

Le norme sul trattamento degli stranieri nell'ordinamento svizzero dell'assicurazione contro gli infortuni

1. La legge federale 13 giugno 1911, adottata dalla votazione di *referendum* il 4 febbraio 1912, ha regolato, nell'ordinamento giuridico svizzero, l'assicurazione contro gli infortuni (Tit. II, art. 41-122) (1). La nuova legge, a cui, prima ancora della sua applicazione, vennero già portate notevoli aggiunte con legge 18 giugno 1915, istituisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. L'*obbligo dell'assicurazione* viene, così, a sostituirsi al meno adatto criterio della *responsabilità*,

(1) *Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13 Juni 1911*. (Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, XXVIII, 353). — Il primo titolo della legge (art. 1-40) ha per oggetto l'assicurazione malattie: il criterio informatore è la concessione di sussidi dello Stato (Confederazione) alle Casse di assicurazione per il caso di malattie, le quali presentino determinate condizioni di statuto e di funzionamento. In linea generale, agli effetti dell'assicurazione malattie la qualità di straniero è giuridicamente irrilevante, cioè non dà luogo, in massima, a restrizioni o trattamenti differenziali. Così, non solo il sussidio federale annuo, concesso alle Casse per ogni assicurato, è dato anche per gli assicurati stranieri (art. 35), ma anche una Cassa, prevalentemente costituita da stranieri ed amministrata da stranieri, quando risponda alle prescrizioni generali della legge, ha diritto al sussidio federale (art. 1). La sola eventualità, in cui gli stranieri possono trovarsi, rispetto ai cittadini svizzeri, in condizioni meno vantaggiose, riguarda la facoltà d'iscrizione alla Cassa. Ogni Cassa, entro determinati limiti, ha libertà di statuto. Ora, mentre la legge garantisce la situazione del cittadino svizzero, obbligando ogni Cassa ad ammetterlo, quando presenti le condizioni generali d'ammissione (art. 5), è, invece, giuridicamente ammissibile, che lo statuto d'una Cassa escluda dall'ammissione gli stranieri. La facoltà degli stranieri di ottenere l'iscrizione alle Casse è, quindi, subordinata a tale libertà, lasciata alla Cassa, di esigere, nei rispettivi statuti, la cittadinanza

a cui sono informate le leggi precedenti (L. 25 giugno 1881; L. 26 aprile 1887; L. 28 marzo 1905) (1). È una notevolissima caratteristica della nuova legge l'estensione dell'obbligo della assicurazione agli infortuni non professionali (art. 67). Il premio per l'assicurazione infortuni professionali, a cui sono assimilate le malattie professionali (art. 68), è integralmente a carico dell'imprenditore: il premio per l'assicurazione infortuni non professionali, invece, è pagato per tre quarti dall'assicurato, mediante trattenuta sul salario, e per un quarto è corrisposto dallo Stato (Confederazione) (art. 108). L'assicurazione è fatta, in via esclusiva, presso l'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni (*Schweizerische Unfallversicherungsanstalt*) che viene creato, con sede in Lucerna, con qualità di persona di diritto pubblico (art. 41). Le prestazioni assicurate in caso d'infortuni, sia professionali, che non professionali, sono le seguenti: a) cura medica e prestazioni farmaceutiche; b) indennità di malattia (*indemnité de chômage, Krankengeld*); c) rendita d'invalidità; d) spese funerarie; e) rendite dei superstiti. La *indennità di malattia* è in ragione dell'80 % del salario per tutta la durata della malattia a cominciare dal terzo giorno, con avvertenza, che il salario, a tale effetto, non è computato che fino a 14 fr. al

svizzera come condizione di ammissione. Senonchè, in linea di fatto, è da ritenersi che tale ostacolo alla facoltà degli stranieri di essere iscritti alle Casse svizzere non sarà posto. Se la legge non ha escluso nè limitato l'obbligo dello Stato di concedere il sussidio annuo anche ad ogni assicurato straniero, iscritto ad una Cassa, sembra, che, in linea generale, nessun interesse abbiano le Casse ad escludere dalla iscrizione gli stranieri: al contrario, è interesse loro di allargare la sfera dei propri appartenenti, non esigendo, come condizione di ammissione, la cittadinanza svizzera. Cfr. GUTNECHT, *Commentaire de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents*, Zürich, 1912, pag. 33: « La loi n'interdit pas aux caisses d'exclure les étrangers. Cette exclusion n'est cependant pas à recommander ». La stessa legge svizzera, in ogni caso, offrirebbe i mezzi per riparare alle conseguenze di tale eventuale, per quanto inattendibile, indirizzo nazionalistico delle Casse, ammettendo la possibilità di Casse, costituite da stranieri, a cui si estendono i medesimi vantaggi.

