CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **454/1998** (ECLI:IT:COST:1998:454)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**
Camera di Consiglio del **14/10/1998**; Decisione del **16/12/1998**
Deposito del **30/12/1998**; Pubblicazione in G. U. **13/01/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24385**
Atti decisi:

N. 454

SENTENZA 16-30 DICEMBRE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), promosso con ordinanza emessa il 7 ottobre 1997 dal pretore di Trieste, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Udito nella camera di consiglio del 14 ottobre 1998 il giudice relatore Valerio Onida;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un procedimento civile nel quale un rifugiato politico di nazionalità somala, riconosciuto invalido con una perdita permanente della capacità lavorativa pari al 79%, chiede che sia dichiarato il suo diritto ad essere iscritto nell'elenco dei lavoratori invalidi civili da avviare obbligatoriamente al lavoro ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482, il pretore di Trieste ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 10, primo e secondo comma, 2 e 3 della Costituzione, del combinato disposto degli artt. 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), nella parte in cui, nell'attribuire al Ministro del lavoro il potere di fissare le direttive in materia di impiego e di mobilità professionale dei lavoratori subordinati extracomunitari, "non assicura il diritto degli extracomunitari invalidi civili di essere iscritti nell'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 482" del 1968.

Premette il remittente che, per effetto del rinvio contenuto nell'art. 17 della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722, al ricorrente nel giudizio a quo deve estendersi il trattamento previsto dalla legge n. 943 del 1986 per i lavoratori extracomunitari. Tale legge, mentre all'art. 1 garantisce ai lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti" rispetto ai lavoratori italiani, all'art. 5, nell'abilitare il Ministro del lavoro a dettare direttive di carattere generale in materia di impiego e di mobilità professionale di lavoratori extracomunitari, nulla dice in ordine al diritto degli extracomunitari invalidi ad essere iscritti nell'apposito elenco per l'avviamento obbligatorio al lavoro.

Ad avviso del giudice a quo pertanto, allo stato dovrebbe escludersi, in difetto di una puntuale previsione normativa, il diritto invocato in giudizio dal ricorrente.

Tale "interpretazione", che sarebbe la più aderente alla volontà del legislatore e al testo delle disposizioni citate, appare però al remittente in contrasto con l'art. 10 della convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 143 del 24 giugno 1975, resa esecutiva in Italia con legge 10 aprile 1981, n. 158, ai cui sensi lo Stato è impegnato a "formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio".

Poiché la norma della convenzione si porrebbe in posizione sovraordinata rispetto alla legislazione ordinaria, per effetto di quanto previsto dall'art. 10, primo e secondo comma, della Costituzione, l'omessa previsione del diritto all'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili da avviare al lavoro sarebbe in contrasto con le predette norme costituzionali.

Vi sarebbe altresì contrasto con l'art. 2 della Costituzione, in quanto, negandosi la possibilità di beneficiare di detta iscrizione, l'extracomunitario invalido ben difficilmente potrebbe inserirsi nell'ambiente di lavoro, che costituirebbe una formazione sociale ove si esplica la personalità dell'uomo; nonché contrasto con il principio di ragionevolezza delle leggi di cui all'art. 3 della Costituzione, poiché la parità di trattamento con i cittadini italiani verrebbe assicurata solo per il tempo successivo alla instaurazione del rapporto di lavoro subordinato, rischiando così di rimanere un'inutile affermazione di principio per quei lavoratori extracomunitari i quali, per la loro condizione di deficienza fisica, si troverebbero di fatto nell'impossibilità di accedere ad un posto di lavoro.

2. - Non vi è stata costituzione di parti né intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata investe l'omessa previsione, negli articoli 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), del diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi civili di ottenere l'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili disoccupati che aspirano al collocamento obbligatorio a norma della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private).

