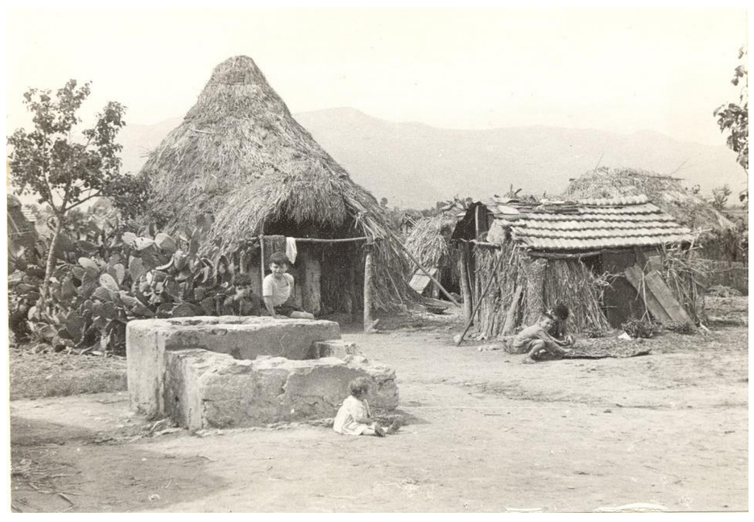
La nascita e lo sviluppo dell'Istituto di Sanità Pubblica (1865-1934)
Origin and development of Public Health Institution (1865-1934)

V. Rafti, M. Des Dorides, (Direzione Cent. Risorse Umane ed Economiche)
L. Di Pasquale (Servizio tecnico scientifico di statistica)

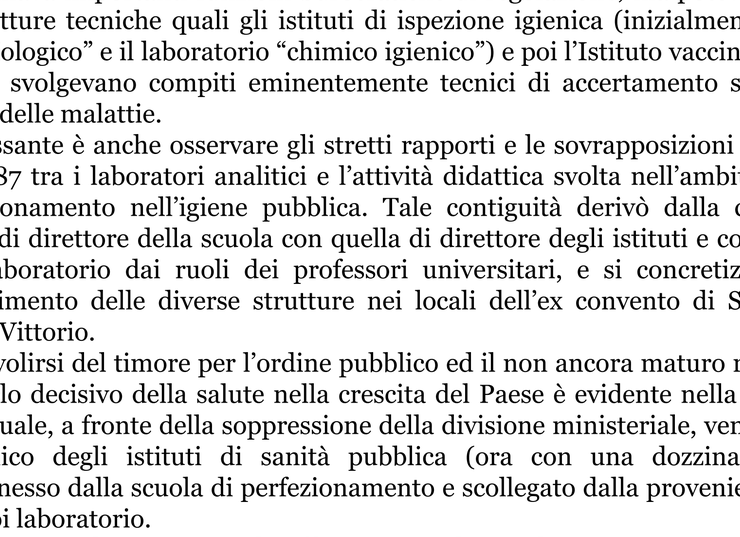
Premessa

La consapevolezza che la salute non sia solo una esigenza individuale ma un interesse pubblico è una conquista recente che vede i primi albori più di un secolo fa. Ripercorrere questi primi timidi accenni attraverso le norme che hanno disegnato le strutture e la loro organizzazione aiuta a comprendere l'entità del cammino compiuto nel riconoscimento della pubblica salute quale obiettivo condiviso.
La crescita delle istituzioni post unitarie ha comportato la nascita di una struttura amministrativa di sanità pubblica nel 1863, a fianco della quale gli istituti di ispezione igienica, trasformati nel 1897 nei "laboratori di sanità pubblica", svolgevano i compiti di accertamento analitico.



