessava gran parte dei produttori, Nitti non mancò di rilevare l'attenzione verso il settore dei lavoratori:

<sup>42</sup> Nel circondario di Vercelli, a differenza che in altre parti d'Italia, questo collegio sembrava funzionare con una certa regolarità. Il ministero però lamentava realisticamente che «le Commissioni di conciliazione per le controversie relative al contratto di lavoro in materia di risicoltura hanno spiegata scarsissima attività»: cfr. *Notizie sulla applicazione delle leggi 16 giugno 1907, n. 337, e 17 luglio 1910, n. 487 sulla risicoltura*, in *Supplemento al Bollettino dell'Ufficio del Lavoro*, 29, Roma, 1917, p. 13.

<sup>43</sup> «La Risaia» dell'11 febbraio 1911, p. 1.

<sup>44</sup> Nell'ambito dell'Esposizione internazionale (Vercelli, 20 ottobre-20 novembre 1912) fu tenuto anche un importante congresso di studi agrari, il cui resoconto trovasi in *Atti del IV Convegno risicolo internazionale. Vercelli, 5-8 novembre 1912*, Vercelli, 1913.

Questa preoccupazione di fare che le forme della produzione diventino sempre più umane, che l'igiene del lavoro e l'educazione elevino le condizioni delle masse produttrici, onora il nostro tempo. La risaia, tetra e sacra alla febbre, deve diventare, mercé gli sforzi dello Stato e dei produttori, un ricordo del passato<sup>45</sup>.

Evidenziato come la provincia di Novara, sotto la quale amministrativamente dipendeva Vercelli, era in prima fila per il progresso agricolo, Nitti esortò

a non dimenticare l'opera di quegli oscuri lavoratori che con sforzi pertinaci hanno contribuito spesso con il loro sacrificio a opere di rinnovazione civile<sup>46</sup>.

Gli agrari vercellesi, a quanto pare, non presero affatto bene le parole del ministro, a loro dire troppo sbilanciate nei confronti del proletariato agricolo, tanto è vero che Abbiate – nel banchetto ufficiale tenutosi subito dopo – consigliò Nitti di spendere almeno qualche parola di lode nei confronti degli imprenditori agricoli.

Abbate, inoltre, fautore nonché estensore, nella sua qualità di rappresentante del Consiglio superiore del lavoro, del progetto di legge sull'istituzione di cattedre ambulanti di previdenza, fu tra i docenti del corso di cooperazione e di mutualità agraria organizzato a Roma dall'omonimo Comitato nazionale, diretto da Mario Casalini, insieme a illustri esperti del settore quali Luigi Luzzatti, Leone Wollemborg, Giovanni Raineri. Sua materia d'insegnamento fu la legislazione delle cooperative e delle mutue agricole in Italia e all'estero<sup>47</sup>. A coronamento di tanto fervore mutualistico in campo agrario, Mario Abbiate fu nominato delegato del ministero delle Colonie presso il prestigioso Istituto internazionale di agricoltura, progenitore dell'attuale FAO, le cui basi erano state gettate a Roma con la conferenza del 28 maggio 1905. Voluto fortemente da Vittorio Emanuele III, sotto l'impulso dell'americano di origine ebraica

<sup>45</sup> «La Risaia» del 26 ottobre 1912, p. 1.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Il corso fu inaugurato da Vittorio Emanuele Orlando, il 20 agosto 1913, a Roma, nella nuova sede della Società degli agricoltori italiani, alla presenza delle autorità e dei numerosi allievi iscritti, provenienti da tutt'Italia: cfr. «La Sesia» del 23-24 agosto 1913, p. 1.

David Lubin, che aveva esposto il progetto al direttore dell'Ufficio del lavoro, Giovanni Montemartini e, successivamente, a Luigi Luzzatti, l'Istituto aveva lo scopo di raccogliere e diffondere statistiche e informazioni sui prodotti agricoli, studiare questioni tecniche ed economiche d'interesse agricolo, nonché proporre ai governi misure vantaggiose alle classi agricole e progetti di accordi internazionali<sup>48</sup>. Il 6 maggio 1913, quando si aprì a Roma la quarta Assemblea generale dell'Istituto, sotto la presidenza di Vittorio Emanuele Orlando e con la partecipazione di 53 delegati stranieri, Mario Abbiate venne chiamato a far parte della quarta commissione, dedicata alla cooperazione, assicurazione, credito agrario e a «tutte le altre questioni concernenti i problemi economici e sociali che si riferiscono all'agricoltura»<sup>49</sup>. È qui appena il caso di accennare che nel dopoguerra, all'indomani della caduta del governo Bonomi, nel febbraio del 1922, circolò per qualche tempo il nome di Abbiate quale probabile ministro dell'Agricoltura «a cui aspira[va] come competente in agraria»<sup>50</sup>.

Nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni agricoli, intanto, i lavori procedevano a rilento. L'accoglienza alla proposta di legge governativa Luzzatti-Raineri del 5 dicembre 1910, vista l'autorevolezza e la competenza dei proponenti, avrebbe dovuto essere pacifica, tuttavia l'Ufficio centrale del Senato, seppur di strettissima maggioranza, la respinse in data 25 marzo 1912. Motivi di questo rigetto erano quelli di sempre: pericolo di frodi, oneri contributivi sproporzionati rispetto alle indennità da erogare, timore di statizzazione del comparto assicurativo sul modello INA, ecc. Occorreva ricominciare tutto daccapo. Nel marzo del 1913, il ministro Nitti provvide così a nominare un'apposita commissione ministeriale che, tra le altre cose, riprese le precedenti iniziative (Conti e Luzzatti-Raineri) al fine di formulare un nuovo progetto di legge per gli infortuni sul lavoro in agricoltura. Il progetto della commissione, approvato dalla stessa il 4 dicembre 1913, proponeva di estendere l'assicurazione obbligatoria a tutti i lavoratori della terra, da 9 anni

<sup>48</sup> Sulle vicende di quest'organismo internazionale, cfr. L. Tosi, *Alle origini della Fao. Le relazioni tra l'Istituto Internazionale di Agricoltura e la Società delle Nazioni*, Milano, 1989.

<sup>49</sup> «La Sesia» del 9 maggio 1913, p. 1.

<sup>50</sup> Cfr. *Filippo Turati e Anna Kuliscioff. Carteggio, 1919-1922*, v, Torino, 1977, p. 809.

in su, con premi fissati in ragione della estensione dei terreni (come efficacemente sperimentato dagli agricoltori vercellesi) e dei rischi colturali. I premi sarebbero stati stipulati in esclusiva tramite consorzi obbligatori di assicurazione agraria, con sede e circoscrizione da determinarsi con decreto reale, i quali avrebbero potuto esercitare anche altri rami di assicurazione in questo specifico settore. Questi consorzi, costituiti da assemblee composte da 25 a 50 membri, eletti per due quinti dai rappresentanti dei datori di lavoro agricoli, due quinti da rappresentanti dei lavoratori della terra e un quinto dal consiglio provinciale, dovevano essere amministrati da un consiglio composto da rappresentanti di proprietari e lavoratori, di delegati del consiglio provinciale con il presidente nominato dal ministro. Ogni consorzio avrebbe inoltre dovuto cedere in riassicurazione dal 25 al 50% dei propri rischi alla Cassa nazionale infortuni, la quale avrebbe potuto sostituirsi al consorzio stesso laddove esso non fosse apparso istituibile o non avesse potuto funzionare. Anche in questo progetto veniva esclusa l'indennità per inabilità temporanea<sup>51</sup>.

Mario Abbiate, sconfitto alle elezioni politiche del 1913 dal leader dei contadini vercellesi, il socialista Cugnolio, se non potette prendere parte alle discussioni parlamentari sul progetto, non farà mancare tuttavia – come vedremo – la sua voce in seno agli organi consultivi dello Stato, dei quali faceva parte, in attesa di ricevere, nel 1919, la nomina a senatore del Regno e, l'anno successivo, la promozione a Ministro.

#### 6. *Verso l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura*

Il progetto della commissione Nitti, che escludeva la libera scelta dell'istituto assicuratore, faceva emergere con chiarezza il probabile scioglimento delle casse mutue infortuni agricole sorte fino ad allora in Italia e non è un caso che esse, sin dall'indomani del disegno di legge, si strinsero in un'azione comune per scongiurare una simile eventualità. Il 3 febbraio 1914 i rappresentanti delle casse assicuratrici mutue di Vercelli, Firenze, Bologna e Milano, si radunarono nel capoluogo lombardo per discutere in via generale lo schema del progetto di legge sull'estensione dell'obbligatorietà dell'assicurazione

<sup>51</sup> A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia*, cit., p. 145.

