STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

3

A cura di
CLAUDIO DI MAIO
e
RAFFAELE TORINO

IMPRENDITORI SENZA FRONTIERE

LE MIGRAZIONI COME FATTORE DI SVILUPPO

Roma TrE-Press
2020

Nella stessa Collana

1. F. Antonelli (a cura di), *Working Papers in Terrorism Studies: the Present and the Future of Violent Radicalisation in Europe,* 2019
2. V. Cuffaro (a cura di), *Obsolescenza e caducità delle leggi civili,* 2019

Dipartimento di
Scienze Politiche
Università degli Studi Roma Tre

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

3

IMPRENDITORI SENZA FRONTIERE

LE MIGRAZIONI COME FATTORE DI SVILUPPO

A cura di

Claudio Di Maio e **Raffaele Torino**

Roma TrE-Press
2020

Coordinamento editoriale:
Gruppo di Lavoro *RomaTrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: MOSQUITO. mosquitoroma.it

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: RomaTrE-Press ©
Roma, marzo 2020
ISBN: 979-12-80060-03-7

http://romatrepress.uniroma3.it
Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.

L'attività della *RomaTrE-Press* è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Indice

Indice degli Autori 5

Claudio Di Maio - Raffaele Torino, *Prefazione* 7

Monica McBritton, *L'immigrazione per motivi economici in Italia* 9

Maria Paola Nanni, *Il Rapporto Immigrazione e Imprenditoria e il potenziale strategico delle attività indipendenti degli immigrati* 17

Stefano Congia, *Il valore aggiunto dell'imprenditoria migrante* 25

Raffaele Torino, *La disciplina europea in materia di immigrazione regolare per motivi economici* 31

Claudio Di Maio, *Imprenditori migranti: il quadro giuridico italiano* 51

Michele Gradoli, *La finanza islamica: mezzo di integrazione e fattore sviluppo* 67

Cinzia Maldera, *Un caso di studio: il progetto Entryway - Imprenditoria senza confini* 83

Indice degli Autori

Stefania Congia è dirigente responsabile della Divisione Politiche di integrazione sociale e lavorativa dei migranti e tutela dei minori stranieri presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Claudio Di Maio è docente a contratto di Diritto dell'Unione europea presso l'Università della Calabria. Autore di numerosi articoli e saggi in riviste italiane e straniere, è stato visiting professor e componente di numerosi gruppi di ricerca italiani e europei in materia di immigrazione e inclusione socio-lavorativa degli stranieri.

Michele Gradoli si occupa di Mediterraneo e di Dialogo con le comunità musulmane in Europa da circa 10 anni quando ha iniziato la sua ricerca dopo la laurea in Giurisprudenza presso la Luiss Guido Carli, collaborando con la cattedra di "Diritto Pubblico Comparato" presso il Dipartimento di Scienze Politiche Luiss e successivamente con la cattedra di "Islam in Europa". Ha collaborato con l'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e con diverse istituzioni che gli hanno permesso di approfondire il tema della cittadinanza europea e di come le città italiane ed europee possono sviluppare un dialogo con le comunità islamiche che le abitano.

Monica McBritton è Professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università del Salento. È stata componente della Cabine di regia del Progetto, finanziato dalla Regione Puglia, Telelab – Università del Salento nell'ambito dei Patti sociali di genere. È componente della Consulta regionale per l'Integrazione degli Immigrati della Regione Puglia. Autrice di numerose monografie, articoli e saggi in diverse lingue, è componente di numerosi gruppi di ricerca italiani e europei, nonché c omponente del comitato scientifico della rivista Modulema – Revista cientifica sobre diversidad cultural.

Cinzia Maldera è Project Manager del progetto EntryWay - Entrepreneurship without borders finanziato dalla Commissione Europea. Lavora presso IFOA (Istituto Formazione Operatori Aziendali) con 15 anni di esperienza a livello europeo ed internazionale nella progettazione e implementazione di iniziative complesse nel campo del sistema della formazione professionale, dell'occupazione, del mercato del lavoro e

del sostegno all'imprenditorialità, finanziate da programmi nazionali e dell'Unione europea.

Maria Paola Nanni è una ricercatrice sociale e redattrice, lavora stabilmente presso la redazione del Dossier Statistico Immigrazione. Dal 2008 al 2011 ha curato per il Centro Studi e Ricerche IDOS il *Rapporto sui lavoratori immigrati negli archivi INPS* e dal 2014 il *Rapporto immigrazione e imprenditoria*. Collabora con periodici e riviste di stampo scientifico e divulgativo trattando i temi dell'immigrazione e dell'integrazione in Italia.

Raffaele Torino è professore ordinario di Diritto privato comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre, dove insegna 'Fondamenti di Diritto Comparato', 'Diritto, Istituzioni e Politiche dell'Unione europea' ed ' EU Internal Market Law'. È membro del comitato di redazione della rivista 'La cittadinanza europea' (Franco Angeli editore) e della rivista 'Diritto del commercio internazionale' (Giuffrè editore), nonché co-direttore del blog www.diritticomparati.it e della collana giuridica 'Laboratorio multimediale e di comparazione giuridica' (Università Roma Tre). È autore di libri e saggi in materia di diritto comparato e diritto europeo, curando altresì opere collettanee nelle stesse materie. Esercita la professione forense in Roma, occupandosi prevalentemente di diritto commerciale e d'impresa, in ambito nazionale e transnazionale.

PREFAZIONE

In un periodo in cui il fenomeno migratorio è percepito anzitutto (se non solo) come un atto di "invasione" dello spazio vitale del paese di destinazione, soprattutto in relazione ai flussi di immigrazione illegali, abbiamo ritenuto opportuno spostare l'angolo di osservazione del medesimo collocandolo nel "campo lungo" della permanenza e dell'integrazione del migrante nel sistema lavorativo-economico del sistema giuridico in cui ha scelto di insediarsi.

Di per sé il migrante è del resto soprattutto un soggetto che si sposta alla ricerca di migliori condizioni di vita e di lavoro. Tra i diversi metodi di inserimento lavorativo, egli sceglie spesso quello che è più congeniale alla sua cultura, alle sue conoscenze pregresse o più semplicemente sceglie la via più consona e più agevole per sostenere la propria permanenza nel territorio. In ognuno di questi casi, il soggetto assume le caratteristiche di un *self-made immigrant*, diventando egli stesso un agente di integrazione attraverso una specifica forma di attività economica, per lo più basata sul lavoro di tipo autonomo ed imprenditoriale, che gli consenta di uscire dalla condizione di subalternità del lavoratore subordinato, per il migrante particolarmente gravosa. La totalità di queste scelte da luogo a ciò che oggi si è soliti definire come *Ethnic business*.

La proliferazione di attività commerciali con specifiche caratteristiche o, più concretamente, di proprietà di uno straniero è solo uno dei possibili indicatori che rendono visibile la presenza multietnica nello spazio urbano, nonché la trasformazione delle abitudini in consumi "esotici" da parte della popolazione. Inoltre, l'aumento considerevole dei piccoli imprenditori di origine straniera, registratasi sia negli Stati Uniti che nell'Europa settentrionale, oggi assume un ruolo cruciale anche nelle città dell'Europa centrale, divenendo un volano di inserimento sociale, nonché un possibile elemento di analisi dei cambiamenti all'interno del contesto locale.

Questo lavoro nasce con l'intenzione di avviare uno studio mirato e consapevole relativamente a queste tematiche. Da qui, la volontà di dar seguito ai contributi presentati all'interno di un seminario di studi tenutosi nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Roma Tre, arricchiti dalla discussione degli uditori e dalle osservazioni di altri attenti studiosi della materia. Per perseguire al meglio questo obiettivo, si è scelto di

dare all'opera un taglio multidisciplinare, al fine di poter offrire maggiori spunti di riflessione alla più ampia gamma di lettori, spaziando dall'ambito giuridico a quello politologico, senza per questo dimenticare il contesto della ricerca sociale, con l'occhio attento anche alla progettualità futura. Una prima fotografia di un fenomeno che certamente ci appare emergente e ben radicato nella quotidianità delle nostre città, nella speranza che questa raccolta di brevi saggi possa costituire uno stimolo per l'approfondimento rispetto ai temi ben più ampi dell'integrazione economica dello straniero attraverso il lavoro.

