

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

1 Ambito di applicazione. (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 1). *1. Il presente testo unico, in attuazione dell'articolo 10, secondo comma, della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri.*

2. Il presente testo unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario.

3. Quando altre disposizioni di legge fanno riferimento a istituti concernenti persone di cittadinanza diversa da quella italiana ovvero ad apolidi, il riferimento deve intendersi agli istituti previsti dal presente testo unico. Sono fatte salve le disposizioni interne, comunitarie e internazionali più favorevoli comunque vigenti nel territorio dello Stato.

4. Nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

5. Le disposizioni del presente testo unico non si applicano qualora sia diversamente previsto dalle norme vigenti per lo stato di guerra.

6. Il regolamento di attuazione del presente testo unico, di seguito denominato regolamento di attuazione, è emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 6 marzo 1998, n. 40.

7. Prima dell'emanazione, lo schema di regolamento di cui al comma 6 è trasmesso al Parlamento per l'acquisizione del parere delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni. Decorso tale termine, il regolamento è emanato anche in mancanza del parere.

SOMMARIO: I. Un t.u. dopo una legislazione settoriale e provvisoria: il d.lgs. n. 286/1998 e il suo ambito di applicazione.

I. Un t.u. dopo una legislazione settoriale e provvisoria: il d.lgs. n. 286/1998 e il suo ambito di applicazione. ■ La disciplina del lavoro degli immigrati extracomunitari si caratterizza per due diverse anime: quella **pubblicistica**, finalizzata a regolarizzare i **flussi di ingresso** nel nostro paese, e quella **lavoristica** che, pur non svincolandosi dal problema dell'accesso nel territorio italiano, è tesa a dare attuazione al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., nonché a quello secondo cui il lavoro costituisce uno **strumento privilegiato di «inserimento sociale** e di integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia» (art. 3,

co. 3, l. n. 40/1998; cfr. VISCOMI, in *Lav. inf.*, 99, 8, 13 ss.). ■ A tal riguardo è opportuno considerare come la legislazione in materia sia priva del carattere di organicità. Quest'ultima, si presenta, infatti, come una produzione **«alluvionale»**, anche a seguito degli interventi contingenti e talora caratterizzati dall'**emergenza**, quali le **ll. nn. 943/1986, 39/1990, 40/1998**, (su cui VISCOMI, in *Lav. inf.*, 98, 8, 13 ss.; MASSI, in *D. prat. lav.*, 98, 835 ss.; LAMBERTUCCI, in SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto del lavoro e della previdenza sociale, Il lavoro privato e pubblico*, 98, 263; e in precedenza D'AURIA, in *R. g. lav.*, 97, I, 141; LAMBERTUCCI, in *A. d. lav.*, 95, 2, 113; più