I precursori

Il ruolo chiave della "questione igienica" in un Paese estremamente arretrato con una "speranza di vita" infima ha portato alla consapevolezza della necessità di porre mano alle strutture amministrative per coordinare gli interventi e far fiorire iniziative che consentissero di incrementare la tutela sanitaria della popolazione.
La creazione della divisione di sanità pubblica in seno al Ministero dell'interno nel 1863, poi confermata nella legge sanitaria del 1865, è il primo segnale di quell'attenzione alle problematiche sociali con la particolare ottica (tipica del periodo storico), della tutela dell'ordine pubblico, come strada maestra del progresso della Nazione.
La struttura della Divisione, solo più tardi elevata al rango di Direzione Generale, assommava importanti funzioni burocratiche di regolazione, ma poteva avvalersi anche di strutture tecniche quali gli istituti di ispezione igienica (inizialmente il "laboratorio bacteriologico" e il laboratorio "chimico igienico") e poi l'Istituto vaccinogeno (dal 1897), i quali svolgevano compiti eminentemente tecnici di accertamento sui prodotti e di studio delle malattie.
Interessante è anche osservare gli stretti rapporti e le sovrapposizioni venutesi a creare nel 1887 tra i laboratori analitici e l'attività didattica svolta nell'ambito della scuola di perfezionamento nell'igiene pubblica. Tale contiguità derivò dalla coincidenza della carica di direttore della scuola con quella di direttore degli istituti e con l'estrazione dei capi laboratorio dai ruoli dei professori universitari, e si concretizzò quindi con il trasferimento delle diverse strutture nei locali dell'ex convento di S. Eusebio presso piazza Vittorio.
L'affievolirsi del timore per l'ordine pubblico ed il non ancora maturo riconoscimento di un ruolo decisivo della salute nella crescita del Paese è evidente nella riforma del 1897 nella quale, a fronte della soppressione della divisione ministeriale, veniva anche ridotto l'organico degli istituti di sanità pubblica (ora con una dozzina di dipendenti), disconnesso dalla scuola di perfezionamento e scollegato dalla provenienza universitaria dei capi laboratorio.
Il mutato quadro istituzionale affermatosi nel 1901 ha avuto importanti riflessi anche sulla percezione della sanità, infatti con le riforme del 1901 e 1902 viene ricostituita una struttura centrale con il rango di Direzione generale, e gli istituti di sanità pubblica acquistano un ruolo più ampio, accrescendo con il tempo la dotazione organica e ampliando le aree di intervento (ad es. controllo di alimenti e del vino, registrazione specialità medicinali, revisione di analisi, vigilanza sui laboratori di igiene provinciali) fino alla nascita di un nuovo «laboratorio fisico – ufficio del radio» per le indagini sulle terapie con le sostanze radioattive.