Claudio Di Maio – Raffaele Torino

Monica McBritton

L'immigrazione per motivi economici in Italia

Sommario: 1. L'immigrazione economica: il fenomeno – 2. Il lavoratore extracomunitario nel T. U. sull'immigrazione – 3. Il lavoro autonomo degli stranieri: un indice di integrazione – Riferimenti bibliografici

1. *L'immigrazione economica: il fenomeno*

L'attuale offensiva contro gli stranieri extracomunitari immigrati non rappresenta solo uno dei profili di una deriva culturale verso la riscoperta dei nazionalismi, ma paradossalmente ignora il contributo già offerto dalla migrazione c.d. economica allo sviluppo italiano e, di conseguenza, sottostima il danno che produrrebbe all'Italia l'assenza del lavoro straniero.

Certamente, ai vantaggi si aggiungono anche le sfide che il governo di un fenomeno strutturale di rilevante portata pone alla dirigenza politica del Paese. Come spesso succede in Italia, vi è un grande divario sullo stato degli studi in materia di processi migratori – invero, molto approfonditi e puntuali - e i decisori politici. Eloquente esempio di tale divario, come si vedrà più compiutamente in seguito, è la stessa regolamentazione legale concernente l'ingresso e regolare permanenza sul territorio italiano delle lavoratrici e dei lavoratori extracomunitari.

Innanzitutto, il legislatore ignora la natura strutturale del fenomeno migratorio. In particolare, in una prospettiva meramente economica, basterebbe tener conto della disparità delle condizioni medie di vita nei Paesi sviluppati come l'Italia e quelli che, per comodità terminologica, sono considerati «terzo mondo» o «sottosviluppati», per prendere atto, appunto, della natura strutturale del fenomeno. Tale differenziazione implica l'esistenza sia di fattori di spinta che di fattori di attrazione (per tutti, Ambrosini 1999, 2010; Pugliese, 2000).

Inoltre, i primi tendono a crescere poiché processi di desertificazione e *land grabbing* (Paoloni, 2012) in Africa, ad es., distruggono il tessuto sociale ed economico delle popolazioni locali spingendole a cercare altrove migliori

condizioni di vita. Non è un caso che la stessa distinzione concettuale fra migrazioni forzate e migrazioni economiche sia oggi messa in discussione (McBritton, 2017). Non vanno nemmeno ignorati i fattori di attrazione, fra questi, le richieste del mercato del lavoro e del sistema produttivo del Paese di approdo. Inoltre, un elemento spesso trascurato è quello demografico: il divario fra l'Africa e l'Europa si sta allargando in termini assoluti – aumento della popolazione – e in termini relativi – le coorti di età[1]. Questa condizione comporta che anche i fattori demografici possano operare sia come spinta, sia come e attrazione, il che – evidentemente – complica enormemente lo spettro delle questioni da affrontare.

Con tutte le cautele del caso, è necessario ricordare che il lavoro immigrato tradizionalmente si colloca come complementare a quello italiano. Infatti, in quanto lavoratori subordinati, sono massicciamente occupati nell'edilizia, nell'agricoltura, nei lavori di cura (Reyneri, 2004). Un po' più articolata è la collocazione dei lavoratori autonomi: spesso sono titolari di micro o piccolissime imprese. E, quindi, se non fosse per una certa disfunzione nel funzionamento del sistema economico, sul quale incide anche la regolazione del lavoro extracomunitario, non si dovrebbe parlare di concorrenza fra quest'ultimo e il lavoro nativo o euro-unitario: infatti, in questi casi, il lavoro autonomo si concretizza funzionalmente nell'ambito imprenditoriale, in una dimensione che crea ricchezza[2]. E anche se si volesse parlare di concorrenza con il lavoro nativo, bisognerebbe comunque ricordare che la concorrenza – se non è sleale o scorretta – è nel patrimonio genetico dell'ordine capitalista.

Vero è che per le ragioni che sono ancora più dettagliatamente analizzate dal contributo di Di Maio in questo stesso volume, il lavoro autonomo, in Italia, dello straniero è regolato in modo tale che raramente esso accede al territorio italiano con un visto per lavoro autonomo e, dunque, quando approda all'imprenditoria ha già percorso un lungo cammino e la sua presenza è di lunga data. In questa prospettiva è segno di forte integrazione e radicamento.

Queste osservazioni portano a evidenziare un altro fondamentale profilo della legislazione vigente: la sua rigidità come uno degli elementi

[1] L'Africa è un continente molto giovane, nel senso che, non solo la piramide delle età della sua popolazione ha una larga base composta da persone di età inferiore ai 29 anni, ma essa tende ad aumentare. Sul contesto in cui questo fenomeno sta avvenendo, sulle sue cause e conseguenze, v. Smith, 2018.

[2] Naturalmente non intendo dire che il lavoro subordinato non crei ricchezza, ma soltanto sottolineare una banalità, spesso dimenticata quando si parla di stranieri e di migrazioni economiche.

problematici che non solo rende molto difficile l'ingresso regolare in Italia per motivi economici, ma addirittura, rende complesso il rimanere nella regolarità. Fra i giuslavoristi che si occupano dell'argomento si ricorre spesso alla celebre citazione di Max Frisch «volevamo braccia, sono arrivate persone» (McBritton, 2017; Chiaromonte, 2018): il ricorso a questa citazione, a mio avviso, non deriva soltanto dalla sua evidente efficacia descrittiva rispetto ad un processo già avvenuto storicamente – l'affermazione risale al 1965 – ma dalla sua scottante attualità. Nonostante sia noto che l'Italia sia diventata anche Paese di immigrazione a partire degli anni '70 del secolo scorso, il fulcro dell'interesse politico-legislativo continua ad essere segnalato dalla narrazione sui rischi per la sicurezza, la minaccia dell'invasione, l'emergenza e la conseguente esigenza di rispondere con misure eccezionali e repressive. I c.d. decreti sicurezza Salvini[3] sono sotto gli occhi di tutti.

2. *Il lavoratore extracomunitario nel T. U. sull'immigrazione*

È un fatto noto che la qualità della legislazione italiana negli ultimi anni sia molto decaduta e questo crea una serie di disfunzioni in termini di effettività del diritto del lavoro e, ovviamente, non soltanto nell'ambito di questa branca disciplinare. Tuttavia, mi pare sostenibile l'ipotesi che in tema di *diritto degli stranieri,* le difficoltà non nascano solo dalla cattiva qualità della normativa e dalla sempre più frequente esigenza di cercare un consenso mediatico e spicciolo, ma anche dall'ottusa resistenza di tanti operatori politici di considerare il fenomeno migratorio per motivi economici come fenomeno strutturale.

Tale approccio si riverbera nella complessa e bizantina disciplina in merito all'accesso dello straniero extracomunitario al territorio italiano per motivi di lavoro e alle condizioni della sua regolare permanenza in Italia. È abbastanza condivisa, fra gli studiosi, la consapevolezza che una delle caratteristiche fondamentali di tale normativa sia la commistione dei vincoli pubblicisti con il diritto del lavoro, il quale, come è noto, si struttura sulla base di una forte matrice privatistica. Invero, si può comprendere che esigenze di regolazione del mercato del lavoro di contrasto al *dumping sociale* comportino una certa rilevanza del diritto pubblico, perlomeno nella sua dimensione di diritto amministrativo. Tuttavia, così come è la disciplina

[3] D. l. 4.10.2018, n.113, convertito in legge n. 132/2018 ; d.l. 14.06.2019 n. 53, convertito in legge n. 77/2019.

vigente, questo carattere tende a prendere il sopravvento, addirittura sconfinando nell'ambito penale[4]. Ma non solo, esso incide, modificandoli, anche sui tradizionali archetipi di lavoro subordinato e lavoro autonomo, da un lato, e crea un rilevante divario fra quello che costituisce l'attuale diritto del lavoro e i paradigmi di lavoro subordinato e lavoro autonomo presenti nel T.U.I., dall'altro lato.