(1) Per notizie storiche sui precedenti legislativi e sull'elaborazione della legge 13 giugno 1911, v. *Bulletin de l'Office international du Travail*, XI, 1912, pag. CLXV-CLXXV.

giorno (art. 74). La *rendita d'invalidità* in caso d'incapacità assoluta al lavoro è del 70 % del salario annuo (salario massimo 4000 franchi): se l'infermità esige delle cure speciali, la rendita può essere aumentata per la durata di tali condizioni, fino alla concorrenza del salario intero. Se l'incapacità al lavoro è solo parziale, la rendita è ridotta in proporzione (articolo 71). In caso di morte, le *spese funerarie* sono rimborsate ai superstiti in ragione di 40 franchi (art. 83). Le *rendite dei superstiti* variano secondo il grado di parentela di ciascuno di essi con l'assicurato. Alla vedova, per la durata della vedovanza, è corrisposta una rendita annua uguale al 30 % del salario goduto dall'assicurato: in caso di nuove nozze, la rendita è convertita in una indennità capitale pari a tre annualità (art. 84, 88). Ogni figlio legittimo, legittimato, adottivo o naturale ha diritto ad una rendita del 15 % del salario dell'assicurato (in alcuni casi del 25 %) fino all'età di 16 anni, o, se a tale età è permanentemente incapace al lavoro, fino a settant'anni dalla nascita dell'assicurato (art. 85). Gli ascendenti in linea retta, vita natural durante, ed i fratelli e sorelle, fino all'età di 16 anni, hanno diritto ad una rendita complessiva del 20 % del salario annuo dell'assicurato: tale rendita si ripartisce per testa fra tutti gli aventi diritto (art. 86). È però da avvertire, che le rendite dei superstiti non possono, in totale, eccedere il 60 % del salario annuo dell'assicurato (art. 87). Se l'assicurato ha intenzionalmente causato l'infortunio, egli ed i suoi superstiti non acquistano il diritto alle prestazioni assicurate, ad eccezione del rimborso delle spese funerarie. La legge, inoltre, regola l'assicurazione facoltativa, ammettendo, che presso l'Istituto Nazionale possa assicurarsi ogni persona, non sottoposta all'obbligo dell'assicurazione, purchè abbia compiuto i quattordici anni e sia residente in Svizzera. La Confederazione contribuisce con un sussidio annuo di un ottavo del premio totale dovuto dagli assicurati facoltativi, il cui reddito annuo non è superiore a 3000 franchi. È, infine, da rilevare, che la legge contempla l'istituzione a Lucerna di un Tribunale federale delle assicurazioni (art. 122).

2. Il trattamento degli stranieri rispetto all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni è fissato dalla seguente disposizione, sotto diversi aspetti notevole :

ART. 90. — *Le prestazioni sono accordate agli assicurati di cittadinanza svizzera ed ai loro superstiti, come pure agli assicurati stranieri residenti in Svizzera ed ai loro superstiti, quando la legislazione degli Stati a cui appartengono offre ai cittadini svizzeri ed ai loro superstiti, in materia di previdenza contro le malattie e gli infortuni, vantaggi equivalenti a quelli della presente legge. Il Consiglio federale designa gli Stati, presso i quali tale condizione sussiste.*

Gli assicurati appartenenti ad altri Stati hanno diritto alle prestazioni mediche e farmaceutiche, all'indennità di malattia ed ai tre quarti della rendita d'invalidità. I loro superstiti hanno diritto alle spese funerarie, il coniuge ed i figli ai tre quarti delle rendite dei superstiti.

L'adozione di questa disposizione ha importato, che all'ordinamento svizzero dell'assicurazione contro gli infortuni restassero estranei sia una generale ed incondizionata assimilazione degli stranieri ai cittadini, sia un trattamento unitario degli stranieri. *Non ogni straniero è parificato al cittadino svizzero e non uguale è per tutti gli stranieri la condizione giuridica.* Sono, infatti, contenute nell'art. 90, ora riprodotto, due distinte norme, alle quali corrispondono due categorie di stranieri, la cui condizione è regolata in modo diverso: (a) *una norma di assimilazione ai cittadini svizzeri, e (b) una norma di trattamento differenziale.* Entrano nella sfera dei destinatari della norma di assimilazione gli assicurati stranieri, residenti in Svizzera, appartenenti a Stati, che il Consiglio federale abbia designati come portatori di una legislazione interna in materia di previdenza contro gli infortuni, che attribuisce ai cittadini svizzeri vantaggi equivalenti a quelli stabiliti dall'ordinamento svizzero, ed i loro superstiti. Gli assicurati stranieri, appartenenti a Stati non compresi fra quelli così designati, ed i loro superstiti sono destinatari della norma di

trattamento differenziale. La legge svizzera, con tali disposizioni, ha adottato un sistema, che nella categoria dei diversi criteri di regolamento della condizione degli stranieri presenta, per le singolarità tecniche, che lo caratterizzano, un notevole interesse (1).

3. La *norma di assimilazione*, contenuta nella prima parte dell'art. 90, è, anzitutto, notevole, dal punto di vista della tecnica legislativa, in quanto presenta un tipo diverso dalle norme di assimilazione, che più comunemente si incontrano nei vari ordinamenti giuridici. Il criterio per una classificazione dei diversi tipi di norme, in cui è posta un'assimilazione di stranieri ai cittadini, è fornito dal modo di determinazione degli stranieri destinatari della norma. Ogni norma di assimilazione ha per contenuto di stabilire, nei riguardi di materie determinate, la parificazione di stranieri ai cittadini: ma notevolmente diversi sono i procedimenti, coi quali le varie norme fissano quali siano gli stranieri, a cui esse si indirizzano. Il tipo più semplice è offerto dalle norme di assimilazione *incondizionata*. Caratteristica di essa è di indirizzarsi ad ogni straniero. L'art. 3 del Codice civile italiano, che parifica gli stranieri ai cittadini nel godimento dei c. d. diritti civili, ne è un cospicuo esempio. È appena il caso di rilevare, che a questa prima categoria non appartiene la norma di assimilazione espressa nella prima parte dell'art. 90 della legge svizzera: essa, infatti, non ha per destinatario, incondizionatamente, ogni assicurato straniero, per quanto residente in Svizzera. Essa, d'altra parte, è pure estranea al tipo di norme di assimilazione, costituite sul criterio della c. d. *reciprocità diplomatica*. È il tipo partico-

