

L'iniziativa economica dello straniero nel mercato europeo*

Claudio Di Maio

SOMMARIO: 1. Lo straniero nello spazio europeo. - 2. L'iniziativa economica del migrante, tra istanze di tutela e programmazione dei flussi migratori. - 3. L'imprenditore migrante nella strategia europea: metamorfosi tra integrazione e sviluppo. - 4. L'incentivo all'impresa e la gestione a livello statale: alcune esperienze a confronto. - 5. Considerazioni conclusive.

1. *Lo straniero nello spazio europeo*

Ancor prima del territorio, dello Stato o del confine, è conveniente per lo studioso del diritto delle migrazioni contemporaneo soffermarsi sul concetto di individuo. Quest'ultimo, sul piano interno è soggetto di diritti inalienabili ma assume, almeno nella visione classica, sempre meno rilevanza sul piano internazionale giacché la base sociale è sostanzialmente costituita dagli stessi Stati. Probabilmente, è per questo motivo che ci si suole concentrare sulla più proficua dialettica che esiste tra cittadino e straniero: due termini da sempre contrapposti, laddove il primo è sempre ben definito sul piano dei diritti e dei doveri, così come nel riconoscimento di una precisa condizione giuridica; lo straniero, invece, è assunto più semplicemente come "non cittadino", vale a dire come colui a cui si riconoscono solo taluni diritti e verso cui lo Stato esercita la sua sovranità territoriale attraverso le sue prerogative più classiche, compresa quella tributaria, decidendo in maniera autonoma anche la sua eventuale espulsione.

Si pensi, ad esempio, all'ordinamento italiano che, probabilmente per ragioni storiche e compromissorie all'interno della Costituente, determina al secondo comma dell'art. 10 la condizione giuridica dello straniero in maniera alquanto generica: rinviata alla successiva opera del legislatore, risulta spesso poco ordinata e coerente, pur se nel rispetto di quei vincoli internazionali precedentemente detti. In passato, infatti, fu proprio la giurisprudenza interna a chiarire in qualche modo questa

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*

posizione, lasciando intatto quell'assioma per cui è straniero quell'individuo a cui non viene riconosciuta la cittadinanza dello Stato¹. In questa grande cerchia, quindi, sono state ascritte tutte le tipologie possibili di titolarità, compresi apoliti, richiedenti asilo e rifugiati.

Questa ormai evidente suddivisione degli statuti giuridici rende ormai priva di limiti concettuali la stessa determinazione del soggetto straniero che, tanto nell'ordinamento italiano, quanto all'interno degli Stati membri dell'Ue, è sempre in continuo divenire. Si consideri, anche solo per via dei suoi diritti accessori, anche quanto scaturisce dal semplice possesso della cittadinanza europea: come è noto, l'intento iniziale perseguito dai trattati istitutivi delle allora Comunità europee ha sempre privilegiato la figura del lavoratore, quale elemento essenziale allo sviluppo di un "rifugio certo" di sicurezza, libertà e giustizia. Tale intenzione, quest'oggi arricchita anche da una forma più ampia di tutela transnazionale, ha goduto molto spesso dell'opera nomofilattica della Corte di giustizia dell'UE, dando corpo non solo a quella serie di facilitazioni e diritti aggiuntivi (es. libera circolazione, libertà di stabilimento, pari trattamento nell'accesso ad alcune posizioni, partecipazione alle procedure concorsuali, etc.) bensì dando ancora più spazio all'ambito di tutela dei diritti del lavoratore², spesso in raccordo con le stesse Corti nazionali³.

Con ogni probabilità, il tentativo originario operato dal legislatore sovranazionale era quello di avvicinare, in un certo senso, la figura dello straniero di provenienza europea a quella di un qualsiasi cittadino di un altro Stato membro. Eppure, se in un primo momento il riconoscimento di talune libertà aggiuntive ha avuto ricadute profonde sul piano interno, contribuendo a rendere più labile la già sottile linea di demarcazione tra la sovranità dello Stato e l'ingerenza delle istituzioni di Bruxelles (si pensi a quanto stabili la nota sentenza della CGUE nel caso C-34/09 e

¹ Questi argomenti sono riscontrabili già nelle decisioni del Consiglio di Stato, sentenza n. 12 del 15 settembre 1956; Corte di Cassazione, sentenza n. 1254 del 16 giugno 1965 e n. 3018 del 10 aprile 1990.

² Cfr. la sentenza nella causa C-449/16 del 21 giugno 2017, secondo cui l'articolo 12 della direttiva 2011/98/UE per il rilascio di un permesso unico di lavoro a cittadini di Paesi terzi, deve essere interpretato come non ostativo al beneficio di una prestazione quale l'assegno a favore dei nuclei familiari mediante una normativa nazionale.

³ Così l'approccio della Corte Costituzionale italiana nell'ordinanza n. 95 del 4 maggio 2017, sempre in tema di diritto a prestazioni previdenziali che costituiscono diritti soggettivi dello straniero.

successive decisioni in tal senso⁴), dall'altro verso la preoccupazione degli Stati membri che il lavoratore straniero (anche nella fase potenziale) potesse convertirsi in un carico eccessivo per il sistema di *Welfare* interno, ha recentemente mostrato come l'idillio della libera circolazione sia sempre più rivisto in chiave di "necessaria però non obbligatoria" opportunità, specie in un periodo di recessione economica (si pensi a quanto deciso nel caso C-333/13 dall'Alto Tribunale europeo). Del resto, la Commissione europea è stata ben chiara nell'affermare che diventa alquanto complicato stabilire «una relazione statistica tra la generosità dei sistemi di sicurezza sociale e i flussi di cittadini dell'Unione»⁵; pertanto, sembra ormai chiaro che lo status giuridico che viene riservato al soggetto nazionale di un altro Stato membro, sia in realtà limitato e circoscritto, pur mantenendo la sua peculiarità.

Tuttavia, lo spazio europeo si compone di ulteriori soggetti, vale a dire gli stranieri provenienti da Paesi terzi o titolari di una qualsivoglia forma di protezione internazionale, che rendono ancor più variegato il *background* della nostra analisi, sia sul piano della tutela dei diritti che per quanto concerne la loro titolarità. Se per il cittadino europeo risulta quasi automatico considerarlo come potenziale attore economico, non è così immediato per coloro che non hanno accesso diretto all'istituto di stampo comunitario: molti dei diritti, come quelli economici, seppur fondamentali, sono facilmente configurabili solo per ciò che attiene la titolarità; il pieno godimento di essi da parte dello straniero extra-UE attiene al diritto positivo, che resta agganciato a particolari e spesso non coordinate condizioni prodromiche. Si pensi, tra tutti i prerequisiti, alla necessaria iscrizione del soggetto al servizio sanitario nazionale, così come l'inclusione in precise liste di registro: tale presupposto normativo rende chiaro come «tra la funzione anagrafica e alcuni diritti fondamentali della persona, e non soltanto del cittadino, corre un legame molto stretto»⁶. È, infatti, fuori da ogni dubbio che anche i soggetti provenienti da Paesi extra-UE possono raggiungere un grado di

⁴ Da ultimo, si consideri la decisione presa dalla CGUE nel caso Chavez-Vilchez e altri (C-133/15) dove la Corte definisce la cd. «relazione di dipendenza» che sussiste tra il nazionale di un Paese extra-UE, genitore o tutore di un cittadino di uno Stato membro.