Per argomentare, in questa sede, tali affermazioni, basta ricordare alcuni punti topici della legislazione in parola, ovvero, la programmazione degli ingressi per ragioni economiche e l'emanazione del c.d. decreto-flussi, il quale individua le quote di lavoro subordinato, stagionale e autonomo per ogni anno; la presunzione che l'extracomunitario non sia sul territorio nazionale quando richiede il visto di ingresso per lavorare; la netta distinzione fra lavoro stagionale e lavoro subordinato non stagionale.

Invero si può dubitare che sia corretto considerare *programmazione* quella che avviene con l'emanazione dei flussi di ingresso, caratterizzata dalla continua reiterazione, negli ultimi anni, di decreti che – in mancanza del documento programmatico triennale (di cui all'art. 3, co. 1, T.U): l'ultimo risale al triennio 2004/2006 – riproducono, con poche varianti, cifre consolidate in circa trentamila persone, ivi comprese anche quella parte delle quote destinata alla conversione di permessi di soggiorno per motivi di studio o di lavoro stagionale in permessi di soggiorno per lavoro[5]. Tuttavia, non basta la capienza nell'ambito delle quote, ma è necessario la verifica che non vi sia un lavoratore nativo o euro-unitario o, ancora, un extracomunitario già regolarmente presente disposto ad occupare il posto per il quale il datore di lavoro inoltra la richiesta di nullaosta. Ancora, il datore di lavoro deve impegnarsi a garantire allo straniero un alloggio, assumere l'obbligo di accollarsi eventuali spese di rimpatrio e di applicare al

[4] Non va dimenticato che, nonostante la stessa magistratura abbia manifestato le sue perplessità, la presenza irregolare costituisce per il nostro ordinamento un reato (art. 10 bis, introdotto con la legge n. 94/2009).

[5] Si consideri, che l'ultimo decreto, il DPCM 13 febbraio 2017, nell'ambito totale complessivo di 30.850 "nuovi ingressi" ha riservato per la conversione in permesso di lavoro subordinato la quota di: 5.750 permessi di soggiorno per lavoro stagionale; 4.000 permessi di soggiorno per studio, tirocinio e/o formazione professionale e 500 permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo rilasciati a cittadini di Paesi terzi da altro Stato membro dell'Unione Europea. Possono essere convertiti in permessi di soggiorno per lavoro autonomo: 500 permessi di soggiorno per studio, tirocinio e/o formazione professionale; 100 permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo rilasciati a cittadini di Paesi terzi da altro Stato membro dell'Unione Europea. Inoltre, l'art. 4 dello stesso decreto programma anche i flussi per lavoro stagionale: sono ammessi 17.000 nuovi ingressi di lavoratori provenienti dai Paesi con cui l'Italia ha stipulato accordi bilaterali.

rapporto di lavoro le condizioni normativo-retributive previste dal contratto collettivo. Come è di immediata percezione, soltanto quest'ultimo onere è a garanzia del corretto funzionamento del mercato del lavoro poiché teso ad evitare una concorrenza sleale fra i lavoratori stessi.

Solo se soddisfatte tutte queste condizioni, potrà dare seguito alla richiesta con l'autorizzazione alla rappresentanza consolare italiana di emanare un visto d'ingresso in Italia per motivi di lavoro. E così emerge qui un'altra anomalia delle disposizioni normative: quella che presuppone che lo straniero sia ancora nel suo Paese d'origine. Tale presupposto costituisce una sorta di finzione – anche se non in senso tecnico – poiché se non è attendibile che un datore di lavoro assuma un lavoratore nativo senza conoscerlo, lo è ancora di meno se si tratta di uno straniero. A questo proposito dovrebbe fare riflettere l'aumento di richieste di autorizzazione alla conversione di permessi di soggiorno per lavoro stagionale a quello per lavoro subordinato non stagionale[6]. Va osservato che l'esigenza della conversione del permesso di soggiorno è frutto della netta distinzione fra lavoro stagionale, la cui disciplina è contenuta nel T.U.I. all'art. 24 e quello non stagionale, la cui disciplina è contenuta nel T.U.I. all'art. 22[7].

Arrivato in Italia, fra il datore di lavoro e lo straniero si dovrà stipulare, presso lo Sportello Unico Immigrazione, un contratto di soggiorno: è con questo strumento che il datore di lavoro assume l'obbligo – di natura pubblicistica – di garantire "la disponibilità di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblico" e di pagare "le spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza" (art. 5bis T.U.I.). Sottoscritto il contratto di soggiorno, finalmente il lavoratore potrà richiedere il permesso di soggiorno (art. 36 reg.) alla questura competente. Tale "contratto" è distinto dal contratto di lavoro che, comunque, viene stipulato fra le parti (*contra* Calafà, 2013).

Comunque sia, quello che risulta paradossale è la già accennata contraddizione fra questa disciplina e la attuale configurazione del mercato del lavoro, favorita e assecondata dal legislatore, caratterizzata dalla precarietà dei contratti di lavoro. In effetti, già a partire dal 1997 e sempre in forma più accentuata[8], il lavoro è divenuto spesso precario, a termine, frammentato.

[6] La vicenda è complessa e non può essere ricostruita qui (sia consentito rinviare a McBritton, 2017, 122 ss.): sta di fatto che è rilevante la quota prevista per tale conversione, in rapporto alla totalità di ingressi consentiti con il decreto- flussi 2017 (v. nt. precedente).

[7] Nonostante, dal punto di vista sistematico, il primo sia una sottospecie del secondo.

[8] In effetti, perlomeno a partire della l. n. 196/1997, passando per il l. n.30/2003 e d.lgs. n. 276/2003, per la l. n. 92/2012 e finalmente per il Jobs Act, la tendenza teorizzata e praticata è quella di promuovere la competitività nel mercato globalizzato rendendo il fattore lavoro

Di conseguenza, è lecito dubitare che quello che è diventato un disvalore nella prospettiva datoriale, cambi registro quando si tratta di impiegare un lavoratore extracomunitario. Non solo, la farraginosità della procedura – qui ho fatto riferimento soltanto ai requisiti più rilevanti – comporta anche tempi dilatati e quindi poco consoni alle odierne esigenze produttive.

Anche per quanto concerne il lavoro autonomo sussiste una distinzione tra la disciplina relativa al primo accesso in Italia, ex art. 26, T.U.I., da quella applicabile allo straniero già regolarmente presente. L'art. 26, per un verso, dà del lavoro autonomo una nozione più ampia di quella dell'art. 2222 cod. civ., estendendola ad ogni contratto di lavoro diverso da quello di lavoro subordinato: sono menzionate espressamente al co. 2 anche le attività industriali, artigianali o commerciali, e persino la possibilità di costituire società (di capitali o di persone) e di accedere a cariche societarie. Tuttavia, la concessione del visto d'ingresso per svolgere attività di lavoro autonomo è subordinata all'accertamento dei requisiti previsti dalla legge per lo svolgimento della specifica attività dichiarata, compresi i requisiti per l'iscrizione in albi o registri, se necessaria. Il richiedente deve, inoltre, dimostrare di disporre di un alloggio e di un reddito annuo "di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria" (art. 26, T.U.I.) [9].

Dunque, in definitiva, non solo è farraginosa e bizantina la procedura per ottenere un visto d'ingresso per lavoro subordinato, ma è anche molto lunga, il che implica che il datore di lavoro possa permettersi di attendere il compimento dell'iter amministrativo per inserire all'interno della sua organizzazione produttiva una lavoratrice o un lavoratore extracomunitario e comunque di aver programmato per tale soggetto una carriera lavorativa del tipo «tayloristico» ovvero, a tempo pieno e tendenzialmente a tempo indeterminato, con un certo investimento nella formazione e crescita professionale in un ampio arco temporale oppure non è facilmente spiegabile perché avviare la procedura di autorizzazione all'assunzione.