Tale omissione, secondo il remittente, sarebbe in contrasto con l'art. 10 della convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975, resa esecutiva in Italia con la legge n. 158 del 1981, che assicura parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione, e per questo violerebbe l'art. 10, primo e secondo comma, della Costituzione. Sarebbe altresì in contrasto con l'art. 2 della Costituzione, poiché ostacolerebbe l'inserimento dei lavoratori extracomunitari invalidi nella formazione sociale costituita dall'ambiente di lavoro; nonché con l'art. 3 della Costituzione, per la irragionevolezza insita nell'assicurare parità di trattamento tra cittadini e stranieri extracomunitari solo dopo l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato.

2. - Le disposizioni degli artt. 1 e 5 della legge n. 943 del 1986, il cui "combinato disposto" è denunciato dal remittente, sono state formalmente abrogate dall'art. 47, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Più precisamente, l'art. 1 della legge n. 943, per la parte che qui interessa, è trasfuso nell'art. 2, comma 3, del citato testo unico, mentre le disposizioni dell'art. 5 sull'avviamento al lavoro degli extracomunitari sono oggi sostituite dalle disposizioni contenute negli artt. 3, comma 4, e 21 del medesimo testo unico.

Tuttavia deve osservarsi che il giudice a quo appunta le sue censure su una presunta omissione del legislatore, che egli riconduce al combinato disposto dei citati artt. 1 e 5 della legge n. 943 del 1986, ma che riguarderebbe sostanzialmente la mancata previsione del diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi di iscriversi negli elenchi di cui all'art. 19 della legge n. 482 del 1968 per l'assunzione obbligatoria. Ora, da questo punto di vista, la situazione normativa non è sostanzialmente cambiata: pur dopo la sopravvenienza della legge n. 40 del 1998 e del testo unico n. 286 del 1998, manca una disposizione espressa nel senso indicato dal giudice a quo.

La questione dunque sussiste, rinvenendosi tuttora nell'ordinamento la norma, o meglio la presunta lacuna normativa, denunciata, e deve essere decisa, in base ai principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 84 del 1996, con riferimento alle disposizioni sopravvenute del testo unico approvato con il d.lgs. n. 286 del 1998.

3. - La questione è infondata, in quanto la lacuna normativa denunciata, dalla quale discenderebbe la violazione della Costituzione, non sussiste.

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 "parità 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 capacità 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 (età superiore a 55 anni, perdita totale della capacità lavorativa, invalidità che possa riuscire di danno alla salute e alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti: art. 1, secondo comma) non hanno a che fare con la qualità 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 capacità lavorative".

Sono stabilite, bensì, 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 extracomunitari da ammettere per lavoro nel territorio dello Stato (art. 3, comma 4; art. 21, comma 1). Ma tutto ciò 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 può 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 di parità con i cittadini italiani, e così siano iscritti o possano iscriversi nelle ordinarie liste di collocamento (come la legge esplicitamente prevedeva e prevede: cfr. il già 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.

Né perdono tali diritti per il fatto di rimanere disoccupati: l'art. 22, comma 9, del testo unico n. 286 del 1998 stabilisce espressamente (come già 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 può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e comunque per un periodo non inferiore ad un anno.

Tra i diritti di cui gode il lavoratore extracomunitario non può 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 necessità, non lo si potrebbe negare allo straniero, in un quadro legislativo nel quale non solo, come si è 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, più 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).

5. - Deve dunque affermarsi che non sussiste la lacuna normativa denunciata dal remittente, potendosi dalle disposizioni legislative in vigore trarre la conclusione, costituzionalmente corretta, della spettanza ai lavoratori extracomunitari, aventi titolo per accedere al lavoro subordinato stabile in Italia in condizioni di parità con i cittadini, e che ne abbiano i requisiti, del diritto ad iscriversi negli elenchi di cui all'art. 19 della legge n. 482 del 1968 ai fini dell'assunzione obbligatoria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), ora sostituiti dagli articoli 2, 3, comma 4, e 21 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli articoli 10, primo e secondo comma, 2 e 3 della Costituzione, dal pretore di Trieste con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 30 dicembre.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.