⁵ Sul punto, C. Sanna, *La crisi economica impone restrizioni alla libera circolazione delle persone?*, www.eurojus.it.

⁶ E. Gargiulo, *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*, Società mutamento politica, 2, n. 3, 2011, p. 256

integrazione che li differenzia appena, sul piano normativo, dal cittadino dello Stato che li ospita⁷. Ma è altrettanto vero che ciò vale sempre e soltanto per coloro che già hanno raggiunto un presunto grado di stabilità nel territorio e di inserimento che, in ogni caso, non si svincola mai dal fattore temporale della residenza stabile e duratura. Al contrario, sembrerebbe più difficoltosa proprio la fase “dell’iniziativa”, intesa anche come accesso a taluni diritti economici o, più semplicemente, l’avvio di una attività di lavoro non subordinata che consentirebbe (almeno in via potenziale) un più rapido inserimento socio-economico e lavorativo dello straniero. Pertanto, se possiamo spingerci verso un primo punto certo, è bene assumere sin da ora che lo straniero nel contesto europeo è tutt’altro che definibile: esso è soggetto di svariate situazioni, complicate talvolta da determinate scelte legislative e/o dallo storico atteggiamento di alcune Costituzioni, secondo cui «l’accesso ai diritti diventa differenziato tra chi è meramente presente sul territorio *de facto* e chi risulta *de jure* residente sullo stesso»⁸.

Nel nostro *iter* di analisi, esploreremo l’iniziativa economica del soggetto straniero, concentrandoci maggiormente sul soggetto proveniente da un Paese terzo dell’UE; analogamente, cercheremo di delineare la portata di questo diritto, alla luce di alcune decisioni delle Corti europee, così come all’interno delle *policy* messe in atto dagli organismi di Bruxelles. Nell’ultima parte, infine, si prenderà in esame il comportamento di alcuni ordinamenti, in merito alla promozione delle attività autonome e degli investimenti stranieri, con particolare riguardo al rapporto che intercorre tra questi soggetti e i programmi nazionali di *Startup Visa*⁹.

⁷ Ci si riferisce alla differente posizione giuridica che può essere assunta, nel periodo di validità del documento, tra coloro che sono titolari di un permesso unico per motivi di lavoro, ex D.lgs. n. 40/2014 e coloro che sono titolari di un Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ex art 9 del Testo Unico Immigrazione.

⁸ L. Ronchetti, *L’accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in *Id.*, *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 186.

⁹ A tal proposito, si è scelto di analizzare le esperienze legislative messe in atto da Italia, Spagna e Estonia, sulla scorta del rilascio di uno specifico permesso di soggiorno, rispetto ad altre realtà ordinarie (es. Bulgaria, Malta) che invece hanno introdotto misure di *cash-for-citizenship*. Su quest’ultimo punto, mi si consenta di rinviare a C. Di Maio, *Cittadini, a quale costo? Il rapporto tra le forme di investor citizenship e l’assetto democratico europeo*, in G. Teruel Lozano, A. Pérez Miras e E. C. Raffiotta (dirs.), *Desafíos del constitucionalismo ante la integración europea*. Murcia, Editum-Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Murcia, 2015.

2. L'iniziativa economica del migrante, tra istanze di tutela e programmazione dei flussi migratori

Quando si parla di iniziativa economica, si è soliti discutere di una libertà, astrattamente ascrivibile a tutti i soggetti che, tuttavia, nell'ordinamento italiano deve attenersi ai limiti dell'utilità sociale e all'opera del legislatore in materia. Ciò che è meno immediato è stabilire cosa si intende per "imprenditore", figura cui ci si riferisce in quanto componente del mercato del lavoro e che si caratterizza poiché «gestisce un'impresa con dei collaboratori o svolge un'attività con un certo grado di autonomia sul mercato»¹⁰. Seguendo questo approccio, si considera come "imprenditoriale" qualsiasi attività indipendente che provenga o sia promossa dal soggetto (per noi, straniero) che gode di un certo grado di autonomia nell'iniziativa e nella gestione economica e lavorativa. In ogni caso, si fa sempre riferimento ad «un'attività diversa dal lavoro subordinato, e non solo alla prestazione dedotta nel contratto disciplinato dall'art. 2222 c. c.»¹¹. Ciò impone, almeno per definirne il piano di tutela, di analizzare queste tematiche partendo proprio dal considerare l'iniziativa imprenditoriale come componente di quel lavoro autonomo a cui il soggetto ricorre per accedere al mercato di riferimento.

Per ciò che concerne la titolarità, non v'è alcuna difficoltà: va ricordato che proprio rispetto al lavoro, il livello di protezione elaborato dal sistema europeo di tutela dei diritti, tanto da parte della Corte EDU così come dai giudici di Lussemburgo, si basa nel pari trattamento e nella dignità di tutte le persone. Questo medesimo approccio coincide in pieno con quella centralità dell'individuo che la Carta costituzionale proclama in molti suoi precetti e, per questo motivo, è possibile rintracciarlo in molte delle disposizioni che riguardano l'attività lavorativa all'interno dell'ordinamento italiano: a partire dallo stesso art. 3, primo comma, dove al principio di uguaglianza si lega la «pari dignità sociale»; allo stesso modo, l'art. 36, primo comma, rinvia ad un'equa retribuzione al fine di assicurare «una esistenza libera e dignitosa» al lavoratore e alla

¹⁰ C. Codagnone, *Imprenditori immigrati: quadro teorico e comparativo*, in E. Zucchetti e A. M. Chiesi, *Immigrati Imprenditori. Il contributo degli extracomunitari allo sviluppo della piccola impresa in Lombardia*, Milano, Egea, 2003, p. 34.

¹¹ M.G. Garofalo, M. Mc Britton, *Immigrazione e lavoro: note al T. U. 25 luglio 1998*, n. 286, Riv. Giur. Lav., n. 1, 2000, p. 496.

sua famiglia. In modo ancora più eloquente, rispetto al tema che stiamo trattando, l'art. 41 Cost. stabilisce che l'iniziativa economica privata non possa «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale - della quale abbiamo già discusso- o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Da questi precetti non è escluso lo straniero (qualunque sia la sua condizione giuridica e occupazionale), nel pieno rispetto di quanto è stato stabilito anche in altri documenti internazionali, da cui si desume che «il lavoro è lo strumento principale per acquisire un'identità sociale e quindi integrarsi e partecipare alla comunità in cui si vive»¹². Non si dimentichi che proprio il lavoro è protetto all'interno del nostro sistema giuridico «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.). È questo l'approccio che deve guidare lo studioso e il legislatore per ciò che concerne l'ingresso e il soggiorno degli stranieri che migrano per questi motivi, seppure entro i limiti delle direttive europee e le convenzioni internazionali in materia.