Un tale restrittivo disegno è poi confermato da quanto riferito per l'autorizzazione all'ingresso per lavoro autonomo. Il legislatore, per quanto concerne l'accesso in Italia degli stranieri, ignora completamente il c.d. lavoro parasubordinato, ovvero, quello che nel tempo ha assunto le vesti della collaborazione coordinata e continuativa e della collaborazione a

un elemento flessibile.

[9] Diverso è il caso della c.d. para-subordinazione: di regola in quest'ipotesi si lavora per un unico committente, ma senza il vincolo di subordinazione. Il fatto è che comunque è necessario la sussistenza del requisito di aver già un alloggio e un reddito conformi ai parametri posti dallo stesso art. 26 T.U.I.

progetto (quest'ultima non più vigente[10]), contratti che, come è noto, sono di lavoro autonomo.

Quello già regolarmente presente, invece, può svolgere un'attività autonoma: ciò comporta che è in un secondo momento che l'immigrato potrà dedicarsi ad un'attività autonoma, aprendo o una partita IVA o diventando titolare di una piccola impresa. In effetti, al momento del rinnovo del permesso di soggiorno originariamente concesso in rapporto al contratto che ha consentito il primo accesso in Italia per lavoro, l'extracomunitario dovrà dimostrare di svolgere un'attività lavorativa, che può essere anche di lavoro autonomo, purché sia in grado di soddisfare i requisiti previsti, compreso la sussistenza di un reddito annuo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione alla partecipazione alla spesa sanitaria.

3. *Il lavoro autonomo degli stranieri: un indice di integrazione*

In effetti, svolgere un'attività di lavoro autonomo, e in particolare un'attività imprenditoriale che si concretizza nella titolarità di una micro o piccola impresa, implica anche una notevole capacità di resilienza nei confronti di una politica legislativa e amministrativa che pone una serie di ostacoli alla permanenza stabile e regolare sul territorio italiano.

Finora non sono molti gli studi specifici, ma i dati (Unioncamere, febbraio 2018) indicano che le imprese straniere sono cresciute nel 2017 "quasi cinque volte più della media e, da sole, rappresentano il 42% di tutto l'aumento delle imprese". Tali elementi sono la controprova che esiste una presenza straniera di carattere stabile e strutturale, la quale a sua volta darà luogo a seconde e terze generazioni integrate nel tessuto produttivo italiano e produttrici di ricchezza. Probabilmente, quest'elemento è ancora più accentuato nell'ambito delle seconde e terze generazioni: infatti, è da tener presente che la nascita in Italia non implica automaticamente l'acquisizione della cittadinanza italiana per cui molti giovani stranieri sono nati e cresciuti sul territorio italiano e si trovano, dal punto di vista lavorativo, in situazione analoga ai coetanei nativi.

Tale fenomeno è un altro tassello nel mosaico delle buone motivazioni a sostegno di una riforma sulla legge sull'acquisto della cittadinanza italiana. Infatti, come ben hanno dimostrato le vicende concernenti la proposta

[10] Le collaborazioni a progetto sono abrogate dall'art. 52 del d.lgs. n. 81/2015.

di legge sullo «*ius soli* temperato» nella XVII legislatura, è molto diffusa l'ignoranza sulle reali caratteristiche della presenza straniera.

Trovo molto curioso il fatto che in Italia si dia poca attenzione alla circolazione delle competenze e del sapere verso il proprio territorio: dal punto di vista economico e culturale, la presenza italiana nel mondo è stata ed è molto rilevante. L'origine di questo processo è avvenuta spesso in condizioni avverse e in un mondo ancora non globalizzato. Ora, che il fenomeno della globalizzazione è una cifra del nostro presente e che il Paese è indubbiamente anche un Paese di immigrazione[11], il fenomeno oggetto di approfondimento in questo volume, dovrebbe essere studiato in tutte le sue sfaccettature.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M. (1999), *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano,* Milano, Franco Angeli.

Ambrosini M. (2010), *Richiesti e respinti,* Milano, il Saggiatore.

Calafà L. (2013), *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri,* Bologna, il Mulino.

Chiaromonte W. (2018), *Regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso,* in Savino M. (a cura di), *Per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo,* Roma, Fondazione Basso, 53 ss.

McBritton M. (2017), *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavorista,* Bari, Cacucci.

Paoloni L. (2012), *La "sottrazione" delle terre coltivabili ed il fenomeno del* land grabbing, in *RDA*, n. 2, 281 ss..

Pugliese E. (2000) (a cura di), *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società,* Roma, Ediesse.

Reyneri E. (2004), *Verso una nuova società del lavoro diffuso e plurale*, in *il Mulino*, n. 6, 1087 ss.

Smith S. (2018), *Fuga in Europa,* Torino, Einaudi.

[11] In verità, prosegue ad essere anche Paese di emigrazione: i dati dicono che negli ultimi dieci anni, l'immigrazione è diminuita del 43%, passando dai 527 mila nel 2007 a 301 mila nel 2016. Nello stesso periodo, le emigrazioni sono passate da 51 mila a 157 mila. Il saldo migratorio netto è di 143 mila nel 2016 (dati Istat: *Report. Migrazioni internazionali e interni della popolazione residente,* pubblicato il 29.11.2017, consultabile in *www.istat.it*)

Maria Paola Nanni

Il Rapporto Immigrazione e Imprenditoria e il potenziale strategico delle attività indipendenti degli immigrati

Sommario: 1. Introduzione – 2. La fotografia statistica all'inizio del 2017: un quadro di sintesi – 2.1 Gli andamenti negli anni della crisi – 2.2 Le tipologie di impresa e il grado di internazionalizzazione – 2.3 Gli ambiti di attività e la compartecipazione con gli autoctoni – 3. Conclusioni – 4. Appendice: Grafici e tabelle – Riferimenti bibliografici

1. *Introduzione*

Il contributo dei migranti al tessuto d'impresa italiano è in continua crescita ed esprime un ricco potenziale di sostegno alla ripresa (e alla tenuta) dell'intero sistema socio-economico del Paese, anche in termini di co-sviluppo. Il Rapporto Immigrazione e Imprenditoria, curato dal Centro Studi e Ricerche IDOS, nasce nel 2014 con l'obiettivo specifico di arricchire il quadro conoscitivo dell'imprenditorialità immigrata in Italia a partire da una fotografia statistica aggiornata e dettagliata: una trama di fondo, ricca e articolata, analizzata alla luce degli andamenti complessivi del Sistema Paese e dei processi di inserimento caratteristici dei lavoratori con un background migratorio.

Proprio in quegli anni, infatti, nonostante l'imperversare della crisi economica e la parallela tendenza alla contrazione della base imprenditoriale del Paese, le attività indipendenti guidate da cittadini immigrati continuavano a distinguersi per un'interrotta tendenza alla crescita – tuttora evidente –, affermandosi definitivamente come una componente strutturale (anche) del tessuto di impresa nazionale. Di riflesso, il loro contributo guadagnava un'attenzione crescente all'interno del dibattito pubblico e di settore, sollecitando una migliore conoscenza del ruolo specifico della componente imprenditoriale di origine straniera.

All'inizio dell'anno precedente, d'altra parte, la Commissione Europea, con la diffusione del Piano di Azione Imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa, aveva riconosciuto pienamente –

per la prima volta – il portato specifico delle iniziative imprenditoriali dei migranti, invitando i governi dei vari Stati membri a valorizzarne l'apporto e il potenziale di crescita e sviluppo. Sulla stessa linea, anche le analisi dell'Ocse, che già avevano evidenziato tutta la rilevanza delle attività indipendenti avviate dagli immigrati sia in termini di creazione di nuovi posti di lavoro che di rigenerazione di territori sofferenti sul piano demografico ed economico (OECD, 2010). Determinante appare infatti il loro contributo al ricambio generazionale in ambiti maturi e poco attrattivi per gli autoctoni e preziosa la spinta di rinnovamento che offrono alla creatività imprenditoriale e allo sviluppo di settori strategici e innovativi. Un quadro ricco e promettente, quindi, cui si associano le molteplici potenzialità insite nell'imprenditorialità quanto all'avanzamento dei processi di internazionalizzazione della rete delle piccole e medie imprese (Pilotti, De Noni, Ganzaroli, 2014).

