

Storica sentenza delle Sezioni Unite sulla parità di trattamento

Lavoro, stessi diritti per italiani e immigrati

(Cassazione Sez. Unite Civili 62/2000)

Tra lavoratori immigrati e lavoratori italiani non deve essere fatta alcuna distinzione: essi hanno diritto alle stesse opportunità di impiego. Questo l'importante principio stabilito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che afferma che non vi è nessuna differenza tra lavoratori extracomunitari ed italiani nemmeno sul fronte dell'assunzione diretta prevista in alcuni casi dalla legge. I Supremi Giudici hanno respinto il ricorso presentato dall'Ispettorato provinciale del lavoro di Salerno contro la titolare di una piccola impresa, multata per avere assunto un lavoratore extracomunitario senza passare attraverso l'ufficio di collocamento. L'imprenditrice si era ribellata alla sanzione affermando che il divieto di assunzione diretta non poteva essere applicato a chi, come lei, aveva meno di tre dipendenti e che, davanti alla legge, non aveva alcuna importanza che l'assunzione riguardasse un cittadino extracomunitario residente in Italia piuttosto che un italiano. Il Pretore di Salerno le aveva dato ragione, e l'Ispettorato del lavoro si era rivolto alla Cassazione per l'annullamento della sentenza, sostenendo che l'equiparazione dei lavoratori stranieri a quelli italiani può operarsi solamente una volta instaurato il rapporto di lavoro, mentre la situazione è diversa per chi è in cerca di un impiego, con la conseguenza che l'ufficio di collocamento costituisce un tramite tassativo per l'assunzione degli extracomunitari anche in caso di aziende molto piccole. La Suprema Corte non condivide tale posizione e, a Sezioni Unite, afferma che, mancando nella legge una esplicita esclusione, come quella fatta per i lavoratori da adibire nei servizi domestici, per i quali comunque l'assunzione può avvenire con richiesta nominativa, anche i lavoratori extracomunitari che hanno titolo per accedere al lavoro subordinato in Italia in condizioni di parità con i cittadini italiani possono essere assunti in tutti i casi previsti dalle norme vigenti, e quindi anche nel caso della chiamata da parte di azienda con non più di tre dipendenti. Le Sezioni Unite, infatti, hanno anche ricordato che, in base ad una legge attuativa di una convenzione internazionale, la Repubblica italiana deve garantire a tutti i lavoratori extracomunitari legalmente residenti sul suo territorio e alle loro famiglie "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani". (16 maggio 2000)

**La Corte Suprema di Cassazione. Sezioni Unite Civili. Sentenza 62/2000
Sezioni Unite civili**

Svolgimento del processo

Con ricorso al Pretore del lavoro di Salerno la signora Antonia I. proponeva opposizione all'ordinanza ingiunzione dell'Ispettorato provinciale del lavoro con la quale le era stata irrogata la prevista sanzione amministrativa per aver assunto un lavoratore extracomunitario senza il tramite dell'ufficio di collocamento. Assumeva al riguardo la opponente che il divieto di assunzione diretta, generalmente non applicabile alle imprese - come la sua - con meno di tre dipendenti, avrebbe dovuto essere ritenuto non applicabile neppure nel caso di specie, di assunzione di lavoratore extracomunitario residente in Italia, in virtù delle leggi n. 943 del 1986 e n. 39 del 1990.

L'Ispettorato convenuto contestava la fondatezza dell'opposizione, che il Pretore adito peraltro accoglieva,

osservando che [l'art. 1 della legge n. 943 del 1986 \[1\]](#)

garantisce a tutti i lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani e che tale norma, non è stata abrogata da successive disposizioni. [L'art. 6 della legge "n. 39 del 1990" \(recte: n.943 del 1986\) \[2\]](#), d'altra parte, estende ai lavoratori extracomunitari la disciplina vigente per quelli italiani in materia di chiamata nominativa e di passaggio diretto, mentre il mancato richiamo all'istituto dell'assunzione diretta non è significativo nella specie, essendo verosimilmente dovuto al carattere eccezionale di tale procedura. La sanzione amministrativa, poi, è applicabile soltanto per violazione di precetti espressi e codificati e non anche, come nel caso de quo, di precetti risultanti da semplici interpretazioni di un contesto normativo.