Dello stesso avviso, in numerose sentenze, anche i giudici della Corte costituzionale italiana¹³ che hanno, in più occasioni, esortato proprio il legislatore a bilanciare gli interessi pubblici che investono le fasi prodromiche e di sviluppo dell'attività lavorativa dello straniero¹⁴; questa azione diventa essenziale per individuare i limiti dell'ampia discrezionalità che egli possiede in materia. Si pensi, ad esempio all'individuazione dei titoli richiesti al fine di concedere le necessarie autorizzazioni ai cittadini extraeuropei che intendono soggiornare e lavorare nel territorio della Repubblica¹⁵ o tutta la complessa macchina amministrativa, talvolta dotata di automatismi, che concerne il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno¹⁶. Su quest'ultimo punto, vale la pena ricordare che la condizione di migranti, soprattutto se lavoratori, costituisce il «presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa» che, in ogni caso, deve sempre agire «conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza»¹⁷. Con questo non si vuole affermare che il legislatore, così come la pubblica amministrazione, non possano utilizzare, in

¹² L. Tria, *Stranieri extracomunitari e apolidi: la tutela dei diritti civili e politici*, *Pratica giuridica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 463.

¹³ Tra le tante, cfr. le Sent. Corte Cost. n. 61 e n. 245 del 2011.

¹⁴ Cfr. Sent. Corte Cost. n. 172 del 2012

¹⁵ Cfr. Sent. Corte Cost. n. 78 del 2005

¹⁶ Cfr. Sent. della Corte Cost. n. 148 del 2008

¹⁷ Oltre a quanto già citato, cfr. Sent. Corte Cost. n. 206 del 2006

ragione della condizione del soggetto, un trattamento differenziato¹⁸; tuttavia tale azione deve essere ponderata e mantenere una certa proporzionalità rispetto al fine da perseguire, tenendo in debito conto anche il cd. “effetto utile” della normativa europea.

Quanto detto finora sarebbe riduttivo, se non ci portasse a riconsiderare anche il tema della programmazione dei flussi migratori, nella componente che più si avvicina alla tematica in oggetto: le quote di ingresso per motivi di lavoro. In tal senso, l'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1998, al comma 3, stabilisce che: «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 parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani». A partire da questo enunciato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è annualmente consentito ammettere nel territorio italiano, anche per lavoro autonomo, una percentuale ponderata di stranieri, tenuto conto altresì dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea. Ciò significa che il lavoratore straniero, qualora sia nelle possibilità di esercitarla, deve poter sviluppare la propria attività con parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani, sia esso regolarmente soggiornante e/o familiare, sia se soggetto di una qualsiasi forma di protezione internazionale. In ogni caso, il sistema delle quote prevede, *de facto*, appositi ingressi per quei lavoratori di origine italiana, nonché per i cittadini di Paesi con i quali l'Italia abbia precedentemente sottoscritto accordi bilaterali per la regolamentazione dei flussi di ingresso; si applicano restrizioni, invece, per i soggetti appartenenti a Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina. In ogni caso, come si può dedurre da quanto argomentato prima, le quote non riguardano quegli stranieri provenienti dai Paesi membri dell'Unione europea, per i quali vige il limite esplicito (oltre alle vevoli ragioni di ordine pubblico e sicurezza) dell'obbligo per il soggetto di non convertirsi in un onere eccessivo (o poco sostenibile) per il sistema sociale dello Stato ospitante, come si evince dalla Direttiva 200/38/CE nel suo complesso.

Per altri versi, le direttive europee intervengono in modo più deciso per ciò che riguarda l'accesso al lavoro da parte di determinate tipologie di straniero: in tal senso, la Direttiva 2003/109 all'art. 11 garantisce ai

¹⁸ Così, anche la Corte Cost. con la sent. n. 104 del 1969

soggiornanti CE di lungo periodo la parità di trattamento «per quanto riguarda [...] l'esercizio di un'attività subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri»; in modo più vago, ai sensi dell'art. 26.1 della Direttiva 2011/95, vi è l'obbligo per gli Stati membri di autorizzare «i beneficiari dello *status* di rifugiato ad esercitare una attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione». In virtù di questo corpus normativo europeo, in un certo senso, «il cittadino di Paese terzo che si veda escluso dall'ammissione ad una attività di lavoro autonomo esclusivamente in ragione della sua condizione di straniero ed eventualmente anche in forza di una norma nazionale, potrebbe fare valere il suo diritto alla parità di trattamento in forza delle predette direttive comunitarie, che – relativamente a questa specifica disposizione – appaiono incondizionate e sufficientemente precise»¹⁹.

In ogni caso, la posizione generale dello straniero, in quanto lavoratore, ci appare quanto mai difficile e complicata. Da un lato, come è certo, il diritto a realizzare la propria vocazione al lavoro deve essere garantita allo straniero in modo assolutamente paritario che per i cittadini, nonostante abbiamo già riscontrato evidenti differenziazioni sulla base della provenienza. Dall'altro lato, possono essere previste (e di fatto, lo sono) restrizioni all'accesso, vale a dire all'esercizio del diritto, sulla scorta di ragioni che, seppur ponderate, rischiano di comprimere la stessa attività del soggetto. Si pensi, ad esempio, ai casi in cui lo straniero si trova inattivo (anche temporaneamente): in tal caso, qualora si tratti di un cittadino dell'Ue, dovrà dimostrare (se risiede per un periodo compreso tra i 3 mesi e i 5 anni di soggiorno) di disporre di risorse economiche proprie e sufficienti, al pari dello straniero extraeuropeo (in qualsiasi caso, se preclude il rinnovo di un permesso) senza poter beneficiare di un sussidio a riguardo. Il medesimo discorso potrebbe applicarsi all'aspetto che riguarda il rapporto con la pubblica amministrazione: lo straniero, del resto, è sottoposto al medesimo procedimento amministrativo che, nel caso del lavoratore autonomo, non manca di complessità e scarsa semplificazione, poiché sempre vincolato alla endemica precarietà del titolo di soggiorno.

¹⁹ Cfr. A. Guariso. *Approfondimento del servizio antidiscriminazione del mese di gennaio 2015. Stranieri e accesso al lavoro autonomo*. A.S.G.I., www.asgi.it.

Su questo ultimo punto, è necessario tentare di costruire qualche ragionamento di tipo giuridico e politologico. Anzitutto, va considerato che i flussi migratori odierni si distinguono in varie tipologie, non tanto sulla scorta della cd. “ragione del viaggio”, bensì sulla natura etnica del fenomeno²⁰. Eppure, l’art. 26 del Testo Unico dell’Immigrazione, così come l’art. 39 del D.P.R. n. 394/1999, se esaminati nell’ottica generale del lavoro, non offrono molti dettagli: la normativa generale vigente rimarca l’assoluta e necessaria autonomia economica del soggetto, quale criterio comune al fine di poter effettuare l’accesso al territorio dello Stato. A ciò si aggiunga che, relativamente al tema che stiamo trattando, la legislazione attualmente in vigore è pesantemente improntata su un sistema di “quote”²¹ che spesso non riproducono la situazione del contesto di riferimento, sacrificando in termini la stessa definizione specifica della condizione giuridica. Del resto, anche a parere di chi scrive, il mercato del lavoro attuale si compone di numerose sfaccettature: la stessa iniziativa di impresa si avvale di molte forme e tipologia di organizzazione, rappresentando per lo straniero una tra le scelte primarie rispetto ad altre opportunità. Tutto ciò contribuisce, quindi, a rendere poco attuale la distinzione tra lavoratore straniero “autonomo/subordinato” che il legislatore ha voluto a suo tempo perseguire, quale logica per determinarne l’ingresso nel territorio, tanto da essere considerata «di difficile comprensione ed inutilmente vincolante»²².