Quest'ultimo aspetto, in particolare, continua a suscitare l'interesse crescente di osservatori e decisori pubblici, attratti dalle notevoli prospettive di sviluppo che le attività indipendenti avviate dai migranti offrono in chiave transnazionale. Se da un lato, infatti, è evidente che i migranti incrementino il commercio tra le aree di insediamento e quelle di origine, dall'altro le loro reti di contatti e relazioni, unite alla puntuale conoscenza dei sistemi culturali e burocratico-amministrativi di riferimento e all'esperienza imprenditoriale, li pongono in una posizione assolutamente privilegiata quanto alla creazione e al consolidamento di reti commerciali e di impresa a carattere transnazionale (OECD, 2010).

Le stesse considerazioni, inoltre, si caricano di ulteriori, preziose, potenzialità se le si declina in termini di co-sviluppo (Ambrosini, Berti, 2009). Il modello dell'imprenditoria immigrata, infatti, può promuovere una strategia di sviluppo efficacemente orientata a un'ottica *win-win-win*: un percorso dal triplice vantaggio, capace di coinvolgere tanto i sistemi socio-economici dei contesti di origine e di insediamento che gli immigrati stessi e i loro personali percorsi di inserimento e promozione socio-economica.

Su questi presupposti, progressivamente approfonditi nelle diverse edizioni del Rapporto, si sono innestate e sviluppate le analisi e le valutazioni raccolte nel volume, con l'obiettivo principe di contribuire a individuare le strategie di intervento più adeguate a valorizzare gli aspetti più costruttivi del fenomeno, in un'ottica di piena valorizzazione della complementarietà.

2. *La fotografia statistica all'inizio del 2017: un quadro di sintesi*

2.1. *Gli andamenti negli anni della crisi*

Secondo i dati raccolti nel Registro delle Imprese, sono oltre 571mila le aziende gestite da lavoratori immigrati all'inizio del 2017, quasi un decimo di tutte le attività registrate presso gli elenchi delle Camere di Commercio italiane (9,4%): un'incidenza in continuo aumento, dettata da una crescita ininterrotta (+25,8% e +117mila unità dall'inizio del 2012) e in controtendenza rispetto agli andamenti della compagine "autoctona" (-2,7% e -154mila). Ne consegue che lo stesso cambio di passo accennato nell'ultimo biennio – quando dopo anni di diminuzione il numero complessivo delle imprese ha fatto segnare un +0,3% (sia nel 2015 che nel 2016) – rimanda direttamente (anche) al peso crescente delle attività indipendenti dei migranti (+3,7% nel 2016 vs -0,1% delle imprese "a guida autoctona").

Queste, quindi, confermano e rafforzano tanto il carattere strutturale del contributo che assicurano al sistema d'impresa nazionale, quanto la sua rilevanza in termini di reazione ai problematici andamenti attuali: un dinamismo marcato e diffuso, specchio della più frequente attitudine dei lavoratori migranti di rispondere tramite l'auto-impiego alle rinnovate sfide occupazionali poste dalla congiuntura economica negativa. A darne conto, in modo immediato, è l'accentuata incidenza delle attività da loro gestite sull'insieme di quelle avviate nel corso dell'anno (16,8% del totale nel 2016).

2.2. *Le tipologie di impresa e il grado di internazionalizzazione*

Nell'insieme i dati attestano la netta prevalenza delle ditte individuali (pari al 79,3% di tutte le imprese immigrate a fronte del 50,4% delle aziende guidate da lavoratori nati in Italia): un protagonismo forte e consolidato, accanto al quale, però, va gradualmente emergendo l'affermazione di forme di impresa più complesse e strutturate. Sono le società di capitale (12,2%), infatti, a distinguersi per i ritmi di incremento più elevati (+59,9% dal 2011 e +10,6% solo nel corso del 2016) e anche tra le start-up innovative crescono quelle nella cui compagine societaria è presente almeno un lavoratore immigrato (pari al 12,8% del totale delle aziende dello stesso tipo all'inizio del 2017).

D'altra parte, attestano i dati disponibili, le aziende immigrate già contribuiscono per il 6,9% alla creazione del valore aggiunto (Fondazione

Moressa, 2017) e sono quasi un decimo del totale quelle caratterizzate da un'elevata internazionalizzazione (9% vs 7% di quelle gestite da soli italiani) (Neodemos, 2015). Inoltre, secondo i risultati di un'indagine condotta dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nel 2011, circa il 16% degli imprenditori di origine straniera intrattiene rapporti con l'estero (Cnel, 2011). Anche nel caso di attività basate più sull'intraprendenza individuale e sul sostegno dei network comunitari che su solidi investimenti economici di partenza, infatti, non raramente gli imprenditori migranti sfruttano la propria (peculiare) capacità di muoversi a cavallo tra più mondi, inserendosi nelle dinamiche della cd. "globalizzazione dal basso": si avviano così scambi e servizi paralleli agli stessi flussi migratori (si pensi a phone center, corrieri, import-export con i Paesi di origine), a volte legati anche a nuovi bisogni in crescita nelle aree di provenienza (Ambrosini, 2009; Pilotti, De Noni, Ganzaroli, 2014).

2.3. *Gli ambiti di attività e la compartecipazione con gli autoctoni*

Anche in relazione ai principali comparti di attività non mancano segnali di progressiva diversificazione (e qualificazione) dei comportamenti imprenditoriali degli immigrati, che nella larga maggioranza dei casi si rivolgono a un mercato mainstream e solo in parte si rifanno alla struttura organizzativa tipica dell'impresa "etnica" tradizionale. Le attività indipendenti degli immigrati, in altri termini, si vanno evidenziando per un lento, ma progressivo "ibridismo", tanto che è ormai notevole la quota di quelle iniziative che coinvolgono – non solo come clienti o dipendenti ma anche come soci o amministratori – soggetti appartenenti a diversi gruppi nazionali (Arrighetti, Lasagni, Foresti, Fumagalli, 2017).

In generale, se si escludono le ditte individuali (che fanno evidentemente capo a un unico soggetto), i dati disponibili attestano che tra le cd. imprese immigrate quasi 3 su 10 coinvolgono soci, amministratori o detentori di quote di proprietà nati in Italia (28,1%).

La distribuzione per ambiti di attività evidenzia innanzitutto la crescente presenza nei servizi (60,7% del totale, +36,0% dal 2011), un settore in cui a distinguersi per i ritmi di aumento più sostenuti sono le attività di alloggio e ristorazione (+46,0% dal 2011) e i servizi alle imprese (+77,5%), secondo andamenti comuni anche alle attività guidate da nati in Italia. Pur in uno scenario tuttora caratterizzato dalla consolidata prevalenza delle attività commerciali (36,2% del totale) ed edili (22,9%), si va quindi affermando una lenta ma progressiva tendenza alla diversificazione, che si declina nel senso di una maggiore diffusione nei segmenti ordinari dell'attività produttiva.

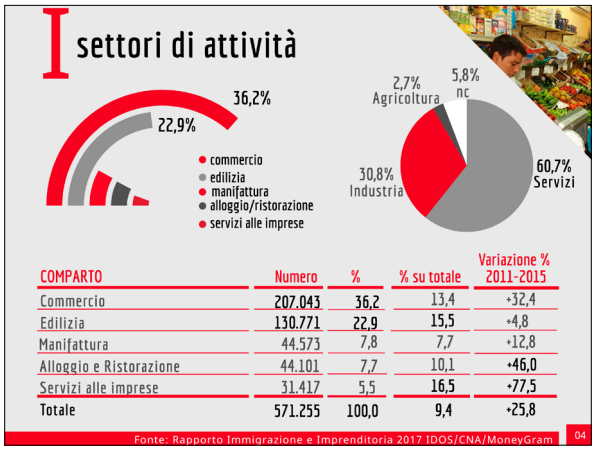
3. *Conclusioni*

In conclusione, e in estrema sintesi, siamo di fronte a un quadro complesso e attraversato da molteplici linee di evoluzione, che, se adeguatamente sostenute, potranno contribuire con maggiore concretezza all'obbiettivo del progressivo innalzamento della "qualità", oltre che della quantità, delle iniziative di lavoro autonomo e imprenditoriale dei migranti, concorrendo così a potenziarne l'apporto. Ad oggi, però, gli interventi di sostegno messi in campo restano focalizzati su aziende e idee imprenditoriali caratterizzate fin da subito da un elevato contenuto tecnologico e innovativo. Scarsa, invece, resta l'attenzione verso le cosiddette "forme minori" di imprenditorialità, che pure continuano a rappresentare la via più frequente in cui si concretizza la spinta all'autonomia dei lavoratori immigrati (spesso condizionati dai limitati capitali economici di cui dispongono e dalle accentuate difficoltà di accesso al credito).