- in generale sul tema CALAFÀ, *Migrazione economica e contratti di lavoro degli stranieri*, Bologna, 2013; ID., *Il contratto di lavoro degli stranieri tra sicurezza pubblica e mercato*, in *Lav. e dir.*, 09, 4, 54 ss.; MONTANARI, *Il lavoro degli extracomunitari*, in BROLO (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro*, in CARINCI, PERSIANI (diretto da), vol. VI, Padova, 2012, 347 ss.; ID., *Stranieri extracomunitari e lavoro*, Padova, 2010; GOTTARDI, *Le normative e le politiche europee recenti sull'immigrazione. Due volti o solo uno?*, in *Lav. e dir.*, 09, 4, 517 ss.; VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato*, Napoli, 1991; ID., *Immigrazione*, in BAYLOS GRAU, CARUSO, D'ANTONA, SCIARRA, 1996, 435 ss.; AIMO, *Lavoro e immigrazione nell'Unione europea*, in *Lav. e dir.*, 94, 4, 577 ss.), nonché delle numerose **circolari ministeriali** che devono peraltro coordinarsi con il **r.d. n. 773/1931** (t.u. delle norme di pubblica sicurezza)
- 3 ■ A tale confusa situazione ha inteso porre rimedio il d.lgs. in commento, ovvero il **t.u.** emanato ex art. 47 della stessa **l. delega n. 40/1998**, finalizzato a coordinare la normativa preesistente, ma soprattutto a correggerla «per realizzar(ne) pienamente i principi o per assicurarne la migliore attuazione». Seppur oggetto del t.u. sia, genericamente, la disciplina de «**la condizione giuridica dello straniero**», va precisato come quest'ultima, in ragione della «doppia anima» che caratterizza l'impianto normativo, incontri da un lato il limite delle **leggi di pubblica sicurezza** e dall'altro quello della necessaria coerenza con le disposizioni specificatamente indirizzate al cittadino extracomunitario **lavoratore**. ■ I primi nove articoli del t.u., qui in commento, pongono anzitutto i **principi generali** della «disciplina dell'immigrazione» sui quali si fondano le «norme sulla condizione dello straniero» (Tit. I, d.lgs. n. 286/1998), avendo altresì ad oggetto le «**disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato**» (Tit. II). Queste ultime sono suddivise, in **due capi**, dedicati rispettivamente all'«**ingresso e soggiorno**» e al «**controllo delle frontiere, respingimento ed espulsione**» dello straniero. ■ È evidente come entrambi i profili citati interessino solo indirettamente la materia giuslavoristica, e soltanto nei limiti in cui si pongono quali **presupposti essenziali** per il successivo svolgimento, da parte del cittadino straniero, di una prestazione di lavoro subordinato o autonomo. ■ Il primo obiettivo del t.u. è quello di specificare il proprio **ambito di applicazione**. Le norme del d.lgs. n. 286/1998 si applicano ai cittadini di Stati **non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi**, con esplicita esclusione, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario, dei cittadini dell'Unione europea (co. 1 e 2). Trova dunque attuazione l'art. 10, co. 2 Cost. secondo cui «la condizione dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali». Coerentemente, al co. 3 dell'art. si precisa che, qualora altre disposizioni di legge rimandino a **istituti concernenti persone di cittadinanza diversa da quella italiana** ovvero apolidi, il rimando deve essere inteso agli istituti disciplinati nel t.u., fatte salve, altresì, «disposizioni interne, comunitarie e internazionali più favorevoli comunque vigenti nel territorio dello Stato» (co. 3). Le norme del t.u. sono da considerare come **principi fondamentali** ex art. 117 Cost. o come **norme fondamentali di riforma economico-sociale** rispettivamente per le **Regioni** e per le **Regioni a statuto speciale** (co. 4) e non trovano applicazione se così previsto da norme vigenti per lo **stato di guerra** (co. 5). ■ I co. 6 e 7 prevedono l'emanazione di un **regolamento attuativo** del t.u. e la relativa procedura per l'approvazione in sede parlamentare. L'ampio regolamento di attuazione è stato emanato con **d.P.R. 31-8-1999, n. 394**, ma modificato negli anni innumerevoli volte (da ultimo ad opera del d.l. n. 203/2016 e dal d.lgs. n. 253/2016). ■ L'articolo in commento, come è evidente, non ha dato adito a particolari dubbi interpretativi (tra i pochi commenti DI CERBO, in *Lav. e prev.*, 99, 3; GREMIGNI, in *Guida lav.*, 98, 34, 12 ss.) e dovrebbe, nelle intenzioni del legislatore, rappresentare un «**punto di riferimento normativo definitivo**» (GREMIGNI, cit., 9). ■ È d'obbligo un'ultima considerazione che, seppur non strettamente connessa con il contenuto del t.u., risulta di estrema rilevanza nella prospettiva della presente opera. Il riferimento è all'orientamento secondo cui l'assunzione di un lavoratore straniero in violazione della normativa vigente non si configura come elemento che incide sulla liceità **dell'oggetto o della causa del contratto**, né preclude al giudice l'accertamento di un **rapporto di lavoro subordinato** (C 15/18540; C 10/7380, in *R. it. d. lav.*, 10, II, 778 ss., nt. DONINI; C 10/22559, in *Mass. g. lav.*, 11, 363 ss., nt. PALLADINI; CAMPILONGO, *Il diritto del clandestino alla tutela giurisdizionale: due decisioni a confronto*, in *Dir. crit. lav.*, 08, 723 ss.). Una regola, questa, che si atteggia a principio, in virtù del quale il **profilo lavoristico** prevale su quello, peraltro preponderante nelle norme in commento, «**pubblicistico**» del controllo dei flussi migratori per lavoro e dell'ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri nel nostro paese (VISCOMI, cit., *passim*; v. C 97/10473 e C 97/1239, circa l'impossibilità di «ingaggiare» un lavoratore extracomunitario mediante assunzione diretta, a chiarimento di un lungo conflitto interpretativo tra pubblica amministrazione e giudici di merito, PAPPALARDO, in *R. d. lav.*, 99, II, 18 ss.; C. pen. 99/3199, in *D. prat. lav.*, 99, 17, 1215 ss. che individua una nuova ipotesi di reato nel caso di occupazione alle proprie dipendenze di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno per motivi di lavoro).

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*