Avverso questa sentenza l'Ispettorato soccombente ha proposto ricorso per cassazione, deducendo un unico motivo di censura.

La I. ha presentato controricorso.

Il ricorso è stato assegnato dal Primo Presidente a queste Sezioni Unite poiché presenta una questione di diritto già decisa dalla Sezione Lavoro in senso difforme.

Motivi della decisione

L'Ispettorato ricorrente, deducendo violazione e falsa applicazione dell'art. 1, primo comma, della legge n. 943 del 1986 e dell'art. 6, primo comma, della

legge n. 39 del 1990, nonché vizi di motivazione, assume che da questa normativa, così come interpretata dal Ministero del lavoro con apposite circolari, discenda la inapplicabilità dell'assunzione diretta nei confronti dei lavoratori extracomunitari, posto che l'equiparazione di tali lavoratori a quelli italiani opererebbe solo ad instaurazione già avvenuta del rapporto lavorativo, previo il rilascio del nulla osta da parte delle autorità di controllo, sicché l'assunzione di quei lavoratori non potrebbe avvenire senza il tramite dell'ufficio di collocamento. Ed una riprova di tale regola discenderebbe dal rilievo che, per gli extracomunitari, l'unica ipotesi del lavoro domestico, in cui, per i lavoratori italiani, tra le altre, è consentita la chiamata diretta, è disciplinata per gli extracomunitari con una specifica deroga normativa, essendo disposta per costoro la chiamata nominativa.

Il ricorso deve ritenersi infondato.

L'art. 1 della legge 30 dicembre 1986 n. 943, recante "norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", in attuazione della convenzione dell'O.I. L. n. 143 del 1975, ratificata con legge n. 158 del 1981, afferma che "La Repubblica italiana garantisce a tutti i lavoratori extracomunitari legalmente residenti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani".

L'art. 6 della stessa legge dispone poi l'estensione agli extracomunitari della disciplina vigente per i lavoratori italiani in ordine all'avviamento al lavoro con chiamata nominativa ed al passaggio diretto da un'azienda all'altra (primo comma), e, per quanto riguarda la loro assunzione per i servizi domestici, stabilisce che questa deve avvenire con richiesta nominativa (secondo comma).

Successivamente - per quanto nella specie interessa *ratione temporis* - è intervenuta la legge 28 febbraio 1990 n. 39, di conversione del D.L. 30 dicembre 1989 n. 416, recante "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, disposizioni in materia di asilo", il cui art. 9, terzo comma, stabilisce che il permesso di soggiorno per motivi di lavoro dà facoltà di iscrizione nelle liste di collocamento predisposte per i lavoratori italiani.

Tale disciplina ha dato luogo, sia in dottrina che in sede giurisprudenziale, a differenti orientamenti interpretativi, con riferimento, in particolare, alla ammissibilità, per i lavoratori extracomunitari, dell'assunzione per chiamata diretta nei casi previsti dalla legge per i lavoratori italiani, tra i quali il caso, di cui alla fattispecie in esame, dell'assunzione da parte di aziende con non più di tre dipendenti.