Le molteplici potenzialità richiamate in apertura restano quindi ancora poco valorizzate e non adeguatamente sostenute nelle relative possibilità di qualificazione e di consolidamento, sollecitando la messa a punto di piani e programmi di intervento maggiormente tarati (anche) sulla micro-imprenditorialità.

4. *Appendice*

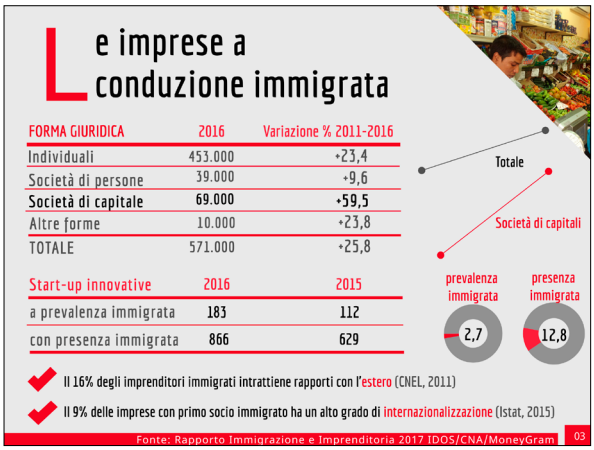
Figura 1 - ITALIA. Imprese totali, condotte da immigrati e da nati in Italia, valori assoluti e percentuali (2011-2016)



COMPARTO	Numero	%	% su totale	Variazione % 2011-2015
Commercio	207.043	36,2	13,4	+32,4
Edilizia	130.771	22,9	15,5	+4,8
Manifattura	44.573	7,8	7,7	+12,8
Alloggio e Ristorazione	44.101	7,7	10,1	+46,0
Servizi alle imprese	31.417	5,5	16,5	+77,5
Totale	571.255	100,0	9,4	+25,8

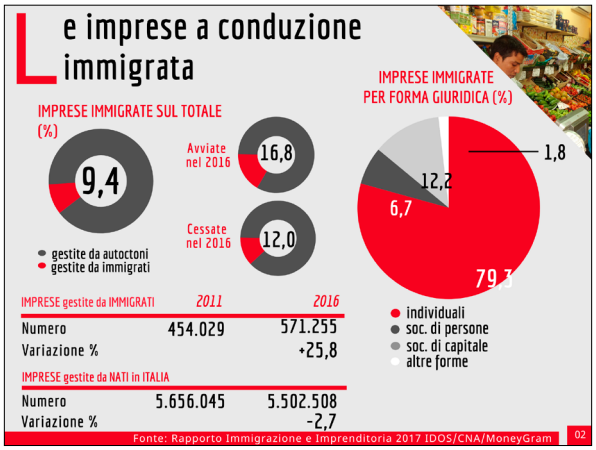
* Rientrano nella definizione di imprese condotte da immigrati quelle in cui il titolare, nel caso delle imprese individuali, o la maggioranza dei soci e degli amministratori sono nati all'estero
Fonte: Centro Studi e Ricerche IDOS, Rapporto immigrazione e Imprenditoria 2017. Elaborazioni su dati Unioncamere/InfoCamere

Figura 2 - ITALIA. Imprese immigrate per forma giuridica, valori assoluti e percentuali (2016)



Fonte: Centro Studi e Ricerche IDOS, Rapporto immigrazione e Imprenditoria 2017. Elaborazioni su dati Unioncamere/InfoCamere

Figura 3 - ITALIA - Infografica sulle imprese immigrate (2016)



Fonte: Centro Studi e Ricerche IDOS, Rapporto immigrazione e Imprenditoria 2017. Elaborazioni su dati Unioncamere/InfoCamere

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M. (a cura di) (2009), *Intraprendere tra due mondi. Il transnazionalismo economico degli immigrati*, Bologna, Il Mulino.

Ambrosini M., Berti C. (2009), *Persone e migrazioni: integrazione locale e sentieri di co-sviluppo*, Milano, Franco Angeli.

Arrighetti A., Lasagni A., Foresti G. , Fumagalli S. (2017), *Imprese straniere "ibride" in Italia: il ruolo della nazionalità di origine dell'imprenditore*, in Centro Studi e Ricerche IDOS, Rapporto Immigrazione e Imprenditoria 2017, Roma, Ed.Idos.

Calzaroni M., Monducci R., Sabbadini L.L. (2015), *L'imprenditoria straniera in Italia: comportamenti sociali, struttura e risultati economici delle imprese*, in Neodemos, L'integrazione delle comunità immigrate e l'imprenditoria straniera. Relazioni presentate al Convegno tenutosi il 23 Aprile 2015 presso l'Istituto Stensen, Firenze, Associazione Neodemos.

Centro Studi e Ricerche IDOS (2017), *Rapporto Immigrazione e Imprenditoria*, Roma, Ed. Idos, 2014, 2015, 2016.

COM (2012) 795 Final, Piano d'Azione Imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa, Bruxelles, 9 gennaio 2013.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2011), *Il profilo nazionale degli immigrati imprenditori in Italia*, Roma, Cnel, 28 novembre.

Fondazione Leone Moressa (2017), *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*, Bologna, Il Mulino.

OECD (2010), Open for business: migrant entrepreneurship in OECD Countries, OECD Publishing.

Pilotti L., De Noni I., Ganzaroli A. (2014), *Il cammino infinito. Imprenditorialità multiculturale tra varietà, innovazione e territori*, Milano, Franco Angeli.

Stefania Congia

Il valore aggiunto dell'imprenditoria migrante

Sommario: 1. Premessa – 2. Imprenditoria migrante in Italia: alcuni dati e interventi mirati – 3. Uno sguardo al futuro: formazione e internazionalizzazione – Riferimenti bibliografici

1. *Premessa*

La promozione dell'imprenditorialità è parte integrante della *Strategia Europa 2020*, programma decennale dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in grado di promuovere politiche efficaci per l'occupazione e per la riduzione della povertà. A tal riguardo, nel settembre del 2013 la Commissione europea ha adottato il *Piano d'Azione Imprenditorialità 2020*, con l'intento di favorire la creazione di nuovi modelli di business e lo sviluppo di un ambiente più favorevole per le imprese già operanti sul mercato.

Le aree d'intervento individuate come prioritarie sono: l'educazione all'imprenditorialità, per supportare la crescita e la creazione di imprese; la rimozione delle barriere amministrative esistenti e il supporto agli imprenditori nelle fasi cruciali di sviluppo della loro attività; il rilancio della cultura d'impresa in Europa e la promozione della crescita di nuove generazioni di imprenditori attraverso il sostegno alle nuove iniziative economiche.

All'interno di tale Piano, la Commissione afferma l'importanza di promuovere l'imprenditorialità fra gruppi specifici della popolazione, tra i quali i migranti e i giovani. Considerate le difficoltà che i migranti spesso devono affrontare nel mondo del lavoro, l'avvio di un'attività autonoma potrebbe costituire per queste categorie di soggetti un'opportunità di emancipazione economica e di inclusione sociale. In coerenza con i principi illustrati e alla luce delle attuali sfide migratorie, nel 2016 la Commissione ha invitato gli Stati membri a promuovere e sostenere l'imprenditorialità dei migranti per favorire il contributo dei cittadini di paesi terzi allo sviluppo dell'economia e della società nel suo insieme (si veda il *Piano d'azione*

sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi).