3. L'imprenditore migrante nella strategia europea: metamorfosi tra integrazione e sviluppo

Un aspetto interessante su cui oggi è necessario porre maggiore attenzione, per ciò che concerne il rapporto tra stranieri e mercato del

²⁰ Sul punto, rinomata dottrina ha già avuto modo di affermare che «le effettive unità della migrazione non erano (e non sono), né individui, né famiglie, bensì gruppi di persone legate da conoscenza, parentela ed esperienza di lavoro». Cfr. C. Tilly, *Transplanted networks*, in V. Yans-McLaughlin (ed.), *Immigration reconsidered: history, sociology and politics*, Oxford University Press, New York 1990, p. 90 ss.

²¹ Sul punto, M. Marando, *Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti «speciali»*, *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4, 2001, 473 ss.

²² Sul punto, S. Nappi, *Il lavoro degli extracomunitari*, Napoli, ESI, 2005, p. 315.

lavoro riguarda il settore dell'imprenditoria, laddove l'iniziativa economica si coniuga con differenti caratteristiche socio-giuridiche del soggetto e, come abbiamo accennato, la normativa vigente in materia di visti e immigrazione. L'analisi teorica dell'*ethnic business* affonda le sue radici nel contesto statunitense, dove questi studi hanno trovato la loro maggiore affermazione e, solo tardivamente, si sono diffusi in Europa. Tra le correnti principali di pensiero, il fattore comune risiede nella ricerca del "motivo" che soggiace all'iniziativa imprenditoriale dello straniero.

In un primo momento, si sono affermate le cd. *teorie etnico-culturali*²³, che pongono l'accento sulla relazione esistente tra le caratteristiche tradizionali del gruppo etnico e le possibilità di successo imprenditoriale dello stesso. L'approccio europeo ha cercato di muovere i passi dalle impostazioni d'oltreoceano, elaborando il cd. modello di *mixed embeddedness*²⁴: questa interpretazione del fenomeno, traducibile «alternativamente con i termini: radicamento, incorporazione, annidamento»²⁵ tiene conto del «fatto che le transazioni economiche sono inserite in strutture sociali concrete – sistemi di interazione, rapporti di potere e di status, valori, aspettative reciproche, contesti culturali e istituzionali – che ne influenzano i contenuti, gli sviluppi e gli esiti, per cui le azioni degli attori sociali che ne sono protagonisti possono essere comprese solo all'interno di tale quadro e in rapporto dinamico con esso»²⁶.

Avvicinandoci maggiormente al dato concreto, fuori da ogni ragionamento che pretende analizzare questi fenomeni solo come crisi di un sistema ripetutamente emergenziale, appare evidente che l'immigrazione ha generato impatti assai positivi, sia per ciò che concerne il mercato del lavoro, sia rispetto ad altri settori affini (es. mercato immobiliare), pur essendo presenti costanti differenze con la

²³ Cfr. I. Light, *Ethnic Enterprise in America*, Berkeley, University of California Press, 1972; E. Bonacich, *A theory of middlemen minorities*, *American Sociological Review*, 38, n. 5, 1973, pp. 583 e ss.

²⁴ Nella fortunata espressione coniata da J. Rath, R. Kloosterman, *Outsider's Business. A critical Review on Immigrant Entrepreneurship*, *International Migration Review*, 34, n. 3, 2000, p. 657.

²⁵ M. Ambrosini, *Gli immigrati nelle attività indipendenti, interpretazioni a confronto*, Working Paper Crocevia, Genova, Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione, 2004, p. 13.

²⁶ E. Barberis, *Imprenditori immigrati, tra inserimento sociale e partecipazione allo sviluppo*, Roma, Ediesse, 2008, p. 67.

popolazione autoctona relative al reddito, il pari trattamento o meri conflitti di natura locale. Gli stranieri, specie quelli provenienti da Paesi extra-UE, accusano ancora difficoltà nell'accesso all'occupazione per diversi motivi che incidono anche sul settore normativo del Paese di accoglienza e che spaziano dalla poco agile omologazione del titolo di studio, alle barriere all'accesso per talune professioni, alla fruizione di informazioni e, infine, a clausole che lambiscono la discriminazione razziale. Ciò nonostante, la dinamicità generata all'interno del contesto europeo, soprattutto a livello locale, sta cambiando negli anni più recenti²⁷, proprio grazie alla capacità di inserimento dello straniero nelle differenti forme di lavoro autonomo.

Proprio nella fase di iniziativa, gli imprenditori immigrati si caratterizzano rispetto agli altri imprenditori locali in numerosi aspetti²⁸ che tenteremo di raggruppare in due macro-gruppi: in primo luogo, il soggetto straniero è promotore di distinte reti sociali, da cui scaturisce un differente accesso al capitale, talvolta libero dal pagamento di interessi, poiché afferente alla cultura di alcuni gruppi etnici; in secondo luogo, i rapporti commerciali e di lavoro sono spesso basati sulla fiducia reciproca, che facilita l'avvio dell'attività imprenditoriale. Generalmente, le attività imprenditoriali sviluppate dagli immigrati tendono ad affermarsi nell'ambito dell'economia informale, proprio perché sprovvista di una dettagliata regolamentazione. Da ciò ne discende una tendenza alla produzione di merce prodotta su larga scala, alla produzione di servizi a qualificazione medio-bassa e al commercio di prodotti etnici per clienti specifici. Per altri versi, è indubbia la loro posizione su altri mercati competitivi, che solo in una prima fase si rivolgono ai nazionali del proprio paese di origine, ma che successivamente si aprono ad una più vasta platea di soggetti. A ciò si aggiunga un dettaglio squisitamente giuridico ma non per questo di minore importanza: molte delle legislazioni interne agli Stati membri dell'UE sono da tempo incentrate sull'approccio socio-lavorativo come formula di impulso per la fruizione di specificati diritti, che porta al vincolo indissolubile tra l'autorizzazione al soggiorno e la condizione

²⁷ Per un'analisi socio-economica di questi aspetti, cfr. E. Masurel, P. Nijkamp, *Motivations and performance conditions for ethnic entrepreneurship*, *Growth and Change*, 33, n. 2, 2001, p. 238 e ss.

²⁸ Un primo caso di studio è già presente in D. Deakins, M. Majunder, A. Paddison, *Developing success strategies for ethnic minorities in business: Evidence from Scotland*, *New Community*, n. 23, 1997, p. 325 e ss.

occupazionale del soggetto. Dopo la crisi economico-finanziaria, quindi, tale assetto legislativo ha generato la necessità nella popolazione straniera di intraprendere un'attività autonoma, sia per superare una condizione subalterna, sia per non soccombere alla possibile fuoriuscita dal mercato nazionale. Trattasi, appunto, di una metamorfosi del lavoratore migrante, talvolta necessaria ma valevole per l'intera comunità di accoglienza.