(1) Sul trattamento giuridico degli stranieri nelle leggi di assicurazioni operaie e per relative notizie di diritto comparato, v. GÜNTHER F. W., *Die Stellung der Ausländer in der Arbeiterversicherung der europäischen Staaten* (*Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, VI, 1906, pag. 488-517); FEIGENWINTER E., *Die Behandlung der ausländischen Arbeiter in Versicherungsrecht*, Basel, 1912.

larmente frequente nell'ordinamento giuridico francese (1). Le norme di assimilazione di questa forma hanno per destinatari gli stranieri, appartenenti a Stati, coi quali esistano trattati, che stabiliscano internazionalmente la reciprocità dell'assimilazione: l'esistenza di un trattato internazionale, che fissi la reciprocità dell'assimilazione, è il presupposto, da cui dipende l'ambito dei destinatari delle norme così formolate. Uno straniero, in tal caso, è compreso nella sfera dei destinatari della norma di assimilazione, posta nell'ordinamento giuridico dello Stato *A*, se lo Stato, a cui egli appartiene, è internazionalmente obbligato verso lo Stato *A* a parificare, nel suo ordinamento interno, i cittadini dello Stato *A* ai propri, rispetto alla materia, a cui si riferisce la norma di assimilazione. Si può anche dire, che ogni norma di assimilazione informata al criterio della c. d. reciprocità diplomatica ha per destinatari gli stranieri, che lo Stato, al cui ordinamento la norma appartiene, è internazionalmente obbligato ad equiparare ai cittadini. La norma di assimilazione, adottata dalla legge svizzera, si stacca da questo tipo, in quanto essa, per la determinazione degli stranieri destinatari, rende rilevante la condizione, che la legislazione interna degli Stati, a cui gli stranieri appartengono, offra ai cittadini svizzeri prestazioni equivalenti a quelle stabilite dalla legge svizzera, ma prescinde da ogni riferimento all'esistenza di trattati internazionali. Infine, la norma svizzera, di cui è parola, è ancora diversa da un terzo tipo di norme, pure notevolmente comuni, che sono informate al criterio della c. d. *reciprocità legislativa* (2). La norma di assimi-

(1) Codice civile, art. 11. A tale criterio, con coerenza legislativa, sono informate anche le più recenti leggi di assistenza e previdenza sociale; v. ad es.: L. 5 aprile 1910 sulle pensioni operaie, art. 11, § 2. V. anche la recente legge argentina 9688 (29 settembre 1915) relativa alla responsabilità per gli infortuni sul lavoro, art. 14: «... gli eredi dell'operaio straniero non percepiranno indennità alcuna se al momento dell'infortunio non risiedevano nel paese e solo potranno percepirla nei casi di *reciprocità consacrata a mezzo di accordi o trattati internazionali*».

(2) V. ad es. Legge ungherese n. XIX, 1907, sull'assicurazione degli impiegati industriali e commerciali in caso di malattia e d'infortunio, § 5.

lazione di questo tipo ha per destinatari gli stranieri, appartenenti a Stati, nei cui ordinamenti giuridici interni, rispetto alla materia contemplata dalla norma di assimilazione, è fatto ai cittadini dello Stato, al cui ordinamento appartiene tale norma di assimilazione, un trattamento di uguaglianza coi nazionali. La reciprocità richiesta è, talora, una reciprocità *specificata*. La conoscenza della sfera degli stranieri destinatari della norma di assimilazione di questo tipo è data, immediatamente, dalla conoscenza della condizione della legislazione interna degli Stati stranieri; il giudice, nella cui competenza rientra l'interpretazione della norma e quindi la determinazione della sfera dei suoi destinatari, è competente a conoscere, se la legislazione interna di uno Stato estero presenta la condizione richiesta, perchè gli stranieri, appartenenti a tale Stato, siano compresi fra i destinatari della norma di assimilazione. Il criterio di determinazione dei destinatari, su cui è costruita la norma di assimilazione, posta nella prima parte dell'art. 90 della legge svizzera, è notevolmente diverso: infatti, la circostanza, che un assicurato straniero appartenga ad uno Stato, il cui ordinamento giuridico interno in materia di assicurazione contro gli infortuni attribuisce ai cittadini svizzeri prestazioni anche equivalenti a quelle stabilite dalla legge svizzera, non è irrilevante, ma non è neppure, per sè sola, sufficiente a porre tale straniero fra i destinatari della norma di assimilazione.