L'orientamento giurisprudenziale contrario alla predetta ammissibilità è espresso nelle sentenze di questa Corte 11 febbraio 1997 n. 1239, 24 ottobre 1997 n. 10473 e 16 gennaio 1999 n. 425, nelle quali è affermato che, nel silenzio della legge n. 39 del 1990 in materia di avviamento al lavoro, l'art. 6 della legge n. 943 del 1986, con la sua "pacifica" esclusione dell'assunzione diretta per i lavoratori extracomunitari, deve considerarsi tuttora in vigore, non sussistendo alcuna altra norma di legge che espressamente o implicitamente l'abbia abrogato. Non è dato rilevare, in particolare, quale incompatibilità possa sussistere fra la successiva permesso legislativo ai lavoratori extracomunitari di ottenere la immediata iscrizione nelle liste di collocamento predisposte per i lavoratori italiani con il solo permesso di soggiorno, e la precedente previsione specifica per la procedura di avviamento al lavoro, che "pacificamente" esclude gli stessi lavoratori extracomunitari dall'assunzione diretta. Le successive disposizioni, invero, non possono incidere sulle precedenti, oltre che per l'insussistente loro incompatibilità anche per le motivazioni sottese a queste ultime, quali quelle di una maggiore tutela, attraverso accertamenti preventivi, di un corretto inserimento di detti lavoratori, certamente a rischio di sfruttamento, nel mondo del lavoro. D'altra parte, l'istituto della chiamata diretta costituisce vera e propria eccezione nell'ambito delle procedure di avviamento al lavoro, e, come tale, mal si concilia con una superficiale ed immotivata estensione non specificamente prevista da espressa disposizione legislativa. Né appare determinante il riferimento al dato testuale dell'art. 6 della legge n. 943 del 1986 che prevede al secondo comma la chiamata nominativa per i lavoratori extracomunitari da adibirsi ai lavori domestici, in quanto, secondo la tesi contraria, riferendosi ad una sola delle ipotesi di chiamata diretta di cui all'art. 11 della legge n. 264 del 1949, confermerebbe per le residue ipotesi, fra le quali quella in esame per le aziende con non più di tre dipendenti, la generale applicabilità di detto istituto anche ai lavoratori extracomunitari. Invero, la previsione che l'assunzione di questi ultimi da adibire ai lavori domestici deve avvenire per chiamata nominativa, riconfermerebbe, in via conclusiva e definitiva, l'esclusione di qualsiasi possibilità assunzione per chiamata diretta in ogni altro caso.

L'opposto orientamento giurisprudenziale è espresso nelle sentenze di questa Corte 22 maggio 1997 n. 4548 e 21 agosto 1997 n. 7839, nelle quali si è affermato che la disciplina dell'assunzione diretta è applicabile anche ai lavoratori extracomunitari, con la sola esclusione di quelli da adibire ai servizi domestici, per i quali l'art. 6, secondo comma, della legge n. 943 del 1986 richiede l'assunzione con richiesta nominativa., invero, nel silenzio della normativa della legge n. 943 del 1986, non può non valere il carattere generale del disposto dell'art. 11 legge 29 aprile 1949 n. 264, che non pone alcuna distinzione tra lavoratori italiani e stranieri per quanto attiene all'assunzione diretta, tanto più che, in assenza di specifiche disposizioni contrarie, l'intera legge n. 264 è suscettibile di applicazione ai lavoratori stranieri, tenuto conto dell'esistenza nell'art. 9 della stessa legge di un comma aggiunto dall'art. 3 legge 10 febbraio 1961 n. 5, che fa

espresso riferimento ai "lavoratori stranieri che chiedono di iscriversi nelle liste di collocamento" per stabilire che devono essere muniti di permesso di soggiorno o di un documento equipollente. D'altra parte, l'esclusione dell'assunzione diretta non sarebbe giustificabile né con l'esigenza di "monitorare" i flussi di manodopera straniera, che può essere soddisfatta con lo strumento della comunicazione dell'avvenuta assunzione diretta che i datori di lavoro sono tenuti ad inviare agli uffici di collocamento, né con l'esigenza di tutelare fasce della forza lavoro particolarmente esposte a odiose forme di sfruttamento, che non sussiste certamente nei casi, previsti dallo stesso art. 11, nei quali l'elemento fiduciario è, da solo, determinante proprio per consentire la chiamata diretta. Inoltre, l'art. 9, terzo comma, legge n. 39 del 1990, attribuendo ai lavoratori extracomunitari che abbiano ottenuto il rilascio del permesso di soggiorno la facoltà di iscrizione nelle liste di collocamento predisposte per i lavoratori italiani, sta a confermare il diritto dei lavoratori stessi ad accedere alla fruizione di tutte le opportunità occupazionali previste dall'ordinamento nel rispetto delle procedure e delle modalità previste dalla disciplina generale, con la sola eccezione della richiesta nominativa prescritta, in luogo dell'assunzione diretta, per i lavori domestici degli extracomunitari dall'art. 6, secondo comma, cit.. E pertanto, in un quadro normativo siffatto, la differenziazione della disciplina delle assunzioni dei lavoratori extracomunitari da adibire ai servizi domestici rispetto a quella applicabile ai lavoratori italiani costituisce l'unica eccezione ad un sistema paritario di avviamento al lavoro, anziché la conferma implicita di un generale divieto di assunzione diretta dei lavoratori extracomunitari.