La dimensione sovranazionale di questo fenomeno è stata raccolta nel Piano d'Azione Imprenditorialità 2020²⁹ della Commissione europea, dove viene riconosciuto, per la prima volta, agli imprenditori immigrati un compito considerevole per le prospettive di ripresa del sistema economico e produttivo dell'UE, vista la rilevanza del loro apporto al comparto di riferimento. Le considerazioni in ambito comunitario partono proprio dalle necessità di apertura del mercato sottolineate dall'OCSE, da cui si evince che «i migranti hanno uno spirito più imprenditoriale rispetto alla popolazione indigena e un lavoratore autonomo nato in un altro paese che possiede una piccola o media impresa crea da 1,4 a 2,1 nuovi posti di lavoro»³⁰. Dello stesso tenore, in effetti, quanto concordato in sede multilaterale nell'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi³¹ dove, tra l'altro, si richiamano gli Stati Membri a «rimuovere gli ostacoli giuridici allo stabilimento delle imprese da parte di imprenditori immigrati», riconoscendo un ruolo centrale proprio al conferimento, per gli imprenditori migranti qualificati o per i laureati, «di un'istruzione europea a livello universitario e un permesso di soggiorno stabile per consentire loro di fondare un'impresa in Europa». Pertanto, anche il Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi³² ha affrontato questo argomento, dando corpo all'operato degli Stati, di raccordo con la Commissione e con l'intervento strategico del settore privato, esortandoli ad individuare misure di *social innovation competition*, vale a dire il preventivo «concorso sull'innovazione sociale» per individuare modelli che possano sostenere l'inclusione dei rifugiati e dei nazionali extra-UE.

Ciò che appare più evidente, ad una prima lettura di questi documenti programmatici, è l'estrema necessità percepita dagli organi di

²⁹ COM(2012) 795 final

³⁰ Cfr. OECD(2010), *Open for Business; Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095830-en>.

³¹ COM(2011) 455 final e SEC(2011) 957 final

³² COM(2016) 377 final

Bruxelles di trovare nuovi metodi che possano innescare un meccanismo più proficuo di integrazione, non solo per quell'evidente porzione di popolazione straniera proveniente dai flussi temporanei, bensì anche quello *stock* migratorio che vive stabilmente nel territorio dell'Unione per libera scelta e in forma legale. Di questa strategia possiamo apprezzare diversi punti: in primis, il tentativo di assecondare un comportamento già insito all'interno di questi soggetti, nella consapevolezza che questo possa essere una fonte di sviluppo reciproco; per altri versi, si persegue, almeno in via programmatica, lo stimolo rivolto agli Stati membri nel creare una sorta di inclusione integrata, vale a dire con il coinvolgimento del settore privato, attraverso ambiti che spaziano dal settore dell'informazione sino ad arrivare alle rappresentanze professionali. Come ben inteso, la politica dei visti è essenziale a tal fine: essa è capace non solo di attrarre figure lavorative di qualifica elevata³³ bensì di canalizzare vie alternative di finanziamenti stranieri.

Quello che invece non riscontriamo in queste linee guida è la forte tendenza programmatica e, forse, poco incisiva all'interno degli Stati Membri, giacché le misure da intraprendere, pur rientrando nella specifica competenza dell'Unione, vengono lasciate alle scelte normative interne che, quindi, possono qualificare disparità di trattamento e scarsa armonizzazione all'interno del Mercato europeo. Del resto, questo ambito deve necessariamente prevedere l'intervento di tutti i livelli di *governance* europea, considerato che i migranti sono capaci di «svolgere un ruolo importante di promotori del commercio estero in quanto riducono le barriere implicite esistenti» e, inoltre, essi possono generare «coesione sociale tra i cittadini, dando nuova vitalità a strade e quartieri»³⁴.

³³ Intento già perseguito con l'adozione della Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, introdotta in Italia con il decreto legislativo del 28 giugno 2012 n. 108, a cui sono seguiti gli artt. 27quater e 9ter del T.U. Immigrazione. La cd. *Carta Blu UE* si rivolge a lavoratori extra-europei altamente qualificati, che intendono svolgere prestazioni lavorative retribuite per conto o sotto la direzione di un'altra persona fisica o giuridica, e che possono quindi fare ingresso o soggiornare in Italia al di fuori delle quote stabilite dal decreto flussi.

³⁴ Cfr. 2012/C 351/04, Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il contributo degli imprenditori migranti all'economia dell'UE».

4. L'incentivo all'impresa e la gestione a livello statale: alcune esperienze a confronto

La normativa italiana in materia di accesso degli stranieri al lavoro autonomo non può prescindere dagli enunciati contenuti negli artt. 2 e 43 del Testo Unico sull'immigrazione, da cui si evince chiaramente che il libero esercizio di una attività economica è pienamente ascrivibile al catalogo dei diritti civili e, dunque, attribuibile anche allo straniero regolarmente soggiornante, con parità di condizione rispetto ai cittadini italiani; l'unica deroga possibile deve essere contenuta in un atto avente forza di legge, soprattutto perché l'art. 43 del Testo Unico definisce chiaramente come discriminatoria nei confronti dello straniero qualsiasi illegittima restrizione al godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti e delle libertà in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica. A tal proposito, vale la pena ricordare quanto stabilito al comma 2 dello stesso articolo, per cui «costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori [...] e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa».

Per altri versi, il già citato art. 26, comma 2 del T.U.I. contempla come "ragione" per il rilascio di un titolo di soggiorno una «attività industriale, professionale, artigianale o commerciale» sempre e quando essa non sia riservata ai cittadini italiani o provenienti dai Paesi membri dell'Unione europea. Questa esclusione circa il "fine" dell'attività, si somma alla necessità che nel Paese d'origine del soggetto intenzionato ad aprire in Italia un'impresa autonoma debba essere accordata una certa reciprocità, vale a dire che il medesimo esercizio possa essere condotto da cittadini italiani nel territorio straniero; tale prerequisite viene sondato dalle autorità diplomatiche, quando non già contenuto in accordi bilaterali sottoscritti dai due Paesi. A nostro avviso, se da un lato questo atteggiamento protegge il sistema economico nazionale nei settori che possono considerarsi come strategici, dall'altro lato offre un limite esplicito all'attività dello straniero che, in un certo senso, si può considerare un po' meno libera nel suo aspetto più concreto. Senza per questo voler essere esaustivi, vale già la pena osservare che tale impostazione vincola quei soggetti che non provengono da esperienze economiche ben consolidate: l'avvio dell'attività imprenditoriale, quindi, potrebbe «determinare un forte tasso di abusivismo, peraltro

pesantemente sanzionato qualora esso assuma le sembianze dell'abusivismo commerciale»³⁵. Si consideri, poi, che altre figure non assimilabili al lavoratore autonomo, possono essere ammesse nel territorio per motivi di interesse strategico e nazionale, ovvero al di fuori delle restrizioni sui flussi, ai sensi dell'art. 27 T.U.I. (es. professori, ricercatori, personale specializzato, titolari di Carta Blu Ue etc.).