4. Si ha nella disposizione formulata nella prima parte dell'art. 90 una norma di assimilazione, che presenta un tipo a sè stante. La caratteristica di essa consiste in ciò, che la determinazione degli stranieri destinatari è in essa lasciata in bianco, essendo fissati soltanto i criteri di tale determinazione. Un atto del Consiglio federale è contemplato come il procedimento, che fissa i destinatari della norma di assimilazione, designando gli Stati, la cui legislazione interna, in materia di assicurazione contro gli infortuni, offre ai cittadini svizzeri vantaggi equivalenti a quelli stabiliti dalla legge svizzera: gli assicurati stranieri, appartenenti agli Stati così designati, ed i loro superstiti, sono destinatari della norma di assimilazione.

L'atto del Consiglio federale, che, sul fondamento ed in conformità dell'art. 90 della legge, designa gli Stati stranieri, è, quindi, l'atto a cui l'ordinamento giuridico svizzero connette l'effetto di fissare gli stranieri, che rientrano nella sfera dei destinatari della norma di assimilazione. Quando si volesse stabilire la natura giuridica di tale atto, esso sarebbe da qualificare un *atto di produzione giuridica*, cioè un atto obiettivamente legislativo, in quanto che l'effetto giuridico, che ad esso è collegato, è la determinazione dei destinatari di una norma giuridica. Sarebbe improprio collocare la norma espressa nella prima parte dell'art. 90 nella categoria delle c. d. «norme in bianco». È esatto dire, che essa non contiene la determinazione dei propri destinatari, ma contiene la norma sulla produzione giuridica, da cui è contemplato l'atto idoneo a porre tale determinazione (1).

5. La sfera dei destinatari della norma di assimilazione, che viene determinata dal Consiglio federale mediante la designazione degli Stati stranieri, comprende gli assicurati stranieri, appartenenti a Stati così designati, ed i loro superstiti. Interessa, a questo punto, di mettere in rilievo, che il criterio,

(1) Si ha una norma, che pur contemplando un'ipotesi completamente diversa presenta tuttavia una notevole analogia con quella della prima parte dell'art. 90, nell'art. 2 del R. D. 6 luglio 1912, n. 1067, convertito in legge 19 luglio 1913, n. 736: « Il Governo del Re è autorizzato ad escludere dai benefici della legislazione sulle assicurazioni sociali i cittadini di quegli Stati, che facciano agli italiani una condizione meno favorevole di quella fatta ai nazionali. Tale provvedimento è preso con decreto reale, sentito il Consiglio dei ministri, ed è comunicato al Parlamento ». Il decreto reale, contemplato nella norma ora citata, ha un effetto giuridico, che è esattamente l'inverso di quello dell'atto del Consiglio federale: ma i due atti hanno in comune di essere contemplati come atti di produzione giuridica. Il decreto reale, previsto dalla norma di cui è parola, è l'atto giuridicamente idoneo ad escludere gli stranieri, appartenenti a Stati determinati, dalla parificazione ai cittadini in materia di assicurazioni sociali, di cui essi godrebbero in base ad un principio generale vigente nell'ordinamento italiano ed a cui si attengono, generalmente, le leggi nostre sulle assicurazioni sociali. — V. anche: Legge ungherese n. XIX, 1907, sull'assicurazione degli impiegati industriali e commerciali in caso di malattia e di infortunio, § 5: « Riguardo ai sudditi di quegli Stati nei quali l'assicurazione per i casi d'infortunio non si trova legalmente regolata, il ministro del commercio potrà, anche senza riguardo alla reciprocità, ordinare l'assicurazione obbligatoria cennata nel § 3 »; Legge svedese, 5 luglio 1901, sulla riparazione degli infortuni del lavoro, § 6.

da cui è deciso il trattamento degli stranieri, è diverso, secondo che si tratti di « assicurati » oppure di « superstiti ». Il trattamento giuridico dell'« assicurato » dipende dalla cittadinanza di esso: ogni straniero, come assicurato, è destinatario della norma di assimilazione, se appartiene ad uno Stato, compreso fra quelli designati dal Consiglio federale. Correlativamente l'atto del Consiglio federale che designa lo Stato *A*, come avente le condizioni di legislazione interna richieste dall'articolo 90, pone fra i destinatari della norma di assimilazione gli stranieri, appartenenti allo Stato *A*, in quanto assumano la veste di assicurati. Irrilevante è, invece, il criterio della cittadinanza per la determinazione del trattamento giuridico degli stranieri, in quanto si presentino come « superstiti ». Quando si pone il problema, se uno straniero, appartenente allo Stato *A*, come superstite di un assicurato, sia regolato dalla norma di assimilazione o, invece, dalla norma di trattamento differenziale, la soluzione del problema non è da cercarsi nel vedere, se lo Stato *A* sia compreso fra quelli designati dal Consiglio federale: tale circostanza non sarebbe rilevante. *Il principio generale è che la condizione giuridica del superstite è correlata con la condizione giuridica dell'assicurato.* Non la cittadinanza propria, ma la cittadinanza dell'assicurato è il criterio, che decide del trattamento giuridico del superstite. A qualunque Stato appartenga, il superstite è regolato dalla norma applicabile all'assicurato, di cui è superstite. Se uno Stato *A* è compreso fra quelli designati dal Consiglio federale, non ogni appartenente a tale Stato, in quanto si presenta come superstite di un assicurato, è destinatario della norma di assimilazione: ma è destinatario della norma di assimilazione ogni superstite di un assicurato, che appartenesse allo Stato *A*. L'atto del Consiglio federale, designando gli Stati esteri, fissa la sfera dei destinatari della norma di assimilazione nel senso, che in essa sono compresi gli assicurati, appartenenti a tali Stati, ed i loro superstiti, a qualunque Stato questi appartenano. Ciò si desume dall'art. 90. Il caso normale sarà, che assicurato e superstite avranno la medesima cittadinanza: in tale ipotesi la diversità del criterio di determinazione del trat-

