PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ
E GIURISPRUDENZA SUI DIRITTI UMANI
(IL TRATTAMENTO DEI LAVORATORI STRANIERI

Angelo Costanzo

1. IL VALORE DEI VALORI NELLA PSICOLOGIA SOCIALE 2
2. GIURIDIFICAZIONE DELLA SOLIDARIETÀ 2
2.1. L' idea giuridica di solidarietà e la Costituzione italiana 2
2.2. Il lavoro quale baricentro della solidarietà 5
3. LA SOLIDARIETÀ NELLA SOCIETÀ ACEFALA 7
3.1. Crisi del diritto del lavoro 7
3.2. Un nuovo modello di diritto del lavoro 7
3.3. Nuovi versanti d'attuazione della solidarietà ? 8
4. IL TRATTAMENTO DEGLI STRANIERI (*) 10
4.1. Il lavoratore straniero nella Costituzione italiana 10
4.2. Immigrazione e lavoro 12
4.3. Norme e giurisprudenza 14
Diritto alla salute 15
Diritto alla abitazione 15
Diritti/Obblighi previdenziali 15
Diritti civili dello straniero e condizione di reciprocità 16
Esecuzione della espulsione 16
Espulsione e interessi familiari 16
Diritto al ricongiungimento familiare 17

1. Il valore dei valori nella psicologia sociale

Libertà, *ricchezza*, *uguaglianza*, *sicurezza*, *piacere*, *obbedienza* sono valori individuali e sociali. La loro importanza dipende da credenze su ciò che è desiderabile originate da motivazioni eterogenee, sulla base di gerarchie che si stabiliscono quando occorrono scelte implicanti simultaneamente più valori fra loro in conflitto.

Gli studi sulle motivazioni sociali individuano i prototipi dei sistemi valoriali. Risulta che alcuni valori focalizzano la dimensione sociale dei rapporti: le *tendenze all'universalismo* (comprensione, tolleranza, rispetto e protezione del benessere di tutte le persone e della natura) inclinano verso la autotrascendenza e la benevolenza (mantenimento e miglioramento del benessere delle persone direttamente conosciute); le *tendenze verso la sicurezza, il conformismo e la tradizione* inclinano verso il conservatorismo. Altri valori focalizzano la dimensione personale: le *tendenze al successo e al potere* inclinano verso la autoaffermazione; le *tendenze edonistiche* inclinano verso l'autodirezione e l'individualismo.

La considerazione dei valori di base e dei dinamismi delle loro relazioni di complementarietà o di opposizione aiuta a interpretare il comportamento individuale e collettivo. Poiché essi risultano abbastanza stabili nel corso delle generazioni (sicchè sarebbero allarmanti loro repentini mutamenti), pare ragionevole supporre che quando, per le condizioni contestuali, un valore ancora forte non può essere adeguatamente attuato le energie sociali si incanalino verso il soddisfacimento di quello complementare. I valori, fra loro congruenti, della *benevolenza* e dell'*universalismo* sono le radici dell'idea di *fraternità* che connubiata a quella di *legalità* si evolve nelle diverse espressioni della *solidarietà sociale*. Le ricerche empiriche in corso sembrano indicare un declino del valore dell'universalismo nelle società europee. Se ne dovrebbe pronosticare un rafforzamento delle spinte verso forme, scarsamente istituzionalizzate, di benevolenza (mirano invece alla mera ricerca di sicurezza personale le pattuizioni private di mutua assistenza).

2. Giuridificazione della solidarietà

2.1. L' idea giuridica di solidarietà e la Costituzione italiana

2.1.1. La interconnessione fra diritti inviolabili e doveri inderogabili

L'idea di *solidarietà* è affine a quella di *coesione.* In termini giuridici riguarda la condizione di un gruppo nel quale coloro che effettuano prestazioni di solidarietà e i beneficiari rivestono ruoli potenzialmente reversibili e interscambiabili e non hanno una relazione diretta ma mediata dalle istituzioni.

Proprio questo nucleo dell'idea di solidarietà è installato al centro del sistema costituzionale italiano. L'art.2 della Costituzione italiana non pone un generale e generico principio di solidarietà ma afferma che nel riconoscere i diritti inviolabili (dell'uomo), "*La Repubblica (…) richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*". Questi doveri costituiscono il versante deontologico dei diritti inviolabili e una componente del *principio personalistico* su cui si fonda la nostra democrazia.

I doveri esplicitamente costituzionalizzati sono: il *diritto/dovere al lavoro* (art.4), il *diritto/dovere all'istruzione obbligatoria* e il *diritto dei capaci e meritevoli di*

raggiungere i gradi più alti degli studi (art.34), il *diritto alla salute* (art. 32), il *diritto giuridico/dovere civico di voto elettorale* (art.48), il *dovere di difesa della patria che non deve pregiudicare la posizione di lavoro e l'esercizio dei diritti politici* (art.52), il *dovere tributario* (art.53), il *dovere di fedeltà alla Repubblica e di rispetto delle sue leggi* (art.54).

I doveri non espressamente costituzionalizzati sono quelli individuati dalla Corte costituzionale o dal diritto vivente o introdotti dal legislatore ordinario.

2.1.2. Solidarietà e uguaglianza

Nell'art.3.2 la Costituzione italiana (con una sincerità che non si trova in altre) riconosce l'astrattezza dell'affermazione formale dell'uguaglianza e assegna alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli all'effettivo sviluppo della persona. La solidarietà varrebbe a garantire uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali. Resta il problema dei margini di differenziazione tollerabili entro i confini (sempre meno predefinibili) della comunità dei solidali.

In questa prospettiva i doveri di solidarietà e l'obiettivo della uguaglianza sostanziale (dei cittadini) risultano strumenti interconnessi per l'evoluzione della persona e il concetto di *solidarietà* è chiaramente distinguibile da quelli di *beneficenza* e *assistenza* e disgiunto dall'azione del *volontariato*.

2.1.3. Sui diritti fondamentali : diritti di libertà e diritti sociali

I *diritti inviolabili* ai quali si riferisce l'art.2 Cost. italiana sono quelli che già dopo la Costituzione di Weimar del 1919 furono qualificati come *diritti fondamentali* (o anche *diritti morali*) e che nelle Costituzioni successive alla seconda guerra mondiale sono stati collocati nella prima anziché nella seconda parte delle Carte costituzionali perché strettamente connessi con i presupposti della forma repubblicana dello Stato.

In questo quadro, l'emergere di una nuova classe di diritti inviolabili formata dai *diritti sociali* dipende dall'affacciarsi sulla soglia del giuridicamente rilevante di valori che nel passato non venivano considerati quali possibili presupposti del discorso normativo.

I diritti sociali sono funzionali alla liberazione da talune forme di privazione e implicitano una sintesi di libertà e di eguaglianza quale strumento per assicurare la equiparabilità delle condizioni di base dei cittadini. Ai diritti di libertà come ai diritti sociali sono sottesi valori parimenti essenziali ma i due generi differiscono per le modalità della loro tutela. A i primi è correlato un mero dovere di astensione da parte dello Stato e dei consociati non comportante una utilizzazione di risorse economiche che è invece necessaria per garantire i secondi, che possono essere vanificati dall'inerzia o dall'intempestività o dalla incompletezza delle prestazioni da parte dello Stato.

Più dei diritti costituzionali di libertà, i diritti sociali sono in ogni Stato frutto di elaborazione giurisprudenziale e di bilanciamento fra contrapposti valori, secondo le condizioni caratteristiche della specifica comunità.

Ma soprattutto li rende fragili la distinzione fra titolare del diritto e titolare del poteredella sua regolazione. Tanto più quando Stati nazionali pur mantenendone la regolazione vanno perdendo il dominio delle risorse necessarie per soddisfarli (si consideri, in particolare, la rigidità dei criteri di convergenza e il trasferimento all'Unione europea del controllo sulla moneta). In realtà i diritti sociali possono affermarsi solo se sostenuti dall'assolvimento dei corrispondenti doveri di solidarietà, realizzabile solo entro una compiuta e solida comunità politica (quale ancora l'Unione Europea non è).