La fondazione dell'Istituto

L'intenso succedersi di normative settoriali e parziali non impedì ai laboratori della sanità pubblica di acquisire prestigio e autorevolezza per la competenza dimostrata, fattore che tornò utile nel momento in cui la materia sanitaria divenne un interesse emergente nel Paese, come in tutto il mondo, quale tipico compito statuale non solo per l'ordine ma anche per il benessere dei cittadini. Infatti il continuo e vasto impegno nel promuovere le indagini, fornire riscontri analitici e inquadrere le problematiche dell'igiene pubblica, rispondevano sia alla diffusa convinzione della comunità scientifica sia alla precisa esigenza avvertita nella società di dover massicciamente migliorare le condizioni di vita della popolazione a partire dalle condizioni di salute.
L'occasione fu fornita dalla presenza in Roma della Stazione sperimentale antimalarica, creata per coordinare gli interventi sul territorio nelle opere di bonifica e nell'impiego di prodotti disinfestanti. La Stazione fu finanziata dalla *Rockefeller Foundation,* impegnata ad assecondare i programmi della Società delle Nazioni, volti al miglioramento delle condizioni sanitarie dei Paesi aderenti.
I rapporti personali tra il rappresentante in Italia della Fondazione, dr. Hackett ed il responsabile dei servizi antimalarici Missiroli, contribuirono all'idea, formulata nel 1927, di fondare un grande istituto d'igiene pubblica con il contributo della Fondazione, che già aveva sostenuto simili iniziative in altri Paesi. La promozione dell'idea fu sostenuta da un intenso lavoro di *lobbing* presso gli esponenti scientifici, burocratici e diplomatici che portò i frutti sperati con una prima lettera di disponibilità della Fondazione nel 1928.
Nel 1929 si pose mano agli studi preliminari di fattibilità ed alla ricerca dell'area per l'edificazione, unitamente alle trattative con la Fondazione per definire il contributo. La individuazione dell'area non fu di immediata soluzione in quanto dopo una prima scelta a fianco dell'ospedale S. Camillo, ci si orientò per una area ben più ampia delle esigenze (e quindi disponibile per future espansioni) nelle vicinanze del Policlinico, anche se parte in proprietà di un ente di beneficienza, con cui fu contrattata una permuta nel 1931.
Assicurate tali premesse, gli altri elementi furono presto incasellati: il progetto di massima e quello esecutivo sviluppati dagli ingegneri della Direzione generale della sanità pubblica su disegni dell'architetto Giuseppe Amendola, il finanziamento pari a lire 12.500.000 da parte della fondazione, e l'avvio dei lavori il 6.7.1931.
Il completamento dei lavori nel 1934, con l'inaugurazione avvenuta il 21 aprile del medesimo anno, dimostrano il grande impegno di tutte le forze in campo per giungere ad una conclusione tempestiva e puntuale e rendono palese il grande risultato di tale impegno: una costruzione all'avanguardia che, pur con i successivi adeguamenti, conserva la sua attualità, avendo potuto beneficiare dell'estensione della superficie per i necessari ampliamenti del comprensorio edificato, tale da rendere ancor oggi idonea la sede.
Il disegno riformatore fu poi completato con la contestuale emanazione del R.D. 11.1.1934, n. 27, che riorganizzò l'Istituto di Sanità pubblica con una visione multidisciplinare e globale, capace di renderlo un punto di riferimento dei servizi sanitari e di rispondere ad ogni nuova sfida con il progredire delle conoscenze.
La previsione di strutture articolate e capaci di dialogare tra loro tramite un organo consultivo, il riconoscimento dei primi ambiti di autonomia (in materia di pubblicazioni scientifiche e di attività da svolgere su commessa) e la differenziazione delle carriere da quelle ministeriali, unitamente alla capacità di potersi avvalere di forme lavorative flessibili, hanno così reso l'Istituto capace di veleggiare nel più ampio contesto degli studi innovativi affrancandosi dalle attività esclusivamente di accertamento tecnico. Anche la dotazione organica fu aumentata, pur continuando a beneficiare di un vasto ricorso al personale incaricato, iniziando così quella espansione della forza lavoro, divenuta consueta per ogni ampliamento di attribuzioni, che ha consentito via via la crescita dell'ISS, sino alle dimensioni odierne.

Ampliamento funzioni e personale

Anno	1888	1897	1901	1904	1925	1934
Dipendenti	13	14	21	27	29	38
Strutture tecniche	2	3	3	4	5	7

La realizzazione di una grande istituzione scientifica di studio e sperimentazione, separata dalle competenze burocratiche, avvenuta nel 1934, oggetto di più riforme ma mai messa in discussione, è il simbolo di quella capacità di "fare squadra" allora dimostrata, che continua a generare proficui risultati, e che deve far riflettere su quel patrimonio di conoscenze da preservare per le generazioni future.
Infatti il tormentato percorso normativo e la struttura organizzativa messa a punto, osservati da vicino, rendono chiaro quanto complesso e faticoso sia risultato giungere alla costituzione di un organismo vivo e vitale divenuto ormai un centrale punto di riferimento per la sanità del Paese.

Bibliografia
Dalla legge Crispi all'Istituto di sanità pubblica - Rafti, Des Dorides, Di Pasquale – Ragiusan n. 181/182
L'Istituto Superiore di Sanità dalle sue origini ad oggi – Penso – Roma 1964
Storia della medicina e della sanità in Italia – Cosmacini – Roma 1987

Si ringrazia il gruppo di lavoro archivio ISS di immagini e video per le fotografie storiche