tamento giuridico praticamente sfugge. Ma nell'ipotesi di una diversità di cittadinanza fra assicurato e superstite le conseguenze sono notevoli. Così i superstiti stranieri, a qualunque Stato appartengono, di un assicurato, avente la cittadinanza svizzera, hanno lo stesso trattamento dei cittadini svizzeri: al contrario, i superstiti di un assicurato, appartenente ad uno Stato non compreso fra quelli designati dal Consiglio federale, sono sottoposti alla norma di trattamento differenziale, e non alla norma di assimilazione, anche se, per avventura, essi sono appartenenti a Stati, i cui cittadini, in quanto si presentano come assicurati, sono destinatari della norma di assimilazione.

6. La caratteristica natura della norma di assimilazione, contenuta nell'art. 90, si rende particolarmente manifesta, quando si mettono in rilievo le conseguenze, che ne derivano. Un assicurato straniero in tanto è destinatario di quella norma di assimilazione, in quanto appartiene ad uno Stato, che sia compreso fra quelli designati dal Consiglio federale agli effetti dell'art. 90 della legge. Ne viene, che uno straniero, assicurato in Svizzera, non può invocare, a suo favore, l'applicazione della norma di assimilazione, se e fino a quando un idoneo atto del Consiglio federale non abbia designato lo Stato, a cui egli appartiene, fra quelli, che presentano le condizioni stabilite dall'art. 90, per la decisiva ragione, che egli, fino a quando ciò non sia avvenuto, non è destinatario della norma. Il fatto, che lo Stato, a cui lo straniero appartiene, abbia una legislazione interna in materia di previdenza contro gli infortuni, la quale presenti, obiettivamente, la condizione dell'equivalenza dei vantaggi, richiesta dall'art. 90, non è sufficiente, perchè tale straniero possa pretendere di essere regolato dalla norma di assimilazione, anzichè dalla norma di trattamento differenziale. È, poi, particolarmente da notare, che la pretesa di essere sottoposti alla norma di assimilazione, fondata sulla circostanza sovra accennata, non potrebbe essere presa in considerazione dal giudice svizzero, appunto perchè, qualunque sia la condizione della legislazione interna

dello Stato, a cui lo straniero appartiene, l'assicurato straniero è destinatario della norma di assimilazione solo in quanto un atto del Consiglio federale abbia designato lo Stato, a cui egli appartiene, agli effetti dell'art. 90. *L'atto del Consiglio federale è per il giudice svizzero l'esclusivo criterio di conoscenza della sfera dei destinatari della norma di assimilazione.* Il giudice, che non può fare se non opera d'interpretazione, non può considerare come destinatari di tale norma, se non gli stranieri, che tali siano posti dall'atto del Consiglio federale. Si manifesta in ciò, in modo relevantissimo, la notevole differenza, che pone la norma di assimilazione, contenuta nell'art. 90 della legge svizzera, al di fuori della categoria delle norme di assimilazione costruite sul criterio della reciprocità legislativa (1).

7. La norma di assimilazione, formulata nell'art. 90, se non determina gli stranieri, a cui si indirizza, fissa, per altro, i criteri, a cui il Consiglio federale deve attenersi nel porre in essere gli atti diretti a determinare i destinatari della norma di assimilazione. Il Consiglio federale deve, a tale scopo, designare tutti gli Stati e solo gli Stati, le cui legislazioni interne offrono agli assicurati svizzeri ed ai loro superstiti, in materia di previdenza contro le malattie e gli infortuni, vantaggi equivalenti a quelli stabiliti dalla legge svizzera 13 giugno 1911. Si comprende, come tale designazione di Stati implichi la necessità di una valutazione della legislazione interna degli Stati stranieri: ma, è subito da notare, a tale valutazione è estraneo ogni apprezzamento di opportunità. La valutazione della legislazione interna straniera è da farsi esclusivamente per accertare, se essa offre ai cittadini svizzeri e loro superstiti, nelle materie predette, vantaggi equivalenti a quelli stabiliti dalla legge svizzera. L'apprezzamento dell'equivalenza può implicare *una valutazione tecnica* non sempre facile: ma sarebbe, evidentemente, inesatto confondere tale valutazione tecnica

(1) Tale notevole differenza non è stata avvertita nel cenno riassuntivo della legge 13 giugno 1911, inserito nel *Bulletin de l'Off. international du Travail*, cit., pag. CLXXV.

con un *apprezzamento discrezionale* (1). Sembra, che sia da ritenere per certo, che l'atto legislativo del Consiglio federale, che, mediante la designazione di Stati stranieri, è diretto a determinare la sfera dei destinatari della norma di assimilazione, non possa collocarsi nella categoria degli *atti discrezionali*. Lo atto del Consiglio federale è illegittimo, se comprende fra i destinatari della norma di assimilazione gli appartenenti ad uno Stato, la cui legislazione interna in materia di assicurazione infortuni non presenta, in fatto, le condizioni richieste dall'art. 90 o se, al contrario, non comprende gli appartenenti ad uno Stato, la cui legislazione interna presenta, in fatto, le condizioni richieste.