2.1.4. Principio di solidarietà e libertà economiche

La nozione di *solidarietà* (a differenza di *miseria*, *povertà*, *disoccupazione*, *emarginazione*) non trovi alcuno spazio nelle ricerche degli studiosi dei processi economici. Per le categorie economiche la solidarietà può avere un senso solo in relazione alla possibilità di modificare le condizioni di redistribuzione degli utili e del reddito.

Anche se non ha la precisione dei concetti inerenti ai vari principi fondamentali, la nozione giuridica di solidarietà certamente limita l'esercizio delle libertà economiche, così regolando interessi non pariordinati.

Fornendo servizi (sanitari, scolastici, di trasporto) per soddisfare direttamente diritti sociali, lo Stato può agire all'esterno del mercato o alterando il mercato (quando residua offerta di servizi privati in un dato settore o quando – ad esempio con forme di privilegio tributario, favorisce le imprese *non profit* che dispensino servizi sociali - secondo i modi del suo intervenire.

Viene sottolineato come nella giurisprudenza non manchino motivazioni nelle quali il riferimento agli inderogabili *doveri di solidarietà* non rappresenta il fondamento normativo della decisione, ma o un *obiter dictum* o una argomentazione esornativa e rassicurativa.

Secondo la Corte di Cassazione il principio di correttezza e di buona fede contrattuale opera *"come un criterio di reciprocità che, nel nuovo quadro dei valori introdotto dalla Carta costituzionale, costituisce specificazione degli "inderogabili doveri di solidarietà sociale" tutelati dall'art.2 Cost.(…) la sua rilevanza si esplica nell'imporre a ciascuna della parti del rapporto obbligatorio, dovere di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi contrattuali, o di quanto espressamente stabilito da singole norme di legge"* (Cass.civile, 5/11/1990 n.12310).

Costituzionalizzata nel suo parametrarsi al valore della solidarietà, la buona fede assume il ruolo di limite di ogni situazione giuridica negoziale, attiva o passiva, in vista dell'attuazione del principio di giustizia contrattuale. Nondimeno la Cassazione non ha mai offerto un criterio di concretizzazione del contenuto solidarista della buona fede. Soltanto precisa che il principio di libertà dell'iniziativa economica privata soccombe nel bilanciamento con il valore della solidarietà.

2.1.5. La misura del dovere di solidarietà

Il sistema di solidarietà è in realtà un sistema complesso, costituito da una rete di sotto-sistemi, in relazione a ciascuno dei quali bisogna chiedersi quale sia la comunità tenuta alle prestazioni (o che spontaneamente fornisce prestazioni) e in favore di chi.

Quanto alle prestazioni dovute, l'art.53 (connesso all'art.2) della Costituzione italiana pone il canone per determinare la misura individuale della responsabilità delle prestazioni di solidarietà: commisura l'obbligo di concorrere alle spese pubbliche secondo i criteri di proporzionalità e progressività ("*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività").*

Può discutersi se e in che modo il criterio sia suscettibile di essere esteso oltre l'ambito tributario. In ogni caso, la lealtà fiscale è la base e la misura per la concreta attuazione dei doveri di solidarietà perché offre allo Stato i mezzi per approntare soluzioni non legate alle mutevoli disponibilità del singolo ma a percorsi costitutivi dello Stato stesso.

2.1.6. Implicazioni

Nella Costituzione italiana la solidarietà è una entità intermedia fra un valore pregiuridico e un principio normativo fondamentale, con un raggio di azione tendenzialmente illimitato ma condizionato dalla introduzione di specifiche ulteriori previsioni normative e da affinamenti nella interpretazione dei dati costituzionali.

Questa determinazione della solidarietà come dovere costituzionale inderogabile (e non come manifestazione di benevolenza) *configura* lo Stato stesso come sua estrinsecazione (soprattutto nella forma dello Stato-sociale) e *prefigura* una evoluzione del modo di intendere la cittadinanza rendendo ciascuno potenzialmente responsabile della soddisfazione dei bisogni altrui e aperto verso la società Recepire la solidarietà come valore fondamentale presupposto dai principi di un ordinamento giuridico presumibilmente comporta affermare il primato della politica (e del diritto)su un certo modo di concepire l'economia (e individuare nella giurisdizione uno degli strumenti per realizzare la solidarietà).

2.2. Il lavoro quale baricentro della solidarietà

2.2.1. Il cittadino come lavoratore

Il principio personalista e la stretta correlazione diritti inviolabili/doveri inderogabili a base della solidarietà nella Costituzione italiana conduce a individuare nella titolarità di una posizione lavorativa il fulcro della auspicata uguaglianza sostanziale fra i cittadini. Soltanto il cittadino lavoratore è in grado di beneficiare compiutamente dei diritti fondamentali e di adempiere ai connessi doveri, concorrendo al *progresso materiale e spirituale della società* (art.4.2. Cost.).

Questo è il modello di cittadino considerato dalla Costituzione italiana, per la quale - infatti - l'attuazione del valore della *solidarietà* dovrebbe avere (avrebbe dovuto avere) il suo baricentro nel diritto del lavoro. L'art.4.1 Cost. italiana recita: "*la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove tutte le condizioni che rendano effettivo questo diritto*".

Tuttavia sin dall'origine il diritto costituzionale del lavoro restrinse i suoi potenziali contenuti per ragioni di ordine pragmatico. Il dibattito originario sul significato del *diritto al lavoro* oscillò tra la *posizione socialcomunista,* che lo faceva coincidere con il diritto a un posto di lavoro e a conservarlo, e la *posizione socialdemocratica*, che lo identificò con un principio - fonte di doveri per tutti i pubblici poteri e per la collettività - che vorrebbe assicurare a ogni persona lo svolgimento di una attività lavorativa.

La prima posizione venne immediatamente rigettata assumendo che la interpretazione del diritto al lavoro come *diritto al posto* giuridicamente tutelato sarebbe compatibile solo con un sistema nel quale sia soppressa l'iniziativa privata e i mezzi di produzione siano stati collettivizzati. Invece sarebbe incompatibile con un ordinamento che riconosce la libertà di professione e quella di iniziativa economica. A questa conclusione pervenne già l'assemblea costituente prima di varare l'attuale art.4 Cost.. La disposizione originariamente faceva parte del titolo sui *Rapporti economici*, poi fu spostata nella parte dedicata ai 'principi fondamentali' per sottolineare che si tratta di una norma programmatica e si propose di non parlare di 'diritto al lavoro' ma di obbligo della Repubblica di promuovere le condizioni per eliminare la disoccupazione. Al riguardo l'on. Nitti (A,C, pag.3727) asserì: "*dobbiamo dare al popolo italiano, con ogni sforzo, una sensazione di vita, non false illusioni (..) al fine di non promettere oltre ciò che si possa attuare in un avvenire non troppo lontano*". Nella relazione dell'on Ruini al progetto dell'art.4 si legge: "*l'affermazione del diritto al lavoro, e cioè di una*

occupazione piena per tutti, ha dato luogo a dubbi da un punto di vista strettamente giuridico, in quanto non si tratta di un diritto già assicurato e provvisto di azione giudiziaria; ma la Commissione ha ritenuto, e anche giuristi rigorosi hanno ammesso, che trattandosi di un diritto potenziale, la Costituzione può indicarlo, come avviene in altri casi, perché il legislatore ne promuova l'attuazione, secondo l'impegno che la Repubblica nella Costituzione stessa si assume". Su queste basi dovrebbe escludersi che la norma attribuisca a ogni cittadino una pretesa giuridicamente qualificata a conseguire un posto di lavoro, sia rispetto a un datore di lavoro privato sia rispetto a un datore di lavoro pubblico. Prevalse così la seconda posizione, che non esclude un significato precettivo all'art.4.1 Cost. e non condiziona tale significato all'accoglimento di modelli di economia pianificata o alla funzionalizzazione dell'impresa alla utilità sociale, però lo interpreta come fonte di un onere, a carico del legislatore, di incentivare i livelli occupazionali (sia nel lavoro subordinato sia nel lavoro autonomo). La realizzazione delle condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro (le politiche del lavoro e dell'occupazione) dipenderebbe dalle concrete possibilità di intervenire sull'offerta e sulla domanda di manodopera.