L'importanza dell'imprenditoria migrante è stata riconosciuta in ambito internazionale anche dall'OCSE, dall'ILO, dalla World Bank e dall'IMF, che nel volume *Towards a framework for fair and effective integration of migrants into the labour market* sottolineano come questa rappresenti uno strumento strategico, sia in termini di creazione di nuove opportunità occupazionali, sia come percorso alternativo al lavoro subordinato.

Da ultimo, il Comitato economico e sociale europeo, nel documento *Social economy enterprises as a driver for migrant integration*[1], ha posto l'accento sull'importanza delle imprese dell'economia sociale come strumento per il rafforzamento dell'integrazione sociale e della crescita professionale dei migranti. Segnatamente, il documento mette in risalto il potenziale apporto creativo e innovativo dei migranti, l'impatto che il loro coinvolgimento nell'imprenditoria avrebbe sull'internalizzazione dei settori produttivi e in termini di incremento dei rapporti commerciali con i paesi di origine, nonché il conseguente risvolto positivo in termini occupazionali.

2. *Imprenditoria migrante in Italia: alcuni dati e interventi mirati*

Come emerge dall'indagine condotta da Unioncamere-Infocamere nel 2017[2], in Italia il tessuto imprenditoriale si è progressivamente arricchito di attività a conduzione straniera (42% del saldo annuale delle imprese). Si tratta di un trend differenziato rispetto al territorio: senza il contributo dell'imprenditoria migrante, in alcune regioni (Toscana, Veneto, Liguria e Marche) il saldo del 2017 sarebbe stato addirittura negativo. In termini di comparti produttivi, le imprese a conduzione straniera operano preminentemente nell'ambito dei lavori di costruzione specializzati (con un'incidenza del 21% sul numero totale di aziende del settore), nel commercio al dettaglio (19%), nei servizi di ristorazione (11%).

La regione più attrattiva per gli imprenditori stranieri è la Lombardia con 114.000 unità, seguita dal Lazio (77.000) e dalla Toscana (55.000). La dinamicità del tasso di crescita è massima in Campania (+6,1%), seguita dalle Marche (+4,5%) e dal Lazio (+4,3%). Alcune comunità, inoltre, mostrano una presenza significativa in specifiche province; è il caso, ad esempio, di

[1] Documento disponibile alla pagina https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/social-economy-enterprises-migrants

[2] Consultabile alla pagina http://www.unioncamere.gov.it/P42A3653C160S123/imprese--quelle-di-stranieri-verso-quota-600mila---3-4--nel-2017-.htm

Milano, che ospita il 44,7% delle imprese con titolari di nazionalità egiziana e di Roma, dove si concentra il 42,5% delle imprese bangladesi.

La Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si è occupata del tema dell'imprenditoria migrante in Italia a partire dal 2011. Il progetto "A.Mi.C.I." (Accesso al Microcredito per Immigrati), finanziato con risorse a valere sul FEI, è stato incentrato sul supporto al lavoro autonomo, con la sperimentazione di servizi e di interventi di tutoraggio e assistenza tecnica (ad esempio, *capacity building* degli operatori pubblici e privati) su tutto il territorio nazionale.

Nel 2012 il progetto "Start it up", nato dalla collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Unioncamere e finanziato con il Fondo Politiche Migratorie, si è posto l'obiettivo di facilitare l'iniziativa economica da parte dei cittadini di Paesi terzi. La sperimentazione ha consentito di erogare una serie di servizi di accompagnamento (ad esempio, elaborazione del *business plan* e orientamento ai prodotti bancari), favorendo così la nascita di nuove imprese.

Come è noto, una componente importante dello scenario migratorio italiano è quella giovanile[3]. I ragazzi con background migratorio mostrano un potenziale importante rispetto ai processi di mediazione culturale, di partecipazione e cittadinanza attiva e di cooperazione allo sviluppo. Alcuni fattori (ad esempio il background socio-culturale ed economico) possono incidere sulla valorizzazione di tale potenziale e sulla piena inclusione dei giovani migranti nella società, mentre le loro capacità imprenditoriali rappresentano una leva importante per la crescita economica, anche in termini di innovazione. Per tale ragione, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha dedicato loro, nel 2015, l'azione pilota *Giovani 2G*[4], volta all'incentivazione di nuove iniziative imprenditoriali o di auto-impiego di giovani under 30, disoccupati o inoccupati. Tra le imprese che hanno concluso il percorso nell'ambito del progetto, si nota un'interessante incidenza di quelle ibride (costituite cioè da cittadini italiani e di Paesi terzi), pari al 20%.

Tutti gli interventi posti in essere hanno evidenziato alcune criticità ricorrenti, fra le quali meritano di essere segnalate in particolare le difficoltà

[3] Al primo gennaio 2017, secondo i dati ISTAT, i minori stranieri residenti in Italia sono 1.038.046. Al 31 agosto 2017, gli studenti con cittadinanza non italiana inseriti nel sistema scolastico sono circa 826.000. Cfr. MIUR - Ufficio Statistica e studi alla pagina http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/FOCUS+16-17_Studenti+non+italiani/be4e2dc4-d81d-4621-9e5a-848f1f8609b3?version=1.0

[4] Le informazioni sugli interventi citati sono disponibili sul Portale integrazione migranti www.integrazionemigranti.gov.it

di accesso al credito, le difficoltà legate agli adempimenti burocratici e la persistenza di alcuni pregiudizi.

3. *Uno sguardo al futuro: formazione e internazionalizzazione*

La formazione all'imprenditoria rappresenta un investimento importante al fine di sviluppare conoscenze e competenze sia legate al mondo economico e finanziario, sia trasversali, incluse quelle inerenti ai rischi e alle responsabilità associati a questo tipo di attività. È pertanto auspicabile che tale formazione sia attivata tanto nei canali formali di istruzione quanto in quelli non formali, come nel caso delle esperienze *on the job*. In quest'ultimo contesto risulta fondamentale l'attivazione di partenariati con il mondo delle imprese che possano garantire una relazione di coerenza tra percorsi di istruzione/formazione e mondo del lavoro.

Con riferimento a uno specifico target di cittadini migranti, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Interno e l'Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (Unioncamere) hanno sottoscritto, nel gennaio 2018, un Accordo Quadro sulle modalità di collaborazione per favorire percorsi di integrazione socio-lavorativa dei beneficiari di protezione internazionale ospiti del sistema di accoglienza nazionale.

Gli interventi qui brevemente delineati rappresentano uno strumento importante per l'economia italiana complessivamente considerata in termini di internazionalizzazione del mercato del lavoro. In proposito, meritano altresì considerazione le rimesse dei migranti che rappresentano un considerevole flusso finanziario verso i Paesi di origine e hanno un impatto significativo sugli investimenti di cittadini e famiglie di tali paesi, anche nel quadro di processi circolari di migrazione, con ritorno e trasferimento delle competenze acquisite in Italia. Tra le sfide che dovranno essere affrontate nel prossimo futuro, inoltre, figura quella legata allo sviluppo delle imprese ibride: il loro sviluppo e la loro diffusione rappresentano, infatti, una leva strategica sia per l'internazionalizzazione del sistema economico e produttivo, sia per l'integrazione delle persone con background migratorio.

Riferimenti bibliografici

EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Comunicazione della Commissione (COM/2010/2020 DEF), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=it)

Piano d'Azione Imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (COM/2012/0795 FINAL), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0795&from=IT)

Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (COM/2016/377 FINAL), http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-377-IT-F1-1.PDF

Towards a framework for fair and effective integration of migrants into the labour market (2016), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms_556988.pdf

Social economy enterprises as a driver for migrant integration (2018), Eurpean Economic and Social Committee, https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/social-economy-enterprises-migrants

Raffaele Torino

La disciplina europea in materia di immigrazione regolare per motivi economici

Sommario: 1. Introduzione – 2. La base politico-normativa della disciplina europea in materia di immigrazione regolare – 3. La disciplina uniforme europea in materia di ingressi regolari per motivi di lavoro – 3.1 I soggiornanti di breve durata – 3.2 I soggiornanti di lungo periodo – 3.3 Il permesso unico di soggiorno e il diritto alla parità di trattamento – 3.4 I lavoratori altamente qualificati – 3.5 I lavoratori stagionali – 3.6 I lavoratori distaccati – 4. La politica di integrazione del cittadino non europeo nel contesto economico nazionale – 5. La strategia europea in materia di imprenditoria migrante – 6. Osservazioni di sintesi – Riferimenti bibliografici

1. *Introduzione*

Nell'ambito della realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui al Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito 'TFUE'), con il Trattato di Lisbona del 2007 (entrato in vigore nel 2009) gli Stati membri dell'Unione europea hanno confermato e meglio attribuito a quest'ultima, fra le altre competenze, il compito di sviluppare una politica comune in materia di asilo e immigrazione, fondata sulla solidarietà fra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi (art. 67 del TFUE).