Orbene, deve ritenersi che debba essere seguito questo secondo orientamento per la sua maggiore aderenza al dettato normativo.

Invero, i casi nei quali è ammessa la assunzione diretta dei lavoratori italiani sono previsti dagli artt.11, terzo e quarto comma, e 19 legge 29 aprile 1949, 264 (nonché dall'art. 23, terzo comma, legge 28 febbraio 1987 n. 56) e concernono, tra gli altri, i domestici, i lavoratori addetti ad aziende con non più di tre dipendenti ed i lavoratori che passino direttamente ed immediatamente dall'azienda nella quale sono occupati ad un'altra.

Ora, poiché, come si è visto, l'art. 6, primo comma, legge n. 943 del 1986 stabilisce che per l'avviamento con chiamata nominativa e per il passaggio diretto si applica la disciplina vigente per i lavoratori italiani e lo stesso art. 6, secondo comma, legge n. 943 del 1986 prevede che l'assunzione di lavoratori extracomunitari da adibirsi ai servizi domestici avviene con richiesta nominativa, potrebbe ritenersi che dal rapporto tra questa specificazione per gli stranieri e la regola generale per i lavoratori italiani possano trarsi argomentazioni opposte, nel senso che potrebbe sembrare corretto inferirne che la previsione espressa dell'applicabilità ai lavoratori extracomunitari della disciplina vigente per i lavoratori italiani solo per l'avviamento con chiamata nominativa e per il passaggio diretto escluda gli extracomunitari medesimi dall'ambito di applicazione in generale

delle norme che regolano l'assunzione diretta, ovvero, viceversa, detta previsione costituisca, insieme con la previsione specifica della chiamata nominativa per i lavori domestici, eccezione alla regola generale dell'applicabilità agli extracomunitari della disciplina della chiamata diretta dettata per i lavoratori italiani per gli altri casi.

Senonché, mentre deve rilevarsi il carattere apodittico dell'affermazione secondo cui sarebbe "pacifica" l'esclusione dell'assunzione diretta per i lavoratori extracomunitari, laddove è proprio tale esclusione l'oggetto. oltre che di un vivace dibattito dottrinale. delle controversie giudiziarie in tale materia, va affermato che la possibilità di trarre opposte argomentazioni dalle predette specifiche norme risulta del tutto apparente, posto che l'anfibologia si risolve sulla base del dettato normativo di cui all'art. 1 legge n. 943 del 1986, che garantisce ai lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani", così come ora ribadisce l'art. 2 del decreto legislativo n. 286 del 1998, precisando che lo straniero regolarmente soggiornante in Italia gode dei diritti in materia civile riconosciuti al cittadino italiano.

Di conseguenza, posto che, come ha affermato la Corte Costituzionale nella sentenza 30 dicembre 1998 n. 454, deve ritenersi erroneo il criterio di considerare vietato ciò che non è esplicitamente consentito, per affermare l'esclusione del diritto degli extracomunitari all'assunzione diretta sarebbe necessaria una norma che esplicitamente o implicitamente derogasse in tal senso al principio della piena uguaglianza dei diritti sancito da dette disposizioni.