2.2.1. Il principio di inderogabilità

Nel diritto del lavoro della seconda metà del Novecento la giuridificazione del valore *solidarietà* si è realizzata mediante la tecnica normativa della prescrizione di inderogabilità *in pejus* con efficacia sostitutiva automatica delle eventuali clausole difformi delle norme a tutela del lavoratore in quanto contraente debole. Il *diritto del lavoro* differenziato dal diritto privato sorge per l'intento di correggere condizioni per le quali uno dei due soggetti del rapporto (il datore di lavoro) fornisce la materia dell'obbligazione e tendenzialmente ne dirige le modalità di prestazione. Per questa ragione lo Stato o la contrattazione collettiva in molti ordinamenti statali stabiliscono condizioni minime inderogabili di trattamento dei lavoratori affermando un *principio di indisponibilità dei diritti.*

Per questa via si è realizzata una accentuata protezione per gli occupati a tempo indeterminato nelle grandi imprese, residuando però una estesa ingiustizia per i lavoratori irregolari e i disoccupati nei paesi sviluppati nonché per le intere popolazioni delle terre povere.

2.2.2. Fruizione dei diritti sociali e titolarità di un lavoro

Il diritto del lavoro della società industriale ha assicurato la serie di tutele connesse al godimento effettivo dei diritti sociali solo a coloro che hanno un regolare rapporto di lavoro subordinato (con un meccanismo non dissimile da quello delle corporazioni medioevali).

Tramite il sistema delle assicurazioni sociali obbligatorie, l'influsso del valore *solidarietà* spesso ha trasformato gli istituti assicurativi in istituti assistenziali. In un siffatto *welfare lavoristico* anche l'assistenzialismo è permeato dalla matrice lavoristica perché invalidi, anziani disoccupati, cassintegrati e lavoratori in mobilità ricevono assistenza *non in quanto soggetti bisognosi ma in quanto cittadini incolpevolemente senza lavoro*. Non a caso il loro reddito assistenziale è modellato sul reddito da lavoro.

Si è sviluppato un sistema di solidarietà che:

- assicura il "*diritto al mantenimento e all'assistenza sociale*" (art.38.1 Cost.) a "*ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere*" finanziato dal generale prelievo fiscale, che - essendo informato ai principi di proporzionalità e progressività (art.53 Cost.) – stabilisce un legame solidartistico fra ricchi e poveri (assistenza sociale);

- che – ai soli lavoratori assegna il diritto a che siano "*preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita*" se viene meno temporaneamente o definitivamente i loro reddito da lavoro, ossia "*in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*" (previdenza sociale). Quando il sistema pensionistico utilizza le contribuzioni della popolazione al momento attiva si può realizzare una estensione intercategoriale e anche intergenerazionale della solidarietà.

3. La solidarietà nella società acefala

3.1. Crisi del diritto del lavoro

Come è proprio dei diritti sociali, la misura della prestazione di solidarietà è strutturalmente condizionata all'attuazione legislativa (soggetta al controllo costituzionale, a garanzia del contenuto essenziale del diritto e della doverosità giuridica dell'attuazione). Il valore della solidarietà dovrebbe far prevalere i diritti sociali fondamentali sui diritti economici.

Nella realtà il mercato dell'economia determina il mercato del lavoro (baricentro del sistema solidaristico) e svela il rapporto fra livelli di solidarietà e le scelte sulla distribuzione della ricchezza. Reperire risorse per la solidarietà implica una redistribuzione dei redditi e delle tutele.

Non a caso fu chiamato *contratto di solidarietà* (istituito e incentivato dalla L.n.863/1984) l'accordo collettivo fra datore di lavoro e sindacati che stabilisce una riduzione dell'orario di lavoro e, proporzionalmente, della retribuzione per evitare la riduzione dei posti di lavoro (*contratto di solidarietà interna*) o per favorire nuove assunzioni (*contratto di solidarietà esterna*). La diffusione di meccanismi siffatti richiederebbe però livelli di solidarietà improbabili nelle società attuali.

3.2. Un nuovo modello di diritto del lavoro

Se il cosiddetto *principio di inderogabilità* non copre l'intero mercato (mondiale) del lavoro non protegge tutti i lavoratori e può indurre lo spostamento delle imprese nelle aree dove il costo del lavoro e i vincoli ai poteri degli imprenditori sono minori.

Una diffusa analisi dell'economia mondiale suppone che un aumento della *flessibilità* dei rapporti possa giovare alla *occupabilità* dei lavoratori e beneficiare le nuove generazioni. Questo presupposto di un *nuovo modello di diritto del* lavoro ha natura tecnico-economica e non valoriale. Ma non è irragionevole pronosticare che – nel lungo periodo – lo spostamento delle imprese nelle aree nelle quali è minore il costo del lavoro e dei lavoratori nelle aree nelle quali è sono più elevato i salari e le tutele dovrebbe provocare un riequilibrio del mercato del lavoro a livello mondiale e potrebbe consentire l'estensione nel mondo di livelli minimi di tutela inderogabili, a condizione che intervenga una normazione vincolante di fonte sopranazionale. In una economia mondializzata il diritto è efficace sol ose a sua volta mondializzato.

Il nucleo valoriale presupposto dalla Costituzione italiana (e da altre costituzioni europee) non coincide con quello adottato dalla normativa comunitaria nel settore del diritto del lavoro. La tensione istituzionale all'interno della Unione Europea riguarda anche i valori: i principi costituzionali dell'Unione Europea attribuiscono un ruolo centrale al mercato rispetto ai diritti sociali. Invece la nostra Costituzione non pospone i diritti sociali alle libertà economiche (salvo il limite delle risorse finanziarie per la realizzazione dei diritti sociali).

Pur non contrastando in modo manifesto la Costituzione italiana, i contenuti della legislazione ordinaria e della normazione comunitaria che stanno decostruendo il previgente modello giuslavoristico non curano significativamente la esigenze solidaristiche

3.3. Nuovi versanti d'attuazione della solidarietà ?

3.3.0. In atto appare altamente improbabile che le società riescano a controllare i meccanismi del loro funzionamento. Possono soltanto cercare di renderli più efficienti. In questo contesto l'immigrazione forzata dalal indigenza, le nuove povertà e i degrado ambientale non possono considerarsi contingenze.

Le dinamiche mondiali degli ultimi decenni anni (il prevalere dell'impero americano, la mondializzazione dei mercati, la crisi dello Stato sociale, l'affermarsi della logica dello scambio nelle relazioni umane) conducono a circoscrivere la portata della solidarietà sia nella determinazione concettuale sia nella sua applicabilità.

Sotto il primo profilo, non si rileva fra le varie culture una base comune soddisfacentemente ampia per fare lievitare una condivisione di valori portanti della solidarietà, la quale più che come veicolo per promuovere l'eguaglianza sostanziale dei cittadini si presenta minimalmente come valore corroborante il riconoscimento internazionale dei diritti umani (soprattutto di quelli che richiedono di tradursi in diritti sociali: il *diritto al lavoro e all'equa retribuzione*, il *diritto all'istruzione*, il *diritto alla abitazione*, il *diritto* alle prestazioni sanitarie essenziali).

Sotto il secondo profilo, emerge l'esigenza di precisare i concreti canali procedurali organizzativi e finanziari, attraverso i quali l'istanza solidaristica può concretizzarsi. Nel mondo attuale il singolo Stato non realizzare efficacemente soddisfacenti livelli di solidarietà sociale. La solidarietà (con particolare riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'occupazione) si declina nei rapporto fra gli Stati, al livello regionale all'interno della società e fra le generazioni e sono vari i possibili modelli organizzativi finalizzati alla sua attuazione.

3.3.1. Livelli minimali di solidarietà e diritti umani

3.3.1.1. Le nuove declinazioni giuridiche della solidarietà si collocano in una prospettiva almeno sovranazionale perché non possono trascurare il modo in cui è essa è intesa nell'Unione Europea e l'aspetto dei limiti della sua estensibilità ai cittadini extracomunitari.