Tuttavia, questa autorizzazione, in alcuni specifici casi, può riguardare anche l'attività imprenditoriale o, comunque, l'impegno finanziario di un singolo soggetto straniero. Ci si riferisce, in particolare, al cd. *Programma Startup Visa*, istituito con il D.M. del 21 febbraio 2013, così come integrato dal D.M. 22 dicembre 2016 che ha come tipologia di impresa quanto già stabilito dalla legge n. 221 del 17 dicembre 2012. Trattasi di una *fast-track Visa* accordata al soggetto straniero, che può usufruire di una procedura ad hoc, solo se rispetta i criteri limitativi di innovazione e unicità³⁶. Dopo una apposita valutazione del *Comitato tecnico Italia Startup Visa* (Comitato ISV), entro 30 giorni il candidato riceverà, in caso positivo, un apposito Nulla Osta ISV che dà diritto al visto per lavoro autonomo startup, della durata di un anno.

Tra le caratteristiche più salienti, oltre ad un'anzianità di costituzione pari a tre anni, vi è l'esigenza che abbia la sede principale in Italia, almeno 50.000 di euro di fatturato e orientarsi al business prevalentemente innovativo³⁷. Vista in questi termini, quella titolarità che, in un principio, si apriva ad ogni imprenditore (o lavoratore autonomo) sembra assai compressa sulla scorta di prerequisiti talvolta di difficile certificazione e, in altri casi, assolutamente poco sostenibili in una epoca di recessione economica come quella appena trascorsa. Sembrerebbe, almeno ad una prima analisi, una misura molto più orientata ad attirare un determinato tipo di investimenti, che lambiscono vagamente le misure di integrazione dello straniero.

Un altro Paese che ha adottato un tipo di regolamentazione simile, seppur con qualche tratto distintivo, a quella italiana è la

³⁵ W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Milano, Giappichelli, 2013, p. 176.

³⁶ Cfr. art. 25, comma 2 e 5, del decreto - legge 179/2012.

³⁷ Con criteri simili, il Nulla osta ISV può essere concesso anche a cittadini extra-UE che intendono assumere un ruolo dirigenziale in una società già attiva da almeno tre anni e iscritta alla sezione speciale del Registro delle Imprese per le start-up innovative.

Spagna. Per ciò che concerne la titolarità dei diritti, non si può che far riferimento a *la Ley Orgánica n. 4/2000* e rispettivo Real Decreto n. 557/2011. Anche in questo caso, l'ingresso del lavoratore autonomo è subordinato al rispetto di determinate quote e criteri previsti³⁸; tuttavia, esiste la possibilità di richiedere il permesso di residenza per ragioni di d'interesse economico, così come sancito dalla *Ley n. 14/2013* sugli aiuti all'impresa e all'internazionalizzazione. Nonostante la prima parte sia dedicata a misure di carattere generale e tributario, il secondo capitolo della legge, all'art. 50, stabilisce criteri e facilitazioni per coloro che realizzano un autonomo impegno di spesa da destinare a diversi ambiti (non solo l'ambito imprenditoriale); non è necessario che il soggetto sia iscritto all'anagrafe tributaria spagnola e, al contrario di ciò che viene richiesto per gli altri titoli di residenza, questo permesso di soggiorno viene già considerato come titolo abilitante, senza che il richiedente possieda la Carta di identità per stranieri (T.I.E.); infine, per poter essere titolare di questo beneficio, si dovrà dimostrare di aver viaggiato in Spagna almeno una volta durante il periodo di durata del permesso, che equivale a due anni. In questo caso, la *policy* utilizzata è di gran lunga molto più orientata all'investimento in sé, piuttosto che a garantire l'inserimento socio-lavorativo dello straniero. Colpisce, certamente, la scarsa presenza di prerequisiti e l'estrema facilità di mantenimento e rinnovo del titolo di residenza, basato su criteri che potrebbero apparire anche come poco oggettivi, se raffrontati con analoghe autorizzazioni al soggiorno.

C'è da dire che entrambe le realtà sinora analizzate sono particolarmente simili per ciò che concerne l'afflusso di popolazione straniera, sia per ciò che riguarda l'immigrazione di origine europea, sia per il numero di nazionali provenienti da Paesi terzi. La legislazione generale è risalente al medesimo periodo storico, in cui necessità e i cd. *Push and Pull factors*³⁹ erano pressoché coincidenti. Differente, invece è l'atteggiamento del legislatore in altri ordinamenti che sinora sono stati agenti di migrazioni internazionali, non solo per la posizione geografica, bensì per la tradizionale conformazione della popolazione, la reticenza a

³⁸ Ci si riferisce al cd. *Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura* istituito dal Real Decreto 2393/2004 o, nel caso di specie, quanto stabilito dalla *Instrucción DGI/SGRJ/05/2007*

³⁹ Nell'accezione che si evince, relativamente al mercato del lavoro, in M. J. Piore, *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, New York, Cambridge University Press, 1979, p. 187.

determinate forme di inclusione economica o perché non direttamente interessati dall'incidenza dei flussi esterni.

A tal proposito, è di notevole interesse il caso dell'Estonia, il cui regime generale in tema di immigrazione è affidato al corposo e più volte ripreso *Aliens Act*⁴⁰ del 9 dicembre 2009, oggetto da diverso tempo di un'opera di modifica che è iniziata nel 2013 e che si è conclusa all'inizio di quest'anno. L'ultimo gruppo di emendamenti, infatti, è entrato in vigore il 17 e 18 gennaio 2017. Lo spirito che ha animato queste modifiche è stato orientato alla semplificazione normativa dei processi di rilascio dei titoli di soggiorno temporaneo, di residenza e di occupazione di persone di talento e imprenditoriali nel Paese. Gli emendamenti approvati⁴¹ consentono agli stranieri un accesso maggiormente flessibile al mercato estone del lavoro e incidono sull'attività economica, riducendone al contempo i possibili rischi di abuso. Al tempo stesso, l'ordinamento ha recepito le direttive dell'Unione europea relative ai lavoratori stagionali⁴², i dirigenti, lavoratori specializzati e lavoratori di Paesi terzi per trasferimenti intra-societari⁴³.

L'impatto di questo nuovo assetto legislativo, almeno perciò che concerne il tema in esame e sul piano delle titolarità, è molto profondo. Le suddette modifiche, oltre a rendere esenti i soggetti che intendono esercitare una qualsivoglia iniziativa economica dal rispetto delle quote all'ingresso, stabiliscono la partizione dei beneficiari in differenti statuti: trasferimenti europei intra-corporate (ICT), investitori, imprenditori e lavoratori di Start-up. Proprio queste ultime, poi, sono state privilegiate rispetto ai disegni precedenti, con l'eliminazione di criteri generali relativi all'investimento e al salario lordo minimo per assumere personale straniero⁴⁴; questa equiparazione formale con le imprese già stabilite sul territorio rendeva la fase iniziale dell'attività molto complessa.

Il meccanismo utilizzato per il rilascio del titolo di soggiorno per gli imprenditori di Start-up è pressoché simile a quanto descritto nei

⁴⁰ Entrato in vigore il 1 ottobre 2010, disponibile in RT I, 2010, 3, 4.