8. L'atto del Consiglio federale svizzero, che designa gli Stati stranieri allo scopo di fissare i destinatari della norma di assimilazione, è, come la norma legislativa che lo contempla e ne determina gli effetti giuridici, un atto che rileva esclusivamente dall'ordinamento giuridico *interno* svizzero. Pur avendo per presupposto una valutazione della legislazione interna di altri Stati, l'atto del Consiglio federale non soltanto è un atto di diritto interno svizzero, ma anche l'effetto di esso nell'ordinamento interno svizzero, come fatto riferibile allo Stato svizzero, è *internazionalmente irrilevante*, perchè lo Stato svizzero, in riguardo ad esso, non è internazionalmente in qualsiasi modo obbligato verso qualsiasi Stato. Qualunque sia la condizione della propria legislazione interna in materia di infortuni, anche se, per avventura, presenta tutte le condizioni richieste dall'art. 90 della legge svizzera, nessuno Stato può, evidentemente, fondare sull'art. 90 della legge interna svizzera una pretesa giuridica internazionale verso lo Stato svizzero, a che nell'ordinamento di cui questo è portatore la condizione della propria legislazione interna sia valutata, mediante l'atto del Consiglio federale, in un determinato modo agli effetti dell'art. 90. L'atto del Consiglio federale svizzero,

(1) Cfr. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1912, pag. 372; CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, pag. 134-135; PRESUTTI, *I limiti del sindacato di legittimità*, Milano, 1911, pag. 49-51.

che non designa uno Stato fra quelli, i cui appartenenti, come assicurati, sono compresi fra i destinatari della norma di assimilazione, potrà, eventualmente, avere disconosciuto la obiettiva condizione della legislazione interna di tale Stato in materia di prestazioni per assicurazione infortuni, ma tale erroneo apprezzamento, mentre potrà costituire una causa di illegittimità dell'atto del Consiglio federale rispetto all'ordinamento giuridico interno svizzero, non potrebbe essere motivo di imputare allo Stato svizzero un fatto internazionalmente illecito. Si comprende, come ogni Stato straniero, in quanto ritiene, che la propria legislazione interna presenti le condizioni richieste dall'art. 90 della legge svizzera, ha interesse, per la tutela dei propri cittadini residenti in Svizzera, ad ottenere di essere designato fra gli Stati, i cui appartenenti, nell'ordinamento interno svizzero, sono parificati ai cittadini svizzeri: ma è altrettanto evidente, che tale interesse, se può dar motivo ad azioni di vario genere, non è internazionalmente un diritto soggettivo. Perchè uno Stato possa avere internazionalmente la pretesa verso lo Stato svizzero ad ottenere, che i propri cittadini, residenti in Svizzera, siano compresi nel diritto interno svizzero fra i destinatari della norma di assimilazione, è necessario che un atto internazionalmente idoneo sia intervenuto a costituire fra i due Stati un vincolo giuridico di corrispondente contenuto.

9. L'atto del Consiglio federale, che designa gli Stati stranieri agli effetti di determinare i destinatari della norma di assimilazione, non è, come si è rilevato, discrezionale. Il Consiglio federale deve designare tutti gli Stati e soltanto gli Stati, la cui legislazione interna presenta le condizioni richieste dall'art. 90 della legge svizzera. A tali condizioni è ora da far cenno. L'art. 90 esige, che la legislazione dello Stato estero, in materia di assicurazione infortuni, attribuisca ai cittadini svizzero vantaggi equivalenti a quelli stabiliti dalla legge svizzera 13 giugno 1911. Ciò importa, che la legislazione di uno Stato, che parifica gli stranieri in genere ed in particolare gli svizzeri ai propri cittadini in materia di assicurazione infortuni, non presenta, per ciò solo, la condizione richiesta dal-

l'art. 90 : è ancora necessario, che le prestazioni, accordate da quella legislazione straniera, siano *equivalenti* a quelle stabilite dalla legge svizzera. Non sembra, per altro, che tale « equivalenza » sia da intendere così rigorosamente da esigersi per ciascuna prestazione (indennità o rendita d'invalidità permanente, indennità o rendite dei superstiti, ecc.) : è da ritenersi sussistente la equivalenza, quando essa risulta da un apprezzamento *complessivo* delle varie prestazioni accordate dalle singole legislazioni, che adottano, spesso, sistemi molto differenti. L'atto del Consiglio federale presuppone, quindi, una valutazione delle prestazioni stabilite per gli stranieri ed in particolare per gli svizzeri dalle legislazioni interne degli altri Stati : il contenuto di esso dipende dal risultato di tale valutazione. Un punto di notevole importanza è ora da prendere in esame : esso consiste nel determinare, quali siano le prestazioni, sulle quali il Consiglio federale deve portare il proprio giudizio di valutazione comparativa.