Conducono anche a riflettere sui possibili connotati della riedizione dello Stato sociale: la riforma del Welfare State, la interazione tra mercato de lavoro e tutela previdenziale incidono sulla coesione/rottura del patto sociale. Sembra in corso un passaggio dal *Welfare State* ad una *Welfare Community*, in grado di garantire il libero e spontaneo svolgimento delle vocazioni di auto-amministrazione della società contemporanea, pur sempre nel quadro di un assetto giuridico-costituzionale volto alla promozione delle libertà e dei diritti fondamentali. Accanto alle dinamiche economiche della mondializzazione e alle loro ramificazioni giuslavoristiche esistono dinamiche di giuridificazione e di tutela dei diritti umani con una dimensione sopranazionale (si considerino, per esempio, le clausole sociali dei contratti internazionali volte ad alimentare il rispetto dei diritti elementari dei lavoratori nei Paesi in via di sviluppo.

Mentre la normativa dell'Unione Europea è ispirata a un liberismo pressoché incondizionato, la gran parte delle Costituzioni europee è permeata di principi solidaristici: la tradizione costituzionale degli ordinamenti europei non attribuisce

valore assoluto al mercato ma ne contempera il funzionamento con la tutela della persona e della utilità sociale. La stretta connessione fra il principio di solidarietà e i diritti sociali conduce a inserire i *diritti sociali* fra le componenti del diritto del lavoro anche a livello di legislazione ordinaria. L'affermazione di un diritto del lavoro comunitario richiede che siano precisati pochi principi fondamentali e che una Corte europea sia in grado di assicurare la vigenza di tali principi. Tali principi potrebbero risolversi nella enunciazione del nucleo dei diritti sociali fondamentali comuni alle Costituzioni europee. In effetti in questa direzione la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea dedica un apposito titolo (il quarto) alla solidarietà, dettando un elenco esteso e eterogeneo di tutele espresse però nella forma unilaterale del riconoscimento di diritti.

3.3.1.2. Se si intende mantenere il diritto del lavoro quale baricentro del sistema della solidarietà, i diritti sociali possono essere intesi secondo due accezioni: *diritti tendenti a favorire le politiche del lavoro e del benessere* (sciopero, contrattazione collettiva); *diritti volti a far conseguire prestazioni* (pensioni, sussidi di disoccupazione, diritti in materia sanitaria). In questo contesto, potrebbe considerarsi una rilettura dell'art.36 Cost. che conduca a ipotizzare un salario minimo composto in parte da una retribuzione di scambio (corrispondente la uso valore nel libero mercato) e in parte da una integrazione di natura assistenziale che adegui il salario al livelli della regione di provenienza del lavoratore.

3.3.2. La Welfare Community

Le ipotesi di ristrutturazione dello Stato sociale nella direzione di una *Welfare Community* prevedono un ruolo decrescente del sistema pubblico (significativo lo spostamento dalla previdenza imposta alla previdenza) e una differenziazione dei suoi interventi per categorie di utenti o per tipi di bisogni e un ampliamento dello spazio di autotutela dei cittadini. Queste condizioni comportano una accentuazione delle disuguaglianze sociali e, per altro verso un ruolo crescente dei nuovi soggetti del privato sociale a (il cosiddetto *solidariato*), in evoluzione verso una sua istituzionalizzazione mediante lo strumento della convenzioni con le connesse possibilità di sollecitazione. ma anche di deresponsabilizzazione del sistema pubblico.

Al di là delle formule esornative che si rinvengono anche nella produzione giuridica (preamboli legislativi, dottrina e sentenze) le forme sociali del *volontariato* e della *assistenza sociale* non sembrano propriamente riconducibile alla idea espressa dalla stretta correlazione diritti inviolabili/doveri inderogabili di solidarietà posta dalla Costituzione italiana.

Le stesse cosiddette *azioni positive* finalizzate a realizzare obiettivi di solidarietà presentano il limite della contingenza e della rapsodicità. Si tratta di espressioni del valore sociale della *benevolenza*, certamente vicino a quello della solidarietà ma carente della connotazione universalizzante che plasma l'identità giuridica della solidarietà.

Poiché affini, queste manifestazioni socio-giuridiche sono verosimilmente destinate a incrementarsi in contesti storici nei quali la solidarietà giuridica non gode di sufficienti risorse (soprattutto finanziarie) per esprimersi con la sua tipizzante veste pubblicistica.

La solidarietà della dimensione orizzontale (cioè l'azione dei privati orientata alla soddisfazione di bisogni altrui) è commisurata alla capacità di soddisfare il bisogno, che è un diritto sociale (e spesso un diritto sociale costituzionale), e rende di conseguenza cruciale il tema della capacità di controllo. La garanzia delle

forme e degli strumenti per il controllo della qualità e della soddisfazione del bisogno (pretesa, diritto) è la vera essenza del sistema di solidarietà. Poiché la rilevazione della qualità del servizio richiede di fare emergere le caratteristiche rilevanti per l'utenza e misurabili oggettivamente: il rischio di corporativizzazione nella selezione dei bisogni (in particolare di quelli che sono più forti, perché hanno più forti strutture di rappresentazione, con correlativa sottodimensionamento di quelli deboli) si contrappone a quello della parcellizzazione dei bisogni.

Per queste vie comunque recede la preziosa correlazione diritti inviolabili/doveri inderogabili che è il motore giuridico della *solidarietà* e della *previdenza* mentre emergono *benevolenza* e *assistenza* quali altri valori (complementari alla solidarietà) sociali.

La frenesia che agita la società attuale, la insufficiente attenzione per il bene comune, la crisi del modello tradizionale dello Stato sociale, la tendenza a identificare il sistema capitalistico con quello consumistico contrastano l'attuazione dei principi costituzionali, trascurando che la libertà economica e l'autonomia del mercato devono necessariamente essere inquadrate in un quadro preciso di limiti giuridici e che il diritto/dovere al lavoro *non ingenuamente* è stato considerato dal legislatore costituente come mezzo fondamentale per lo sviluppo delle personalità individuali e la realizzazione della coesione sociale.

La sua dimensione è propriamente etico-giuridica. Ma che impianto giuridico può darsi all'attuazione dell'idea di solidarietà (che ovviamente presuppone il rispetto della legalità in quanto essenza dell'integrazione sociale) nell'attuale contesto storico ?

Perseguire seriamente la solidarietà sociale richiede un profondo ripensamento dell'ordinamento lavoristico (che consideri anche lavoratori non formalmente subordinati ma a questi equiparabili, come – ad esempio – i piccoli imprenditori vincolati alla monocommittenza). Consona alle nuove condizioni del mondo e meno ipocrita potrebbe risultare una sezione meritocratica, limitata agli anni giovanili, che incardini i più adatti nelle strutture produttive e affidi i meno dotati ai meccanismi dello Stato sociale ma non depauperandoli del diritto/dovere di svolgere un dignitoso lavoro socialmente loro consono e utile allo sviluppo materiale e spirituale proprio e della società: "*sempre meglio questa lotta (..) rispetto alla umiliante mera attesa di un posto stabile o alla diseducativa illegalità del lavoro nero..)*".

4. Il trattamento degli stranieri (*)

4.1. Il lavoratore straniero nella Costituzione italiana

La Costituzione italiana presuppone valori sociali affermatisi immediatamente dopo la seconda guerra mondiale. Questi valori vanno aggiornati tenendo conto delle condizioni attuali, mirando a una regolazione della condizione dello straniero immigrato che tuteli i suoi diritti fondamentali, e le sue prospettive di sicurezza economica anche al fine di realizzare una soddisfacente coesione sociale fra cittadini e stranieri.

A questo fine è necessario garantire anche agli immigrati almeno i livelli dei diritti sociali - soprattutto per quel che riguarda la tutela della salute, l'istruzione, la previdenza sociale – in termini che non siano di mera assistenza ma di vera solidarietà giuridica.

La regolazione della condizione giuridica dello straniero è connessa alla formulazione di una *nuova teoria giuridica della cittadinanza*, in una prospettiva

tendenzialmente universalistica (verso una regolazione sovranazionale della cittadinanza).

L'attuazione dei contenuti di una data idea di *cittadinanza costituisce* anche un mezzo di regolazione sociale e di redistribuzione della ricchezza. Pertanto sarebbe irrealistico supporre che possa giungere a compromettere il cosiddetto *diritto di una collettività politica e sociale a tutelare l'integrità della propria forma di vita*.