⁴¹ Le ultime misure sono state approvate il 14 dicembre 2016 (RT I, 03.01.2017, 1) e il 14 giugno 2017 (RT I, 26.06.2017, 69). Sono entrate in vigore in 5 fasi, conclusesi il 1 ottobre 2017.

⁴² Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴³ Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴⁴ In particolare, si richiedeva investimenti pari a € 65.000 per richiedere un permesso di soggiorno per l'imprenditoria o il criterio di stipendio lordo per l'assunzione di un straniero, che doveva essere almeno pari allo stipendio medio annuo in Estonia, moltiplicato per un coefficiente costante.

casi precedenti: il richiedente presenterà istanza presso un Comitato ad hoc, che ne valuterà la conformità e i requisiti di legge. L'organo prenderà una decisione entro dieci giorni utili e stabilirà se l'azienda può ottenere il visto. In caso di successo, il nuovo regolamento conferisce agli investitori e imprenditori stranieri il diritto di stabilirsi in Estonia fino a 18 mesi di tempo, per realizzare le fasi preliminari alla start-up. Una volta stabilita l'azienda, si può richiedere un permesso di soggiorno temporaneo per l'imprenditorialità, che può essere rilasciato per un massimo di 5 anni. La peculiarità sta anche nel fatto che questo titolo può essere utilizzato, sempre al di fuori delle misure di programmazione dei flussi, anche per assumere personale all'interno di tale impresa, generando così maggiore mobilità all'interno del mercato.

Aldilà di questa analisi descrittiva, è bene fare qualche considerazione preliminare su questi tre istituti, che sono ispirati dagli stessi intenti, vale a dire l'attrazione di capitale umano ed economico straniero, ma che, in concreto, perseguono obiettivi ben distinti. In tutti i tre ordinamenti si è scelto di mantenere un regime generale di programmazione dei flussi con decreto del potere esecutivo, basato sul sistema delle quote di ingresso, per nazionalità e ragione dell'istanza. Certamente, tutti gli esempi proposti concedono un diritto di accesso e residenza stabile nel territorio dello Stato, dando maggiore privilegio allo straniero in ragione di un compromesso economico e/o di un'idea imprenditoriale. Eppure, i due termini non hanno il medesimo impatto sul piano legislativo. Infatti, nel caso italiano e spagnolo vi è maggiore riguardo nel procedimento amministrativo alla sostanza dell'investimento, tanto da dotare lo stesso potere pubblico, incaricato di sondare l'effettiva conformità dei criteri, di ampi spazi di discrezionalità. Per di più, è proprio la formula introdotta in Italia dal D.M. del 21 febbraio 2013 a rendere maggiormente influente l'impegno economico, piuttosto che l'iniziativa d'impresa.

La medesima *policy* sembra aver guidato il legislatore spagnolo, allorché concede un titolo abilitante alla residenza, con criteri che testimoniano la permanenza del titolare che ci appaiono eccessivamente labili. Pertanto, questi due primi casi, seppur concretamente autorizzano l'entrata dello straniero e sembrano incentivare la sua iniziativa economica, sono però incentrati su obiettivi più economici che di sviluppo imprenditoriali.

Il caso estone, invece, pur seguendo gli stessi passi nel procedimento di rilascio del titolo di soggiorno, non richiede in modo

preliminare che il richiedente dimostri di effettuare un investimento; infatti, concede ad esso la possibilità di un soggiorno temporaneo finalizzato allo stabilimento dell'impresa e previo alla richiesta del permesso di soggiorno per lavoratore autonomo. Tale scelta legislativa, a nostro modesto avviso, è più incentrata sull'idea imprenditoriale e, quindi, sulla stessa iniziativa dello straniero, piuttosto che sull'investimento economico che egli è capace di apportare già nella prima fase. Questo atteggiamento è ribadito dalla delimitazione di più soggetti titolari, dove imprenditori e investitori sono messi sullo stesso piano ma considerati distinti nei criteri di accesso. Almeno in via potenziale, ciò darebbe maggiore spazio all'idea di impresa rispetto agli esempi precedenti. Peraltro, potrebbe risultare altrettanto positivo l'estensione di questo istituto anche al fine di contrattare personale specializzato, poiché contribuirebbe a costruire un mercato del lavoro più snello e meno vincolato al criterio di programmazione dei flussi.

In ultimo, si presti attenzione alla durata del titolo di soggiorno: il caso italiano (1 anno) e quello spagnolo (2 anni) vincolano il soggetto imprenditore al rinnovo costante, seppure con qualche privilegio maggiore per coloro che intendono operare nella penisola iberica; il periodo previsto dal nuovo *Aliens Act* estone è di gran lunga più ampio e, probabilmente, più consono alla natura del titolo concesso. In definitiva, quindi, seppure con poche differenze formali, nella sostanza le *fast-track Visa* analizzate ci restituiscono due (o tre) differenti forme di regolazione del mercato e dell'iniziativa economica, con tratti ancora più interessanti se si considera la differente tradizione migratoria, la posizione geografica e le relazioni esterne dei tre Paesi.

5. Considerazioni conclusive

L'iniziativa economica dello straniero è un diritto fondamentale nella sua essenza, poiché ascrivibile all'ambito dei diritti civili, e libera nella sua connotazione positiva, seppur soggetta a possibili limitazioni da parte del legislatore, solo ai fini di preservare l'ambito economico strategico e le funzioni pubbliche. Tuttavia, questo paradigma è cambiato, perché innanzitutto è mutato il soggetto principale: l'ordinamento europeo e le *policy* da esso intraprese hanno contribuito a modificare il concetto di straniero, così come internazionalmente inteso o come contenuto in numerosi testi costituzionali. Tale distinzione si

afferma soprattutto nel godimento dei diritti e nelle possibilità di stabilimento nel territorio dello Stato. Esiste oggi una varietà più ampia di soggetti (es. nazionali UE, rifugiati, richiedenti asilo, lungo soggiornanti, etc.) che sono essi stessi agenti del mercato, produttori di istanze e portatori di ricchezza. Questa metamorfosi dello straniero suggerisce, in primis, di guardare al fenomeno migratorio attraverso un'ottica onnicomprensiva dei suoi elementi, non relegando la nostra analisi solamente alla parte più prominente dei flussi. Accanto agli arrivi per motivi umanitari, esiste un cospicuo tasso di stranieri legalmente soggiornanti, a cui gli ordinamenti devono rivolgersi incentivando la loro inclusione nella comunità di accoglienza ed eliminando quegli ostacoli che, da un lato, poco incidono sulla loro capacità contributiva ma, dall'altro, limitano le loro possibilità come attori del mercato, siano essi imprenditori, lavoratori autonomi o semplici investitori.

In tal senso, la strategia dell'Unione europea sembra aver ben inteso le latitudini di questo fenomeno. Eppure, resta talvolta inghiottita dalla logica emergenziale del fenomeno, che certamente permane nelle agende di molti governi europei. Potrebbe, a tal proposito, essere positiva l'elaborazione di un quadro di omologazione europea delle competenze e della formazione più estesa di quella presente, che possa applicarsi a tutti i soggetti. Allo stesso tempo, sarebbe proficuo fomentare un maggiore riconoscimento delle professioni autonome, così da incidere nel mercato unico, senza per questo turbare la sua armonia. La dinamicità economica, infatti, non attiene soltanto ad alcuni stranieri, bensì è insita in chiunque ne abbia le capacità e, come tale, deve essere riconosciuta in tutti gli aspetti preliminari e nelle fasi di iniziativa. Pertanto, al cittadino UE dobbiamo accostare anche lo straniero extraeuropeo: entrambi sono promotori di innovazione sociale, portatori di diversità e talento e possibili volani di sviluppo, anche urbano e locale per la società.