agricola compilato dalla commissione ministeriale. Ravvisando nel progetto di legge “difetti capitali”, i convenuti votarono un ordine del giorno per il ministro Nitti, auspicando che, nel progetto medesimo, fosse «rispettato il principio della mutualità, che ha consentito il sorgere e lo svilupparsi di Casse mutue le quali, prevenendo la legge, hanno già dato prova non dubbia della bontà dei principi cui si ispirano e dei risultati conseguiti a vantaggio degli operai agricoltori»<sup>52</sup>. I rappresentanti delle casse mutue infortuni si dichiararono pronti a introdurre nei propri statuti tutte le modificazioni che potevano essere ritenute opportune – compresa la rappresentanza di tutte le classi interessate – e di mettere subito a disposizione del governo la pratica acquistata nell’ultimo decennio. Viva preoccupazione dimostrò, sulle colonne del «Corriere della Sera», Luigi Luzzatti il quale, parlando dell’eventualità della messa in liquidazione delle casse mutue infortuni agricoli sorte in Italia, affermò:

Esse lasciano in eredità, se dovessero morire per la nuova legge, un esempio di amministrazione semplice, pura, economica, a cui dovrebbero ispirarsi lo Stato. Ma sarà capace di farlo?<sup>53</sup>

Tutte queste preoccupazioni, tuttavia, si dovettero rivelare di breve durata. Questo progetto di legge, infatti, al pari di quelli precedenti, non ebbe sorte migliore: cadde con il ministero ancora prima di essere discusso. Bisognerà attendere la prima guerra mondiale, con il sacrificio di molti contadini nelle trincee e dei loro sostituti nei campi (fanciulli, donne e vecchi, facili a cadere vittime d’infortuni) affinché, dopo un ulteriore, infruttuoso progetto presentato dagli onn. Borromeo, Venino e Belotti, venisse finalmente promulgato il decreto legge luogotenenziale n. 1450 del 23 agosto 1917, basato sul progetto del ministro De Nava, che non solo istituiva l’assicurazione obbligatoria in agricoltura ma, soprattutto, avrebbe mantenuto in vita, tra gli istituti assicuratori, le pionieristiche casse mutue infortuni agricoli. Sia la legge istitutiva l’obbligatorietà dell’assicurazione, all’art. 5, sia il successivo regolamento esecutivo (d. lgt. n. 1889 del 21 novembre 1918, art. 42) prevedevano, infatti, che l’assicurazione fosse gestita dalla Cassa nazionale infortuni, antenata dell’attuale

<sup>52</sup> «La Sesia» del 7 febbraio 1914, p. 1.

<sup>53</sup> «Corriere della Sera» del 2 marzo 1914, p. 1.

INAIL, nonché, in alternativa, da casse mutue, casse consorziali, sindacati di mutua assicurazione, purché esercenti prima del 26 marzo 1917 le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura. Ma c'è di più. Non solo avrebbero continuato a operare le casse mutue, ovviamente su rinnovati statuti conformi alle nuove disposizioni normative, ma l'esperimento fatto dagli agricoltori piemontesi, unitamente a quello della Cassa mutua toscana e degli istituti germanici, fu preso a modello dal ministero stesso per la non facile elaborazione delle tariffe dei contributi agricoli, da applicarsi su tutto il territorio nazionale. Non si nascondeva il problema Guido Toja, estensore del progetto, il quale trovava nelle benemerite casse mutue, seppur sorte su base volontaria, un valido punto di partenza su cui gettare le fondamenta in vista del nuovo regime obbligatorio:

Le probabilità di infortunio rappresentano gli elementi di calcolo più delicati e più incerti. Per le ragioni esposte precedentemente in varie occasioni, e sopra tutto per la mancanza di adatte esperienze, riesce estremamente difficile la determinazione di un complesso di coefficienti che rispondano bene alle esigenze delle assicurazioni in regime obbligatorio. Il Ministero si è valso dei risultati germanici e di quelli delle Casse Mutue Toscana e Vercellese, Istituti, questi ultimi, che offrono ampia garanzia per la serietà dei loro ordinamenti tecnici ed amministrativi<sup>54</sup>.