Alcuni modelli in Europa:

(a) nel modello britannico il cittadino *optimo iure* è una persona economicamente autonoma. Pertanto l'ammissione dello straniero è subordinata al possesso di requisiti che ne garantiscano l'autosufficienza economica. ;

(b) nel modello francese mira a trasformare gli stranieri in cittadini (senza riconoscere loro specificità etiche e culturali..);

(c) nel modello tedesco prevale una idea di funzionalità della immigrazione. Si tendono a conservare i caratteri originari della varie comunità etniche senza concedere una piena cittadinanza. I diritti di natura sociale sono estesi a tutti sulla base della semplice residenza mentre i diritti politici restano deboli. In sintesi: il modello tedesco offre alti salari ma basse prospettive di cittadinanza;

(d) il modello italiano è in via di formazione. Mira a garantire i diritti inviolabili e il rispetto delle diverse identità nazionali e etniche. Ostacola le forme di immigrazione clandestina.

La Costituzione italiana fa implicito riferimento agli stranieri in diverse disposizioni ma è negli ultimi commi dell'art.10 che detta i seguenti principi fondamentali: la riserva di legge la conformità alle norme e ai trattati internazionali nella regolazione della loro condizione, il diritto d'asilo allo straniero al quale nel suo paese sia negato l'esercizio delle ubertà democratiche (ma fino a che punto ha senso questa previsione se non si riconoscono al titolare del diritto di asilo anche diritti connessi all'esercizio delle libertà democratiche ?), il divieto di estradizione dello straniero per reati politici. Ne dovrebbe derivare che lo stato di bisogno non conferisce il diritto all'asilo.

Varie sono le leggi successive che regolano la condizione degli stranieri e particolarmente quelle che disciplinano il lavoro degli extracomunitari.

L'art.3 della Costituzione italiana viene interpretato al di là della sua dizione letterale che sembrerebbe restringerne la portata ai soli cittadini. Lo si interpreta nel senso che, comunque, i principio di eguaglianza vale anche per lo straniero in materia di diritti fondamentali e inviolabili.

Su questa base può affermarsi che una solida tutela per lo straniero è già fondata nella Costituzione, al di qua delle eventuali ulteriori previsioni contenute in leggi successive.

Tale conclusione non comporta, però, che necessariamente debba esservi assoluta parità di trattamento fra cittadini e stranieri in materia di diritti fondamentali. Il controllo di ragionevolezza comporta che situazioni eguali siano trattate in modo eguale e situazioni diseguali siano trattate in modo differente. Non andrebbe comunque trascurato che le prestazioni dei lavoratori stranieri per lo più si risolvono nei lavori meno graditi dagli italiani (servizi di pulizia e servizi infermieristici di basilare importanza, agricoltura, edilizia pastorizia) eppure svolti spesso da una classe di immigrati dotati di un livello di istruzione superiore e al contempo inclini a una mobilità territoriale tripla rispetto ai lavoratori italiani. Sotto questo profilo non è peregrino sostenere che la classe dei lavoratori stranieri nel

suo complesso adempie ai *doveri di solidarietà* richiamati dall'art.2 della Costituzione con una intensità certamente non inferiore a quella del lavoratore italiano medio. Questo è un dato particolarmente rilevante se si tiene conto che gli immigrati rappresentano attualmente poco meno del 5% della popolazione italiana e che il tasso d'incremento dei flussi fa prevedere che nei prossimi anni essi rappresenteranno il 6% della popolazione italiana (situazione analoga a quella del Canadà).

4.2. Immigrazione e lavoro

4.2.1. L'art.13.2 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* recita: *"Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio e di ritornare nel proprio paese.*

Sul piano internazionale al diritto di emigrare riconosciuto da uno Stato dovrebbe corrispondere un dovere di ammissione da parte di altri Stati: ma la imperfezione della comunità internazionale non consente questa reciprocità. Il diritto di emigrare (immigrare/emigrare) non è un diritto assoluto della persona valido *erga omnes*. Le questioni si circoscrivono se si distingue la migrazione politica dalla migrazione economica.

L'ordinamento sopranazionale non riconosce un diritto di immigrare. Se un tale riconoscimento avvenisse in termini di diritto fondamentale, esso lederebbe il fondamento antropologico dello Stato, il diritto del o Stato di decidere chi e a quali condizioni può entrare e permanere nel suo territorio. Il principio personalistico attualmente deve soccombere rispetto al principio della sovranità nazionale, In generale non conviene elaborare dottrinariamente diritti dell'uomo che non siano concretamente affermabili.

4.2.2. Altro discorso è, però, fondare un diritto di coloro che sono ammessi alla immigrazione a essere integrati nel circuito dei diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini e, nel lungo periodo, a acquisire lo *status* di cittadino con pieno godimento anche dei diritti politici.

4.2.3. In una prospettiva di più ampia portata temporale, se il declino degli Stati-nazione dovesse consolidarsi, andrebbero rivisitate le condizioni inerenti alla qualifica di consociato, non più adeguatamente regolabile con il criterio dell'appartenenza a uno Stato.

Nell'attuale stadio di evoluzione dell'ordinamento comunitario europeo la distinzione essenziale è tra cittadini dell'Unione (ma si è cittadini europei dopo che si è divenuti cittadini degli Stati membri) e extracomunitari.

4.2.4. Il diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle dei cittadini europei è limitato ai soli immigrati autorizzati a lavorare nel territori degli Stati membri, mentre è escluso per gli immigrati clandestini (art.15.3 del Trattato).

Senonchè la condizione dei lavoratori stranieri presenta un aspetto peculiare: essi vengono nei territori europei per lavorare ma non si consente loro l'ingresso e la permanenza se non hanno già un lavoro. L'uguaglianza lavorativa viene concessa agli immigrati regolarizzati mediante c.d. *sanatorie* dopo anni di lavoro nero. Inoltre questa categoria di lavoratori per mantenere la condizione di eguaglianza deve mantenere l'occupazione o comunque riacquistarla entro breve tempo. Sarebbe utile la previsione di specifici permessi di soggiorno finalizzati al reperimento della attività lavorativa, come auspicato dal recente *libro verde* della UE. Al contrario, attualmente, deve registrarsi la incongruenza fra la normativa

giuslavoristica che vuole favorire la flessibilità (*legge Biagi*)e una normativa sul soggiorni dello straniero incentrata sulla rigidità (*legge Bossi-Fini*).

4.2.5. L'effettività dei diritti umani presumibilmente comporta il pieno affermarsi e prevalere dell'ordinamento internazionale su quelli nazionali (facendo gli individui e non gli Stati destinatari delle norme sui diritti umani) e l'istituzione di organismi legittimati a disciplinarli e a farli rispettare.

La cittadinanza andrebbe attribuita a tutti tramite l'affermazione del principio democratico (per i diritti politici) e dei principi di parità e solidarietà (per i diritti sociali).

Compito precipuo degli ordinamenti locali sarebbe quello di garantire la libertà di circolazione.

4.3. Norme e giurisprudenza

DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 1998, N. 286.
TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE E NORME SULLA CONDIZIONE DELLO STRANIERO.
TITOLO I
PRINCIPI GENERALI
STAND. DOC.: LS 1998 07 25 0286 0002 00
ART. 2
(DIRITTI E DOVERI DELLO STRANIERO)
(LEGGE 6 MARZO 1998, N. 40, ART. 2
LEGGE 30 DICEMBRE 1986, N. 943, ART. 1)

1. ALLO STRANIERO COMUNQUE PRESENTE ALLA FRONTIERA O NEL TERRITORIO DELLO STATO SONO RICONOSCIUTI I DIRITTI FONDAMENTALI DELLA PERSONA UMANA PREVISTI DALLE NORME DI DIRITTO INTERNO, DALLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI IN VIGORE E DAI PRINCIPI DI DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALMENTE RICONOSCIUTI.