In ogni caso, l'analisi degli aspetti legislativi e giurisprudenziali ci ha restituito una tutela del diritto di iniziativa economica a doppia intensità: se da un lato, le Corti hanno cercato di estendere e, alcune volte, ristabilire la corretta applicazione di quello che è, in primis, un obbligo internazionale, dall'altro lato lo straniero imprenditore (se extra-UE) si scontra dinanzi ad una differente legislazione, secondo quale sia la sua attività o la natura del suo investimento (es. lavoratore autonomo, start-up). Ciò dimostra un chiaro atteggiamento precauzionale derivante soprattutto da un assetto legislativo risalente ad un'epoca storica differente. Sempre in tal senso, il meccanismo delle quote, che potrebbe ben valere per alcune tipologie di flussi, se mal

applicato, rischia di frenare l'integrazione di coloro che scelgono il settore economico come ragione del loro progetto migratorio. È bene ricordare che l'imprenditorialità per il migrante non sempre è una scelta, bensì una necessità dovuta alla mancanza di altre opportunità. L'interazione di queste comunità con gli altri attori economici, quindi, diventa essenziale al fine di scongiurare la naturale tendenza a creare gruppi mono-etnici, che potrebbero costituire un ulteriore ostacolo all'integrazione dello straniero.

A questo punto, ci sentiamo di affermare che esiste una "componente bi-dimensionale" dell'iniziativa economica straniera: la prima, è basata sulla necessità e sulla capacità integrativa del lavoro, la quale consente al soggetto di uscire da una possibile condizione di subalternità e parte dallo straniero che già fa parte del tessuto economico nazionale; la seconda, non per questo meno importante, si basa sull'innovazione, sulla visione transfrontaliera del lavoro che offre solo a taluni stranieri concrete e solide possibilità di successo e di integrazione. Eppure, a livello giuridico, entrambe sono da considerarsi sullo stesso piano, quali formule della medesima libertà e, quindi, meritevoli della stessa tutela.

Probabilmente, gli Stati oggi pongono maggiore attenzione alla seconda dimensione appena descritta, come fattore d'integrazione dello straniero imprenditore. Se da un lato ne apprezziamo gli intenti, certamente forieri di maggiore vitalità all'interno del mercato, dall'altro lato dobbiamo constatare che il legislatore, in alcuni esempi, divide l'aspetto economico e dell'investimento da quello giuridico-personale del soggetto, dotando il titolo di soggiorno di una spiccata connotazione "premiale", piuttosto che consequenziale all'avvio di una attività economica. L'atteggiamento, a tratti precauzionale, utilizzato per taluni soggetti (es. stranieri richiedenti un visto ai fini del permesso di soggiorno per lavoratore autonomo) non si riflette in quei provvedimenti legislativi che dovrebbero mirare ad includere nel sistema economico anche quelle imprese che, come suggerisce il contesto attuale, sono differenti nella forma (es. start-up) ma identiche nella sostanza. Se adottiamo, infatti, il punto di vista soggettivo, si tratta pur sempre di una fase di iniziativa economica che, essendo libera dal punto di vista del diritto positivo, deve poi tradursi in un obbligo per i poteri dello Stato nel rispetto dei principi di pari trattamento e di non discriminazione.

In conclusione, è bene comprendere che le comunità dei migranti in Europa hanno una grande diversità e non possono essere considerate come componenti di un unico blocco. Questi nuovi attori economici sono contemporaneamente propulsori di integrazione delle proprie comunità, ma anche modello per coloro che arrivano, poiché trasferiscono *know-how* e

creano reti sociali. In questo modo, se correttamente canalizzati, tutti i nuovi imprenditori stranieri, a prescindere da quale dimensione dell'iniziativa essi provengano, possono generare sviluppo del mercato per l'Europa, attraverso l'apporto di nuovi prodotti e la costruzione di moderni "ponti" verso altri settori, consentendo un accesso ad attività multilaterali e garantendo una crescente rete di figure professionali. In questo modo, il lavoro sarà anche integrazione.

Abstract: Despite the economic crisis, which affected especially the urban realities of small and medium size, the opening of new activities by migrants has helped increase the multicultural and dynamic aspect of European cities. Nevertheless, the Ethnic business, in Italy, has sometimes been interpreted accomplice of structural problems related to the labor market, and not as a possible resource to stimulate the advancement of local communities. This report carries out an investigation into the nature of this phenomenon, inspired by the work not only as a tool to contribute to the social and material progress, but as a fundamental principle of a possible integration of foreigners. Starting from the conceptual and theoretical aspects, the study examines the figure of a foreigner as well as evolved into European space and the role of the migrant as an independent and entrepreneurial worker. This metamorphosis will then be read in the light of instances of protection under the national and supranational Courts jurisdiction, as well as in relation to the national programming mechanism of migration flows. It will then analyze the European strategy on immigrant entrepreneurship promotion, linked with some theoretical approaches. Lastly, this study compares some examples of talent promotion and investment promotion (Start-up Visa), such as new forms of economic inclusion of the foreigner in the market.

Keywords: economic initiative; immigration; ethnic business, start-up visa, integration.

Abstract: Nonostante la crisi economica, che ha influenzato soprattutto le realtà urbane di piccole e medie dimensioni, l'apertura di nuove attività da parte di soggetti migranti ha contribuito ad aumentare l'aspetto multiculturale e la dinamicità delle città europee. Ciò nonostante, il cd. *Ethnic business*, sul territorio nazionale, è stato talvolta interpretato come una preoccupazione, considerato complice delle problematiche strutturali relative al mercato del lavoro, e non come una possibile risorsa per stimolare l'avanzamento delle comunità locali. Con queste premesse, la presente relazione svolge un'indagine sulla natura di questo fenomeno, ispirandosi al lavoro non solo come strumento per concorrere al progresso sociale e materiale, bensì come principio fondante di una possibile integrazione dello straniero. Partendo dagli aspetti concettuali e teorici, lo studio esamina la figura dello straniero, così come si è evoluta nello spazio europeo, sino ad arrivare al ruolo del

migrante come lavoratore autonomo e imprenditore. Questa metamorfosi verrà poi riletta alla luce delle istanze di tutela innanzi alle Corti nazionali e sovranazionali, così come in relazione al meccanismo di programmazione dei flussi migratori. Sarà poi analizzata la strategia europea in tema di promozione dell'imprenditoria immigrata, raccordandola con l'impostazione teorica in materia. In ultimo, sarà dato spazio ad alcuni esempi di promozione del talento e promozione dell'investimento (Start-up Visa), quali nuove forme di inclusione economica dello straniero nel mercato.

Keywords: iniziativa economica; immigrazione; ethnic business, start-up visa, integrazione.