I problemi si spostarono ben presto dal campo tecnico a quello politico. Sarà ancora Mario Abbiate, infatti, a far sentire autorevolmente la sua voce, in seno al Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali<sup>55</sup>, in occasione della travagliata discussione in merito all'approvazione del regolamento esecutivo relativo al decreto

<sup>54</sup> *Relazione dell'ing. Toja sulle tariffe dei contributi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura. Firenze, 10 agosto 1918*, in *Annali del credito e della previdenza*, Allegato I, Roma, 1919, p. 52. L'ing. Toja, tra i più autorevoli cultori di scienze matematiche, finanziarie e attuariali in Italia, fu direttore generale della compagnia assicuratrice "La Fondiaria" di Firenze e, successivamente, al vertice dell'INA: cfr. «L'Assicurazione Italiana», 2, 1933, pp. 13-22. Egli loderà il tentativo di Mario Abbiate per la riforma dello Stato sociale in Italia: cfr. G. TOJA, *Il progetto Abbiate sulle Assicurazioni Sociali dal punto di vista tecnico*, «La Rivista dei Pubblici Servizi», 2-3, 1918, pp. 10-14 e 4-5, 1918, pp. 37-39.

<sup>55</sup> Su quest'altro importante corpo consultivo dello Stato d'età liberale, cfr. D. MARUCCO, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, 1984.

1450/1917. Paventando una possibile limitazione delle prerogative statutarie delle casse autonome, dichiarate obbligatorie, sia in ambito di applicazione delle tariffe contributive, sia nella misura delle indennità corrisposte agli infortunati, ritenne

che queste libere forme di mutualità che rappresentano le migliori energie ed i migliori sentimenti di coloro che le hanno costituite, debbano essere sollecitate ed incoraggiate, non solo per la loro efficienza economica e la corrispondenza di esse ai fini sociali che l'assicurazione si propone, ma anche per ragioni superiori di ordine politico e sociale<sup>56</sup>.

Quest'affermazione conferma ulteriormente la concezione di Mario Abbiate nei confronti delle assicurazioni sociali: non paternalistici strumenti benefico-assistenziali per la composizione dei contrapposti interessi tra la classe dei produttori e quella dei lavoratori, ma moderni mezzi di politica previdenziale in un'ottica di solidarietà e giustizia sociale. Confortato dal fatto che l'introduzione dell'obbligo assicurativo non avrebbe vulnerato l'ordinamento mutuo, Abbiate era tuttavia convinto che i contributi dovessero in una certa misura omogeneizzarsi tra loro poiché non era possibile che alcune mutue assicuratrici praticassero tariffe migliori, per i rischi più bassi, a discapito di altre obbligate a tariffe più alte, per rischi maggiori. L'esperimento negativo fatto dalla Cassa nazionale infortuni per il settore industriale, la quale doveva accollarsi i rischi professionali di più elevata pericolosità e frequenza, rifiutati molto sovente dalle società assicuratrici private poiché antieconomici, era lì a dimostrarlo. Non si dovevano ripetere gli stessi errori per la neonata assicurazione obbligatoria in agricoltura.

Dopo aver cercato di far passare invano, per il pagamento del premio, il sistema vercellese del contributo aerea (cioè per superficie coltivata) a discapito del contributo d'imposta erariale, che venne invece approvato, è interessante rilevare l'attenzione data da Mario Abbiate al tema della vigilanza assicurativa, argomento quanto mai scabroso da affrontare, soprattutto per la classe imprenditoriale, poco incline a far accedere funzionari ispettivi nelle proprie aziende,

<sup>56</sup> *Atti del Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali, 1 sessione del 1918*, adunanza del 26 gennaio 1918, in *Annali del credito e della previdenza*, Roma, 1919, p. 31.

agricole o industriali che fossero<sup>57</sup>. Il mutualista vercellese era andato sull'argomento contestando il fatto che l'inchiesta sugli infortuni agricoli – che nella prima stesura del regolamento era stata affidata all'Ispettorato del lavoro – fosse stata modificata e, così come avveniva per gli infortuni industriali, declinata al pretore:

Si rende ragione di ciò perché è noto che per i pochi mezzi a sua disposizione l'Ispettorato del lavoro non potrebbe adempiere al grave compito. Ma dichiara in via di massima che, se questa soluzione è voluta dalle attuali contingenze, non è però conforme al miglior funzionamento della legge: intanto però si potrà disporre che la denuncia sia fatta anche all'Ispettorato del lavoro, perché è necessario che questo abbia conoscenza di tutti gli infortuni e nei limiti del possibile intervenga. Ed il Consiglio deve cogliere l'occasione per esprimere ancora una volta il voto che all'Ispettorato del lavoro siano dati tutti i mezzi necessari per un conveniente funzionamento, altrimenti le leggi sociali sono inutili<sup>58</sup>.