La norma di assimilazione, posta nell'art. 90 della legge svizzera, ha un contenuto proprio, che consiste nel trattamento diverso, che è fatto allo straniero parificato al cittadino, rispetto agli altri stranieri, sottoposti alla norma di trattamento differenziale : in termini più concreti, *l'assimilazione ai cittadini svizzeri ha per contenuto l'ammissione al godimento di quelle prestazioni, la cui esclusione o limitazione caratterizza il trattamento differenziale fatto agli stranieri, contemplati nella norma della seconda parte dell'art. 90.* Ora, ogni straniero, a qualunque Stato appartenga e qualunque sia la condizione della legislazione interna dello Stato a cui appartiene, ha diritto, come destinatario della norma posta nella seconda parte dell'art. 90, ad alcune prestazioni alle stesse condizioni e nella medesima misura dei cittadini svizzeri. Ciò importa, che tali prestazioni, nei riguardi delle quali qualsiasi straniero è parificato al cittadino svizzero, non riguardano il contenuto, che è da ritenersi proprio della norma di assimilazione, la quale in tanto esiste come norma a sè stante, in quanto si contrappone alla norma del trattamento differenziale. La norma di assimilazione ha un contenuto proprio, di fronte alla

norma della seconda parte dell'art. 90, in quanto assimila gli stranieri, in essa contemplati, ai cittadini svizzeri rispetto a quelle prestazioni, per le quali l'assimilazione non è stabilita per qualsiasi straniero, a qualunque Stato appartenga. Si ricava da ciò la notevole conseguenza, che fra le prestazioni, rispetto alle quali è da farsi la valutazione comparativa per accertare se sussiste la equivalenza, non sono da comprendersi quelle prestazioni, rispetto alle quali ogni straniero, in base alla norma della seconda parte dell'art. 90, è parificato ai cittadini svizzeri: *le prestazioni, a cui deve limitarsi la valutazione comparativa, da cui dipende l'atto del Consiglio federale, sono quelle e soltanto quelle, rispetto alle quali nella norma della seconda parte dell'art. 90 è fatto agli stranieri un trattamento differenziale.* La condizione dei « vantaggi equivalenti », richiesta dall'art. 90 perchè i cittadini di uno Stato estero, mediante l'atto del Consiglio federale, siano posti fra i destinatari della norma di assimilazione, è, quindi, da intendersi nel senso, che dalla legislazione interna dello Stato straniero, in materia di assicurazione infortuni, risulti, che le prestazioni, rispetto alle quali si limita il trattamento differenziale fatto agli stranieri dalla norma della seconda parte dell'art. 90, sono accordate ai cittadini svizzeri ed ai loro superstiti e sono equivalenti a quelle corrispondenti stabilite dalla legge svizzera. Ora, per gli stranieri, contemplati nella norma della seconda parte dell'art. 90, il trattamento differenziale è limitato alla *rendita d'invalidità permanente* ed alle *rendite dei superstiti*. Sono queste, perciò, le prestazioni, che esauriscono l'oggetto della valutazione comparativa. La condizione dell'equivalenza dei vantaggi è realizzata, quando la legislazione interna di uno Stato in materia di assicurazione infortuni, è tale, che in base ad essa gli assicurati stranieri, e in particolare gli svizzeri, ed i loro superstiti abbiano diritto ad una rendita (o indennità) d'invalidità permanente ed a rendite (o indennità) di superstiti, che siano equivalenti a quelle stabilite dalla legge svizzera 13 giugno 1911. La circostanza, quindi, che nella legislazione dello Stato estero le altre prestazioni siano inferiori o, anche, non siano conosciute, è *irrite-*

vante, e l'atto del Consiglio federale, che sul fondamento di tale circostanza non comprendesse tale Stato fra quelli designati agli effetti dell'art. 90, sarebbe *illegittimo*, in quanto il Consiglio federale, in tale ipotesi, avrebbe arbitrariamente esteso le condizioni richieste dalla norma legislativa, che attribuisce ad esso la determinazione dei destinatari della norma di assimilazione.

10. La legislazione interna di uno Stato estero, in materia di infortuni, può essere tale, da presentare la condizione dei vantaggi equivalenti nei limiti, in cui, come sopra si è stabilito, tale condizione è rilevante: ma è possibile il caso, che uno Stato estero sia portatore di una legislazione, rispetto alla quale la condizione dei vantaggi equivalenti, richiesta dall'art. 90 della legge svizzera, sussista solo in parte: ad esempio per la rendita di invalidità permanente; ma non per le rendite ai superstiti, e viceversa. Si pone la domanda, se, in tale ipotesi, sia ammissibile, che il Consiglio federale svizzero abbia a porre gli assicurati stranieri, appartenenti allo Stato di cui si tratta, ed i loro superstiti fra i destinatari della norma di assimilazione soltanto in parte, cioè limitatamente alla prestazione per la quale sussiste la condizione dell'equivalenza. L'ammissibilità di tale *assimilazione limitata* sembra che non sia da escludere: per altro sembra, pure, che dalla norma dell'art. 90 lo stabilire o non stabilire tale assimilazione limitata sia lasciato all'apprezzamento discrezionale del Consiglio federale.