2. LO STRANIERO REGOLARMENTE SOGGIORNANTE NEL TERRITORIO DELLO STATO GODE DEI DIRITTI IN MATERIA CIVILE ATTRIBUITI AL CITTADINO ITALIANO, SALVO CHE LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI IN VIGORE PER L'ITALIA E IL PRESENTE TESTO UNICO DISPONGANO DIVERSAMENTE. NEI CASI IN CUI IL PRESENTE TESTO UNICO O LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI PREVEDANO LA CONDIZIONE DI RECIPROCITA', ESSA E' ACCERTATA SECONDO I CRITERI E LE MODALITA' PREVISTE DAL REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE.

3. LA REPUBBLICA ITALIANA, IN ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DELL'OIL N. 143 DEL 24 GIUGNO 1975, RATIFICATA CON LEGGE 10 APRILE 1981, N. 158, GARANTISCE A TUTTI I LAVORATORI STRANIERI REGOLARMENTE SOGGIORNANTI NEL SUO TERRITORIO E ALLE LORO FAMIGLIE PARITA' DI TRATTAMENTO E PIENA UGUAGLIANZA DI DIRITTI RISPETTO AI LAVORATORI ITALIANI.

4. LO STRANIERO REGOLARMENTE SOGGIORNANTE PARTECIPA ALLA VITA PUBBLICA LOCALE.

5. ALLO STRANIERO E' RICONOSCIUTA PARITA' DI TRATTAMENTO CON IL CITTADINO RELATIVAMENTE ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE DEI DIRITTI E DEGLI INTERESSI LEGITTIMI, NEI RAPPORTI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E NELL'ACCESSO AI PUBBLICI SERVIZI, NEI LIMITI E NEI MODI PREVISTI DALLA LEGGE.

6. AI FINI DELLA COMUNICAZIONE ALLO STRANIERO DEI PROVVEDIMENTI CONCERNENTI L'INGRESSO, IL SOGGIORNO E L'ESPULSIONE, GLI ATTI SONO TRADOTTI, ANCHE SINTETICAMENTE, IN UNA LINGUA COMPRENSIBILE AL DESTINATARIO, OVVERO, QUANDO CIO' NON SIA POSSIBILE, NELLE LINGUE FRANCESE, INGLESE O SPAGNOLA, CON PREFERENZA PER QUELLA INDICATA DALL'INTERESSATO.

7. LA PROTEZIONE DIPLOMATICA SI ESERCITA NEI LIMITI E NELLE FORME PREVISTI DALLE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE. SALVO CHE VI OSTINO MOTIVATE E GRAVI RAGIONI ATTINENTI ALLA AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA E ALLA TUTELA DELL'ORDINE PUBBLICO E DELLA SICUREZZA NAZIONALE, OGNI STRANIERO PRESENTE IN ITALIA HA DIRITTO DI PRENDERE CONTATTO CON LE AUTORITA' DEL PAESE DI CUI E' CITTADINO E DI ESSERE IN CIO' AGEVOLATO DA OGNI PUBBLICO UFFICIALE INTERESSATO AL PROCEDIMENTO. L'AUTORITA' GIUDIZIARIA, L'AUTORITA' DI PUBBLICA SICUREZZA E OGNI ALTRO PUBBLICO UFFICIALE HANNO L'OBBLIGO DI INFORMARE, NEI MODI E NEI TERMINI PREVISTI DAL REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE, LA RAPPRESENTANZA DIPLOMATICA O CONSOLARE PIU' VICINA DEL PAESE A CUI APPARTIENE LO STRANIERO IN OGNI CASO IN CUI ESSE ABBIANO PROCEDUTO AD ADOTTARE NEI CONFRONTI DI COSTUI PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI LIBERTA' PERSONALE, DI ALLONTANAMENTO DAL TERRITORIO DELLO STATO, DI TUTELA DEI MINORI DI STATUS PERSONALE OVVERO IN CASO DI DECESSO DELLO STRANIERO O DI RICOVERO OSPEDALIERO URGENTE E HANNO ALTRESI' L'OBBLIGO DI FAR PERVENIRE A TALE RAPPRESENTANZA DOCUMENTI E OGGETTI APPARTENENTI ALLO STRANIERO CHE NON DEBBANO ESSERE TRATTENUTI PER MOTIVI PREVISTI DALLA LEGGE. NON SI FA LUOGO ALLA PREDETTA INFORMAZIONE QUANDO SI TRATTA DI STRANIERI CHE ABBIANO PRESENTATO UNA DOMANDA DI ASILO, DI STRANIERI AI QUALI SIA STATO RICONOSCIUTO LO STATUS DI RIFUGIATO, OVVERO DI STRANIERI NEI CUI CONFRONTI SONO STATE ADOTTATE MISURE DI PROTEZIONE TEMPORANEA PER MOTIVI UMANITARI.

8. GLI ACCORDI INTERNAZIONALI STIPULATI PER LE FINALITA' DI CUI ALL'ARTICOLO 11, COMMA 4, POSSONO STABILIRE SITUAZIONI GIURIDICHE PIU' FAVOREVOLI PER I CITTADINI DEGLI STATI INTERESSATI A SPECIALI PROGRAMMI DI COOPERAZIONE PER

PREVENIRE O LIMITARE LE IMMIGRAZIONI CLANDESTINE.
9. LO STRANIERO PRESENTE NEL TERRITORIO ITALIANO E' COMUNQUE TENUTO AL-L'OSSERVANZA DEGLI OBBLIGHI PREVISTI DALLA NORMATIVA VIGENTE.

Diritto alla salute

CASS. SEZ. U SENT. 02855 DEL 15/10/1974 RV. 371275
LA LEGGE 12 FEBBRAIO 1968, N 132 HA ASSEGNATO AGLI ENTI OSPEDALIERI, IN RELAZIONE ALL'ART 32 DELLA COSTITUZIONE (CHE ATTRIBUISCE ALLO STATO IL COMPITO DI TUTELARE LA SALUTE COME FONDAMENTALE DIRITTO DELL'INDIVIDUO E INTERESSE DELLA COLLETTIVITA) LA FUNZIONE DI ASSICURARE L'ASSISTENZA OSPEDALIERA A FAVORE DI TUTTI I CITTADINI, ED ANCHE DEGLI STRANIERI, INDIPENDENTEMENTE DALLE LORO CONDIZIONI ECONOMICHE. DETTI ENTI NON HANNO, QUINDI, UNA FINALITA LIMITATA DI ASSISTENZA AI POVERI, COME ERA PER L'ASSISTENZA PUBBLICA PRIMA DEMANDATA AGLI OSPEDALI, E NON POSSONO ESSERE QUALIFICATI COME OPERE PIE

CASS. SEZ. 1 SENT. 01690 DEL 27/01/2005 RV. 579484
Lo straniero presente, anche irregolarmente, nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma terzo, D. Lgs. n. 286 del 1998, trattandosi di diritto fondamentale della persona che deve essere tutelato ai sensi dell'art. 2 dello stesso D. Lgs. n. 286. Tuttavia, la valutazione dello stato di salute del soggetto e della indifferibilita' ed urgenza delle cure deve essere effettuata caso per caso, secondo il prudente apprezzamento medico, se del caso ricorrendo ai mezzi istruttori che la legge consente di utilizzare, anche nel corso di un procedimento d'impugnazione dell'espulsione, per quanto caratterizzato da concentrazione e da esigenze di rapidita', di modo che non si possa eseguire l'espulsione nei confronti di colui che, per via dell'immediata attuazione del provvedimento, potrebbe subire irreparabile pregiudizio al suo diritto costituzionale alla salute (Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato inammissibile il motivo di ricorso relativo all'impedimento all'espulsione per mancato riferimento, mediante specifico richiamo alle risultanze di prova desunte dagli atti di causa, a uno stato di salute tale da richiedere quelle prestazioni sanitarie <indifferibili ed urgenti>, la cui mancata somministrazione risulti capace di determinare un irreparabile pregiudizio in danno della salute del richiedente).