Veniva toccato in quest'occasione da Abbiate un punto critico, contro il quale si erano scontrati tutti i tentativi per una piena promozione dello Stato sociale in età giolittiana, non essendo semplice risolvere la contrapposizione tra il particolarismo delle istanze liberiste dell'impresa, da una parte, e quello che sempre più veniva considerato come interesse generale, vale a dire la tutela del lavoro e dei lavoratori, dall'altra. Depotenziata l'azione ispettivo-ministeriale, frequenti saranno le lagnanze – come era facile prevedere – a causa dell'inerzia dei pretori riguardo le inchieste per infortuni agricoli, che si sarebbero dovute espletare nei termini tassativi previsti dal regolamento, vale a dire entro quattro giorni dal ricevimento della denuncia, ma che di fatto restavano lettera morta:

Giustamente quindi il Ministero della Giustizia, con circolare pubblicata nel *Boll. Uff.* 14 del 1923, richiamava i pretori all'osservanza di detto articolo, avvertendoli che all'inchiesta devono provvedere anche

<sup>57</sup> Sulla nascita dell'Ispettorato del lavoro, cfr. E. BALBONI, *Le origini della organizzazione amministrativa del lavoro*, Milano, 1968, pp. 85-101 e A. CARDINALE, *Salute operaia. Le origini delle istituzioni per la protezione dei lavoratori in Italia (1896-1914)*, presentazione di R. Romano, Sesto S. Giovanni, 2005, pp. 97-113.

<sup>58</sup> *Atti del Consiglio della previdenza e delle assicurazioni sociali, 1 sessione del 1918*, adunanza del 27 gennaio 1918, in *Annali del credito e della previdenza*, Roma, 1919, p. 64.

di loro iniziativa, senza richiesta di Istituti assicuratori o, aggiungiamo noi, di altri, quando siano a cognizione di fatti per cui occorra l'inchiesta<sup>59</sup>.

Come non bastasse, anche i continui ondeggiamenti riguardo la scelta degli organi assicuratori, per ciò che concerne la gestione tecnica dell'assicurazione obbligatoria, sono sintomatici di questa non risolta tensione tra pubblico e privato, parallela a quella che, da lì a breve, sarebbe sorta tra centro e periferia. Entrata ufficialmente in vigore il 1° maggio 1919, la legge affidò alla Cassa nazionale infortuni la gestione assicurativa tranne, come visto, per quei sodalizi mutualistici che avevano precorso i tempi in regime di volontarietà. Ad essi fu data la possibilità di esercitare in autonomia l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni agricoli. Con d. lgt. n. 1890 del 24 novembre 1918 il territorio del Regno fu suddiviso in trentacinque compartimenti, successivamente scesi a venticinque, di cui in venti agì la Cassa nazionale infortuni, negli altri cinque le casse mutue costituirono prima del 26 marzo 1917. In seguito al r.d.l. n. 2050 del 15 ottobre 1925, la situazione si capovolse poiché l'assicurazione fu assunta quasi esclusivamente dalle casse mutue sorte successivamente: dei venticinque compartimenti, solo tre restarono alla Cassa nazionale infortuni. Con r.d. n. 1813 del 21 dicembre 1933, poi, i compartimenti vennero ridotti a diciotto e furono tutti gestiti dalle casse mutue. Alla Cassa mutua vercellese, ad esempio, fu affidata l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura nelle province di Vercelli, Novara, Alessandria e Pavia, per il II compartimento, mentre alla Cassa mutua aziende agricole forestali con sede a Firenze, competente per l'VIII compartimento, furono affidate le province di Firenze, Pistoia, Lucca, Pisa, Livorno, Spezia e Massa. Tale autonomia gestionale fu protratta fino al r.d.l. n. 315 del 25 marzo 1943, convertito nel secondo dopoguerra in legge n. 178 del 5 maggio 1949, quando venne stabilito che l'esercizio dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura fosse definitivamente trasferito dalle casse mutue all'INAIL<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> S. RAMERI, *Gli infortuni sul lavoro in agricoltura*, cit., p. 159.