11. La sfera dei destinatari della norma di assimilazione comprende, esclusivamente, gli assicurati stranieri appartenenti a Stati, che il Consiglio federale abbia designati, come aventi una legislazione interna, che presenta la condizione dei vantaggi equivalenti, ed i loro superstiti. Ogni altro straniero è destinatario della norma espressa nella seconda parte dell'articolo 90. La condizione giuridica, che è fatta agli stranieri, che ora si considerano, è la seguente:

a) gli stranieri, assicurati e loro superstiti, che rientrano in tale categoria, hanno diritto alle cure mediche e farmaceutiche, all'indennità di malattia ed al rimborso delle spese funerarie alle stesse condizioni e nella stessa misura dei

cittadini svizzeri. Ciò significa, che rispetto a tali prestazioni la qualità di straniero o di cittadino è, per la legge svizzera 13 giugno 1911, giuridicamente irrilevante: straniero e cittadino sono regolati dalle medesime norme e, quindi, è escluso ogni trattamento differenziale. Lo straniero, a qualunque Stato appartenga, come è sottoposto ai medesimi obblighi del cittadino, così rispetto alle prestazioni sopra determinate è parificato al cittadino;

b) gli stranieri, assicurati e loro superstiti, che rientrano nella categoria in esame, sono sottoposti ad un trattamento differenziale, invece, per quanto concerne la rendita di invalidità, che è ridotta a tre quarti, e nei riguardi delle rendite dei superstiti, che sono concesse soltanto al coniuge ed ai figli e nella ridotta misura dei tre quarti. Il contenuto proprio della norma di trattamento differenziale, posta nella seconda parte dell'art. 90, si esaurisce, quindi, in alcune limitazioni circa la rendita d'invalidità e le rendite dei superstiti. Soltanto nei riguardi di queste prestazioni ha giuridicamente rilievo, nel diritto interno svizzero, la condizione di straniero non appartenente ad uno Stato, i cui cittadini sono posti fra i destinatari della norma di assimilazione.

Correlativamente a quanto si è innanzi rilevato, è da notare, che ogni assicurato straniero, appartenente ad uno Stato, che il Consiglio federale, con atto idoneo, non abbia designato fra quelli aventi le condizioni richieste dalla prima parte dell'art. 90, è sottoposto alla norma di trattamento differenziale, qualunque sia, obiettivamente, il contenuto della legislazione interna dello Stato, a cui appartiene, sia che essa manchi di ogni norma in materia di assicurazione contro gli infortuni, sia che comprenda una legge, che esclude completamente gli stranieri dai relativi vantaggi, sia infine, che presenti, in linea obiettiva, un sistema di norme in materia, per cui gli stranieri, ed in particolare gli svizzeri, oltre essere in tutto parificati ai cittadini, godano di prestazioni anche più vantaggiose di quelle stabilite dalla legge svizzera 13 giugno 1911.

E, infine, da aggiungere, che se, come sembra, si ritiene ammissibile, che il Consiglio federale ponga gli appartenenti

ad un determinato Stato fra i destinatari della norma di assimilazione soltanto in parte, cioè li sottragga al trattamento differenziale solo nei riguardi del diritto alla rendita d'invalidità oppure alla rendita dei superstiti, gli appartenenti a tale Stato, in quanto non sono regolati dalla norma di assimilazione, restano regolati, come ogni straniero non parificato, dalla norma della seconda parte dell'art. 90, che fissa il trattamento differenziale.

12. L'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni è fatto alle imprese, che rientrano nelle categorie indicate nella legge, per ogni impiegato od operaio, occupato in Svizzera. L'assicurato, che transitoriamente sia occupato all'estero, continua a godere del beneficio dell'assicurazione, se rimane alle dipendenze del medesimo intraprenditore (art. 60, 61). Le norme, che fissano il trattamento degli assicurati stranieri, sia parificandoli ai cittadini svizzeri, sia sottoponendoli ad un trattamento differenziale, hanno in comune di esigere la condizione, che l'assicurato straniero *risieda in Svizzera*. La continuazione del godimento di una prestazione, a cui l'assicurato abbia acquisito il diritto in seguito ad infortunio, non è, però, subordinata al mantenimento della residenza in Svizzera. Ciò, a prescindere dalla mancanza di una espressa norma contraria, che sarebbe stata necessaria, si desume da una disposizione, che dà facoltà all'Istituto nazionale di riscattare in ogni tempo al suo valore attuale ogni rendita d'invalidità, il cui beneficiario risiede all'estero da almeno un anno (art. 95). Merita poi di essere rilevato, che la legge svizzera, a differenza di altre, ad esempio la francese, non subordina in alcun modo il diritto dei superstiti degli assicurati stranieri, a qualunque Stato appartengano, alla condizione della residenza in Svizzera.

13. La disposizione dell'art. 90 della legge svizzera 13 giugno 1911 importa, che la conoscenza della condizione giuridica, che attendibilmente sarà fatta (1) (a prescindere dall'ipotesi

(1) L'ordinanza del Consiglio federale, diretta a designare gli Stati stranieri, che presentano le condizioni richieste dall'art. 90, non è ancora stata emanata: l'intera legge 13 giugno 1911 non è ancora in applicazione. Secondo attendibili informazioni, sembra che l'applicazione avrà inizio col 1° gennaio 1918.

di speciali convenzioni internazionali) ai cittadini di un determinato Stato nei riguardi dell'assicurazione infortuni in Svizzera, non può essere stabilita, senza prima compiere una valutazione comparativa fra la legislazione in materia di infortuni di tale Stato e la legge svizzera. I criteri generali sopra esposti hanno fissato quale sia la corretta impostazione, che è da darsi a tale indagine.

T. PERASSI

Professore nel R. Istituto Superiore di Bari