Diritto alla abitazione

CASS. SEZ. 3 SENT. 02770 DEL 04/05/1982 RV. 420644
IN TEMA DI LOCAZIONE DI IMMOBILI URBANI, L'ARTICOLO UNICO DELLA LEGGE 31 LUGLIO 1975 N. 363, NELLA PARTE IN CUI, AL FINE DELLA APPLICABILITA' DELLA PROROGA LEGALE IN FAVORE DELL'INQUILINO CITTADINO STRANIERO, RICHIEDE IL RE-QUISITO DELLA RESIDENZA IN ITALIA, OVVERO DEL SOGGIORNO PER RAGIONI DI LAVO-RO DIPENDENTE O DI STUDIO, MANIFESTAMENTE NON SI PONE IN CONTRASTO, IN RELAZIONE AL DIVERSO TRATTAMENTO RISPETTO AL CITTADINO ITALIANO, CON I PRINCIPI
COSTITUZIONALI SULLA PARITA' E LIBERTA' DELLO STRANIERO, NE' CON I PRINCIPI FISSATI DAL TRATTATO DI ROMA DEL 25 MARZO 1957, PER IL CASO DI STRANIERO AP-PARTENENTE AD UNO STATO AD ESSO ADERENTE, ATTESO CHE DETTO DIVERSO TRATTAMENTO SI RICOLLEGA A SITUAZIONI OBIETTIVAMENTE DIFFERENZIATE, E NON INTERFERISCE SUI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'INDIVIDUO.*

Diritti/Obblighi previdenziali

CASS. SEZ. L SENT. 06751 DEL 14/06/1991 RV. 472674

Il cittadino straniero che presti in Italia lavoro subordinato e', per questo solo fatto, obbligatoriamente assicurato presso il Servizio Sanitario nazionale e, pertanto, ove svolga altresi', in quanto iscritto ad apposito albo, attivita' professionale e' tenuto, in relazione alla medesima, al versamento dei contributi sociali di malattia di cui alla legge 11 novembre 1983 n. 638, indipendentemente da una sua specifica richiesta di fruizione del servizio suddetto, la quale condiziona siffatto obbligo contributivo soltanto rispetto agli stranieri che non siano gia' per altro titolo – quale e' quello della prestazione di lavoro subordinato - soggetti all'assicurazione presso il servizio stesso.

Diritti civili dello straniero e condizione di reciprocità

CASS. SEZ. 3 SENT. 01681 DEL 10/02/1993 RV. 480829

L'art. 16 comma primo delle disposizioni sulla legge in generale, che ammette lo straniero al godimento dei diritti civili attribuiti al cittadino italiano solo a condizione di reciprocita', non e' derogato dagli artt.
2-3-10-24 della Costituzione perche': 1) l'art. 2 si riferisce solo ai diritti inviolabili specificamente individuati e riconosciuti dai successivi artt. 13 (diritto di liberta' personale), 14 (inviolabilita' del domicilio),
15 (liberta' e segretezza della corrispondenza), 19 (liberta' religiosa), 21 (liberta' di manifestazione del pensiero), 27 (personalita' della responsabilita' penale), 24 (tutela giurisdizionale), i quali sono, quindi, i soli diritti riconosciuti anche allo straniero senza il limite della condizione di reciprocita'; 2) l'art. 3 non esclude i trattamenti differenziati che rispondono ad un criterio di ragionevolezza (quale e' quello riservato agli stranieri dal citato art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale); 3) l'art. 10 impone solo l'adeguamento delle norme sulla condizione giuridica dello straniero alle norme ed ai trattati internazionali, implicitamente legittimando quelle limitazioni che non contrastano con altre norme costituzionali o con i principi e gli atti di diritto internazionale; 4)l'art. 24 si riferisce solo alla tutela giurisdizionale dei diritti gia' posseduti e riconosciuti.
VEDI 467579 412832

Esecuzione della espulsione

CASS. SEZ. 1 SENT. 15203 DEL 29/11/2001 RV. 550751

In tema di esecuzione dell'espulsione nei confronti dello straniero, il trattenimento disposto dal questore ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 286 del 1998 - comportando, una volta convalidato dal giudice, la permanenza dello straniero nel centro di assistenza per un periodo complessivo di venti giorni, prorogabile di ulteriori dieci giorni qualora sia imminente l'eliminazione dell'impedimento all'espulsione o al respingimento - e' provvedimen-to incidente sulla liberta' personale, non suscettibile di reiterazione da parte dell'autorita' amministrazione una volta scaduto il termine massimo previsto dal legislatore; ne consegue che, decorso detto termine, l'accompagnamento od il respingimento dello straniero (verso lo Stato appartenenza ovvero, quando non sia possibile, verso lo Stato di provenienza) debbono trovare immediata esecuzione, salva in ogni caso la tutela di eventuali diritti fondamentali confligenti.

Espulsione e interessi familiari

CASS. SEZ. 1 SENT. 23134 DEL 10/12/2004 RV. 578692

In tema di espulsione dello straniero, non e' configurabile un ulteriore limite derivante dal rispetto di un supposto principio di proporzionalita' tra sanzione espulsiva ed interessi familiari dell'espellendo, dato che la materia e' esaustivamente regolata dalla normativa vigente (artt. 18, 19, 20, 28, 29, 30, 31 e 32 D.Lgs. n. 286 del 1998, con le integrazioni e le modifiche apportate dalla legge n. 189 del 2002), che rappresenta un ragionevole punto di equilibrio tra interessi nazionali (e dell'Unione Europea) alla regolazione dei flussi migratori e diritti primari dello straniero alla sua dimensione familiare e non contrasta con l'art. 8 della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle liberta' fondamentali, ne' con le
altre norme dell'Unione Europea.

Diritto al ricongiungimento familiare

CASS. SEZ. 1 SENT. 09793 DEL 26/07/2000 RV. 541082

Ai sensi degli artt. 28, 29 e 30 del D.Lgs. n. 288/98, lo straniero titolare di carta o permesso di soggiorno ultrannuale ha diritto di chiedere al Questore il nulla osta di ingresso per il ricongiungimento dei familiari in-dicati ai commi 1 e 2 dell'art. 29 (art. 29 comma settimo), o di recare seco, direttamente in sede di ingresso nello Stato, quei familiari con i quali potrebbe essere operato il ricongiungimento (art. 29, comma quarto). Unavolta attivata la procedura per l'ottenimento del nulla osta o del visto per l'ingresso nello Stato di un tal familiare, spettera' al familiare in questione in tal guisa regolarmente entrato (o al di lui genitore, se minorenne) attivare la successiva procedura per la concessione del permesso di soggiorno per motivi familiari (art. 30, comma primo, lett. A). A tali fini, le condizioni fissate per ottenere un tale ingresso in Italia del familiare, risultano fissate nell'ottica di una minima capacita' di accoglienza del nucleo familiare di destinazione, sia sotto il profilo abitativo (art. 29, comma terzo lett. A) sia sotto il profilo reddituale (lett. B). Sotto un tal ultimo profilo si rende necessario che lo straniero richiedente il riconiungimento possa assicurare con i propri mezzi leciti (e con quelli dei propri conviventi) un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (se deve essere congiunto un solo familiare) o al doppio o ad al triplo di detto importo (se devono essere ricongiunti due, tre familiari, o quattro e piu').

CASS. SEZ. 1, SENTt. NN. 12223 DEL 20/08/2003¸12226 DEL 20/08/2003 , 22206 DEL 24/11/2004

Ai sensi dell'art. 28, primo comma, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. immigrazione), il diritto al mantenimento dell'unita' della propria famiglia e' in via generale riconosciuto (alle condizioni sostanziali e nel rispetto delle regole procedurali previste nei successivi artt. 29 e 30, i quali dettano le modalita' con cui viene tutelato il diritto anzidetto) soltanto ai cittadini stranieri regolarmente presenti nel territorio dello Stato italiano, e in tale categoria non rientrano i soggetti colpiti da provvedimento di espulsione, onde l'esistenza di un nucleo familiare non e' di per se' sufficiente a far ritenere legittima la permanenza in Italia di cittadini stranieri al di fuori delle regole che disciplinano il loro ingresso nel territorio dello Stato, né tale disciplina si pone in contrasto con alcun principio, desumibile dall'art. 2 Cost., relativo alla tutela del diritto all'unita' familiare, atteso che il egislatore ordinario puo' legittimamente limitare tale diritto, per bilanciare l'interesse dello straniero al mantenimento del nucleo familiare con gli altri valori

costituzionali sottesi dalle norme in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri (cfr. Corte cost., ord. n. 286 del 2001).