Tale norma è peraltro insussistente nella materia in esame, e, d'altra parte, il carattere eccezionale della disposizione di cui all'art. 6, secondo comma legge n. 943 del 1986 si evince dal suo dato testuale, dal quale emerge che ivi è regolata in via derogatoria soltanto una delle ipotesi di chiamata diretta, quella dei lavoratori domestici, disciplinata unitamente ad altre distinte categorie di lavoratori (portieri, addetti a studi professionali, ecc.) dal n. 5 dell'art. 11 legge n. 264 del 1949, mentre nessuna specifica regolamentazione dettano il suddetto art. 6 e l'intera normativa della legge n. 943 del 1986, per le restanti ipotesi di chiamata diretta, di cui all'art. 11 (tra gli altri) della legge di avviamento al lavoro, da ritenere, come si rileverà tra poco argomentando dall'art. 3 legge n. 5 del 1961, di applicazione generalizzata.

Del pari devesi ritenere erroneo l'assunto secondo cui detto principio sarebbe valido soltanto successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro.

Invero, la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione che l'art. 10 della convenzione OIL n. 143 del 1975 (resa

esecutiva in Italia con la legge 10 aprile 1981 n. 158) impegna ciascuno Stato membro a garantire ai lavoratori migranti che si trovano nel territorio italiano, così come la parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani che, in attuazione della predetta convenzione, l'art. 1 legge n. 943 del 1986 garantisce ai lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia, comprendono la possibilità per costoro di concorrere con i lavoratori italiani nell'accesso alle occasioni di lavoro in tutti i casi previsti dalle leggi in materia, salve ovviamente le espresse deroghe ivi contenute.

E che la parità sia estesa alla fase anteriore alla costituzione del rapporto di lavoro si evince chiaramente anche dal rilievo che la legge 10 febbraio 1961 n. 5, proprio sul presupposto dell'applicazione generalizzata della legge n. 264 del 1949 in materia di collocamento (sicché le disposizioni dell'intera legge sono suscettibili, in assenza di specifiche disposizioni contrarie, di applicazione anche per le fattispecie interessanti i lavoratori stranieri), ha apportato nell'art. 3 modifiche all'art. 9 di quest'ultima, statuendo che "i lavoratori stranieri che chiedono di iscriversi nelle liste di collocamento devono essere muniti di permesso di soggiorno per motivi di lavoro".

D'altra parte, per andare di contrario avviso non possono addursi l'esigenza di "monitorare" costantemente i flussi occupazionali di manodopera straniera, meglio garantiti dalla richiesta nominativa, e l'ulteriore esigenza di tutelare fasce deboli della forza lavoro, spesso oggetto di odiose forme di sfruttamento.

Tali obiezioni, invero, se fondate (ma sembra agevole rilevare che la possibilità di forme di monitoraggio e di controlli indispensabili per una ordinata collocazione della manodopera straniera è sempre possibile sia in via preventiva in sede di immigrazione sia in via successiva attraverso lo strumento della comunicazione prevista nelle diverse ipotesi di assunzione diretta), rivelerebbero unicamente degli inconvenienti della legge ma non potrebbero essere assunte a criteri ermeneutici idonei ad invalidare i rilievi sopra svolti, fondati su precisi dati testuali.

Risulta quindi corretto (oltre che conforme a quanto affermato dalla Corte Costituzionale con le sentenze interpretative di rigetto n. 454 del 30 dicembre 1998 e n. 249 del 16 giugno 1995) il principio che, in difetto di una esplicita esclusione, come quella fatta per i lavoratori da adibire ai servizi domestici, per i quali comunque l'assunzione può avvenire con richiesta nominativa, anche i lavoratori extracomunitari aventi titolo per accedere al lavoro subordinato in Italia in condizioni di parità con i cittadini italiani possono essere assunti direttamente in tutti i casi previsti dalla legge (in particolare dall'art. 11 della legge n. 264 del 1949), e, quindi, anche nel caso di specie, della chiamata da parte di azienda con non più di tre dipendenti.

In definitiva il ricorso deve essere rigettato.

Quanto alle spese giudiziali, nell'esistenza del contrasto giurisprudenziale solo ora composto si ravvisano giusti motivi per la loro integrale compensazione tra le parti.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa le spese.