<sup>60</sup> Per una breve cronistoria della parabola degli istituti assicuratori contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, cfr. E. CAMPESE, *Affinché resti memoria delle Casse Mutue Infortuni Agricoli*, «L'Assistenza sociale agricola», 11-12, 1942, pp. 241-254.

## *Epilogo*

A conclusione di queste note storiche che hanno portato, grazie al decreto 1450/1917, al primo intervento normativo riguardo l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, è nostro intendimento rilevare tre punti sui quali soffermare l'attenzione, di cui il primo critico, gli altri due decisamente più positivi, poiché caratterizzati da elementi di novità rispetto ai limitati strumenti di protezione sociale allora vigenti.

Grande assente – pur nei limiti della presente ricerca, basata su una documentazione che, seppur autorevole, non può certamente dichiararsi esaustiva – è sembrato il tema della prevenzione. Le assicurazioni sociali, in particolare quella contro gli infortuni sul lavoro, non devono solo rimediare gli eventi dopo che si sono verificati, ma hanno soprattutto il fine di tutelare l'igiene e la sicurezza sui luoghi di lavoro in modo che le probabilità di danni si annullino o, quantomeno, i fattori di rischio si riducano al minimo. Per questo settore tutto era demandato a una macchinosa regolamentazione, da approvarsi con decreto reale, che prevedeva una pluralità d'interventi, dai ministeri competenti agli istituti assicuratori, dal Consiglio superiore del lavoro al Consiglio di Stato<sup>61</sup>. Per i controlli sull'applicazione della legge, inoltre, oltre agli ispettori del lavoro – il cui intervento, come abbiamo visto, era fortemente auspicato da Abbiate «altrimenti le leggi sociali sono inutili» – il ministero competente avrebbe potuto affidare temporaneamente la vigilanza anche agli stessi funzionari tecnici delle casse mutue. Pur non volendo dubitare sulla serietà e sulla professionalità delle persone incaricate agli accertamenti, quanto meno però poteva corrersi il rischio di parzialità, non essendovi una distinzione netta tra controllati e controllori, e questo è indicativo una volta di più delle incertezze e delle difficoltà che dovette attraversare la classe politica liberale nella delicata fase di passaggio dal *laissez faire* all'intervento dello Stato nell'economia.

A fronte di questa problematicità che, tra l'altro, riguardava anche il settore degli infortuni industriali<sup>62</sup>, vi sono stati, come detto,

<sup>61</sup> Tali regolamenti, peraltro, non furono mai emanati: cfr. E. CATALDI, *L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Testimonianza di un secolo)*, Roma, 1983, p. 222.

<sup>62</sup> Si veda, ad esempio, il ruolo svolto dai tecnici dell'Associazione degli industriali d'Italia per prevenire gli infortuni sul lavoro, dotati anch'essi di poteri ispettivi, evidenziato

almeno due fattori che fanno guardare al provvedimento come anticipatore di moderne politiche di Welfare. In primo luogo, mentre la legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni industriali del 1898, confluita nel Testo Unico del 1904, proteggeva solamente la manodopera subordinata, per ciò che concerne l'assicurazione infortuni agricoli, sancita nel 1917, risultavano incluse anche talune categorie di lavoratori autonomi, purché partecipassero in modo continuo all'attività dell'azienda agraria. Inoltre, per la prima volta nel settore assicurativo-infortunistico, fu istituito il principio pubblicistico dell'automaticità delle prestazioni, cioè anche nel caso in cui il datore di lavoro non avesse ottemperato agli obblighi contributivi, il lavoratore infortunato (anche se non adibito a macchine pericolose ma semplicemente soggetto a rischio tipico della lavorazione dei campi) sarebbe stato comunque tutelato *ope legis* per il ristoro del danno subito<sup>63</sup>. E questo, giova ribadire, fu attuato per la prima volta in Italia con la legge obbligatoria sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura. Ciò costituì un'ulteriore tappa dell'inserimento del nostro Paese tra le nazioni più progredite nel settore della previdenza sociale.

---

da R. ROMANO, *Sistema di fabbrica, sviluppo industriale e infortuni sul lavoro*, in *Storia d'Italia. Annali 7. Malattia e medicina*, a cura di F. Della Peruta, Torino, 1984, pp. 1019-1055.

<sup>63</sup> Cfr. sul tema le interessanti osservazioni storiche di A. FONTANA, *La famiglia agricola nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni*, «Il Diritto del Lavoro», maggio-giugno 2006, pp. 199-207.