CASS. SEZ. 1 SENT. 13166 DEL 18/06/2005 RV. 581286

Ai sensi della disciplina recata dagli artt. 29 e ss. del testo unico sull'immigrazione, approvato con il D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, salvo il caso che non sia stata rilasciata, in favore dei genitori, una carta di soggiorno permanente gia' durante la minore eta' del figlio, quando il minore straniero con permesso di soggiorno per motivi familiari divenga maggiorenne, non puo' procedersi al rinnovo del permesso stesso (a meno che si versi nell'ipotesi del figlio maggiorenne a carico, impossibilitato per ragioni oggettive a provvedere al proprio sostentamento a causa del suo stato di salute che comporti invalidita' totale), essendo consentito soltanto il rilascio di altra autorizzazione a soggiornare in Italia, per i motivi di cui all'art. 32 del medesimo testo unico (ovvero per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per esigenze sanitarie o di cura). Ne deriva che non rileva il conseguimento, da parte dei genitori, ma solo dopo il raggiungimento da parte del figlio della maggiore eta', della carta di soggiorno a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 9 del citato testo unico.

Sul collocamento

Corte costituzionale sent. n. 0454 del 1998

L'interpretazione del sistema normativo da cui prende le mosse il remittente si fonda sulla assenza di una norma specifica che affermi il diritto degli extracomunitari invalidi disoccupati ad ottenere l'iscrizione negli elenchi degli aspiranti al collocamento obbligatorio. Ma, in presenza della garanzia legislativa - richiamata dallo stesso giudice a quo - di "parita di trattamento e piena uguaglianza di diritti" per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani (art. 1 della legge n. 943 del 1986, e oggi art. 2, comma 3, del testo unico approvato con d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), garanzia ulteriormente ribadita e precisata dall'art. 2, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998, secondo cui "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano", salvo che le convenzioni internazionali o lo stesso testo unico dispongano diversamente, il ragionamento va rovesciato: occorrerebbe, per giungere all'accennata conclusione, rinvenire una norma che, esplicitamente o implicitamente, neghi ai lavoratori extracomunitari, in deroga alla "piena uguaglianza", il diritto in questione.

Ma una siffatta norma derogatoria nella materia in esame non esiste.

La legge 2 aprile 1968, n. 482, nell'individuare le categorie che beneficiano della disciplina delle assunzioni obbligatorie, si riferisce fra l'altro agli "invalidi civili" (art. 1, primo comma) senza alcuna limitazione discendente dalla cittadinanza: tali sono definiti "coloro che siano affetti da minorazioni fisiche, che ne riducano la capacita' lavorativa in misura non inferiore ad un terzo" (art. 5), ancora una volta senza alcun riferimento alla cittadinanza; ed anche le condizioni generali di esclusione dal beneficio (eta' superiore a 55 anni, perdita totale della capacita' lavorativa, invalidita' che possa riuscire di danno alla salute e alla incolumita' dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti: art. 1, secondo comma) non hanno a che fare con la qualita' di cittadino o di straniero. L'art. 19 a sua volta prevede la istituzione di elenchi in cui sono iscritti, fra l'altro, gli invalidi civili "che risultino disoccupati e che aspirino ad una occupazione conforme alle proprie capacita' lavorative".

Sono stabilite, bensi, norme e procedure speciali per l'accesso al lavoro in Italia dei cittadini extracomunitari. L'art. 5 della legge n. 943 del 1986 prevedeva la

formazione di speciali liste di collocamento dei lavoratori extracomunitari (ma ne prevedeva poi, trascorsi ventiquattro mesi dal primo avviamento al lavoro, l'iscrizione nelle ordinarie liste di collocamento: comma 2); oggi il testo unico n. 286 del 1998 prevede appositi decreti per fissare le quote massime di stranieri extra-comunitari da ammettere per lavoro nel territorio dello Stato (art. 3, comma 4; art. 21, comma 1). Ma tutto cio' vale per l'accesso al mercato del lavoro da parte dei cittadini extracomunitari che a questo fine chiedano di poter soggiornare in Italia; e si giustifica in vista dei limiti che il legislatore puo' legittimamente porre a tale accesso.

Una volta che i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso di soggiorno rilasciato a tale scopo o di altro titolo che consenta di accedere al lavoro subordinato nel nostro paese, e siano posti a tal fine in condizioni d parita' con i cittadini italiani, e cosi' siano iscritti o possano iscriversi nelle ordinarie liste di collocamento (come la legge esplicitamente prevedeva e prevede: cfr. il gia' citato art. 5, comma 2, della legge n. 943 del 1986; l'art. 9, comma 3, del decreto legge n. 416 del 1989; e oggi gli artt. 22, comma 9, 23, comma 1, 30, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998), essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani.

Ne' perdono tali diritti per il fatto di rimanere disoccupati: l'art. 22, comma 9, del testo unico n. 286 del 1998 stabilisce espressamente (come gia' l'art. 11, comma 3, della legge n. 943 del 1986) che "la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo per privare il lavoratore extracomunitario ed i suoi familiari legalmente residenti del permesso di soggiorno", onde continua a valere nei loro confronti la garanzia di godimento dei "diritti in materia civile" e della "piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani", di cui all'art. 2,
commi 2 e 3, dello stesso testo unico; e aggiunge che il lavoratore in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro puo' essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validita' del permesso di soggiorno e comunque per un
periodo non inferiore ad un anno.

Tra i diritti di cui gode il lavoratore extracomunitario non puo' non riconoscersi dunque quello di iscriversi, avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi.

4. La conclusione non cambia, se si considera il collocamento obbligatorio, come si esprime il remittente, "una forma di protezione speciale di categorie svantaggiate di cittadini". Questa Corte invero ha ricondotto la speciale disciplina sul collocamento obbligatorio degli
invalidi alle forme di attuazione del diritto che "gli inabili e i minorati" hanno, a norma dell'art. 38, terzo comma, della Costituzione, all'avviamento professionale (cfr. sentenze n. 38 del 1960, n. 55 del 1961): diritto del quale gode anche lo straniero avente titolo
ad accedere al lavoro subordinato nel territorio dello Stato in condizioni di uguaglianza con i cittadini, non essendovi, sotto questo profilo, ragione di differenziarne il trattamento rispetto al cittadino italiano.

Che se poi si volesse includere tale beneficio nell'ambito dei diritti e degli interventi afferenti all'assistenza sociale delle persone che si trovano in specifiche condizioni di necessita, non lo si potrebbe negare allo straniero, in un quadro legislativo nel quale non solo, come si e' ricordato, lo straniero regolarmente soggiornante gode in linea di principio dei "diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano" (art. 2, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998), ma gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno "sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste", fra l'altro, "per gli invalidi civili" (art. 41

del testo unico n. 286 del 1998), e, piu' in generale, gli stranieri aventi stabile dimora nel territorio nazionale sono tra i soggetti cui si applica la legge contenente i principi dell'ordinamento in materia di diritti e assistenza delle persone handicappate (art. 3, comma
4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104).

SEZ. U SENT. 00062 DEL 30/03/2000 RV. 535177

In tema di collocamento al lavoro, e a norma dell'art. 1 legge n. 943 del 1986, anche i lavoratori extracomunitari aventi titolo per accedere al lavoro subordinato in Italia in condizione di parita' con i cittadini italiani possono, in difetto di esplicita esclusione normativa (quale quella prevista dall'art. 6 legge n. 943 del 1986 citata per i lavoratori da adibire ai servizi domestici), essere assunti direttamente in tutti i casi previsti dall'art. 11 legge n. 264 del 1949 e pertanto anche nell'ipotesi in cui, come nella specie, la chiamata provenga da azienda con non piu' di tre dipendenti.

Contratto di lavoro a tempo determinato

SEZ. L SENT. 09407 DEL 11/07/2001 RV. 548089

La disciplina relativa ai contratti di lavoro a tempo determinato trova piena applicazione anche nei confronti dei lavoratori stranieri e il requisito della fissazione del termine con atto scritto non puo' essere surrogato dagli atti dell'autorita' amministrativa relativi al rilascio dei permessi