Va da sé che l'esercizio di tale competenza da parte delle istituzioni dell'Unione europea è potenzialmente in grado di influenzare in maniera significativa il contesto normativo nazionale con cui devono confrontarsi tutti i cittadini non europei, ossia di paesi terzi, che intendano migrare in maniera regolare in uno degli Stati membri dell'Unione europea con l'obiettivo di svolgervi un'attività economica, come liberi imprenditori, lavoratori autonomi o lavoratori subordinati, e non in quanto rifugiati, ossia perché spinti dalla necessità di trovare nel territorio europeo protezione dal rischio di minacce di grave violazione dei diritti umani.

Al riguardo va peraltro da subito chiarito che la disciplina europea in materia di immigrazione regolare considera il cittadino di un paese terzo essenzialmente quale un lavoratore subordinato, mentre – sebbene

il fenomeno sia ritenuto di rilievo da parte della Commissione europea (come si vedrà in appresso allorché si prenderà in esame il Piano d'Azione Imprenditorialità 2020) - nulla viene disposto a livello normativo europeo circa i cittadini di un paese terzo che intendano svolgere in uno degli Stati membri un'attività libero professionale o più latamente imprenditoriale, tali profili essendo dunque interamente rimessi alle discipline nazionali di regolamentazione della condizione dello straniero (mentre è noto che i cittadini europei possono godere a tal fine del diritto di stabilimento di cui agli artt. 49 e ss. del TFUE).

Per tale ragione la mia attenzione si concentrerà in via principale sulla politica e la disciplina comune europea in materia di immigrazione regolare per motivi di lavoro subordinato.

2. *La base politico-normativa della disciplina europea in materia di immigrazione regolare*

Come accennato, la disciplina comune europea dei lavoratori cittadini di paesi terzi si colloca all'interno del quadro normativo comune europeo dedicato ai cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti (anche perché regolarmente migranti) in uno degli Stati membri dell'Unione europea. Al riguardo, secondo quanto stabilito dalla prima parte dell'art. 79 del TFUE, l'Unione europea è chiamata a «*sviluppare una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori e l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri*».

Nell'ambito di tale politica e conseguente ricerca di una regolamentazione uniforme, una distinzione di fondo è tracciata fra cittadini di paesi terzi soggiornanti per brevi periodi e quelli soggiornanti per lunghi periodi.

Con riferimento ai primi, l'art. 77 del TFUE dispone che il Parlamento europeo e il Consiglio adottano le misure riguardanti «*a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata* [… e] *c) le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo*».

Il secondo paragrafo dell'art. 79 del TFUE attribuisce invece al Parlamento europeo e al Consiglio la competenza *i*) ad adottare misure aventi ad oggetto le condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e titoli di soggiorno di lunga durata,

compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare (lett. a); *ii*) a definire i diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri (lett. b).

In via ampia e generica, infine, il terzo paragrafo dell'art. 79 del TFUE prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio possano anche stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio (ferma l'esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri).

Rispetto a tali competenze va subito detto che il quinto paragrafo dell'art. 79 del TFUE stabilisce una c.d. 'riserva di sovranità', poiché chiarisce espressamente che gli Stati membri rimangono del tutto liberi di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo, per brevi o lunghi periodi che siano.

Sempre in via generale va osservato che le predette competenze, come si evince dal loro inserimento nel Titolo V del TFUE dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e dall'art. 4 del TFUE, costituiscono una competenza concorrente dell'Unione europea, da cui consegue in via generale che l'Unione europea e gli Stati membri possono entrambi legiferare ed adottare atti giuridicamente vincolanti nel settore della immigrazione regolare per fini di lavoro, fermo restando che gli Stati membri sono tenuti ad esercitare la propria competenza nel settore in questione nella misura in cui l'Unione europea non abbia già esercitato la sua competenza (o qualora l'Unione europea abbia deciso di cessare di usarla).

La circostanza che il settore della immigrazione regolare non sia una competenza esclusiva dell'Unione europea fa poi sì che quest'ultima, nell'esercizio della propria competenza, debba rispettare il noto principio di sussidiarietà, intervenendo «*soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione*» (art. 4 del Trattato sull'Unione europea, di seguito 'TUE').

Infine, sotto il profilo procedurale, si rammenta che le competenze nel settore dell'immigrazione regolare devono essere esercitate dalle istituzioni europee per il tramite del ricorso alla procedura legislativa ordinaria di cui all'art. 294 del TFUE, in cui Parlamento europeo e Consiglio sono parificati nel ruolo di co-legislatori.

3. *La disciplina uniforme europea in materia di ingressi regolari per motivi di lavoro*

Sulla base delle sopra richiamate disposizioni del TFUE le istituzioni europee hanno adottato diversi atti normativi di diritto c.d. derivato, declinando in maniera fortemente diversificata la disciplina europea in materia di ingressi regolari per motivi di lavoro subordinato da parte di cittadini di paesi terzi. Infatti, in ragione delle difficoltà incontrate per procedere all'adozione di un quadro normativo generale per l'intero settore dell'immigrazione per motivi di lavoro subordinato negli Stati membri, il legislatore europeo ha infine adottato un approccio settoriale, ossia per categorie di lavoratori migranti.

Per l'ingresso e il soggiorno non di breve durata (disciplinati invece dal Codice frontiere Schengen), sono stati così adottati più atti di diritto derivato che concernono i lavoratori subordinati e, segnatamente, le seguenti direttive:

a) la direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo;

b) la direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso di unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro;

c) la direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati;

d) la direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali;

e) la direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari.

3.1. *I soggiornanti di breve durata*

L'ingresso dei cittadini di paesi terzi, anche come lavoratori, per periodi di breve durata è primariamente disciplinato dal Codice frontiere Schengen (di seguito 'Codice Schengen')[1].

L'art. 6 del Codice Schengen stabilisce le condizioni di ingresso dei cittadini dei paesi terzi per soggiorni non superiori a novanta giorni. In particolare, tali cittadini di paesi terzi devono:

a) essere in possesso di un documento di viaggio valido che autorizza il titolare ad attraversare la frontiera[2];

b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto a norma del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, salvo che si sia in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorni di lunga durata in corso di validità;

c) giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi;

d) non essere segnalati nel SIS (Sistema di informazione Schengen) ai fini della non ammissione;

e) non essere considerati una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non essere oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi.

Le predette condizioni hanno carattere cumulativo ed esaustivo, non potendo gli Stati membri disporre il respingimento del cittadino di un paese terzo sulla scorta del rispetto di requisiti d'ingresso diversi o ulteriori rispetto quelli previsti dal Codice Schengen, come è stato affermato dalla Corte di

[1] Si tratta del Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

[2] Il documento di viaggio deve soddisfare i seguenti criteri: i) validità di almeno tre mesi dopo la data prevista per la partenza dal territorio degli Stati membri, con possibilità di derogare a tale obbligo in casi di emergenza giustificati; ii) rilascio avvenuto nel corso dei dieci anni precedenti.

giustizia dell'UE nella causa C-575/12, *Air Baltic*.

Il provvedimento che dispone il respingimento del cittadino del paese terzo deve essere motivato ed indicare le ragioni precise che lo giustificano (art. 14, par. 2, Codice Schengen) e l'interessato ha diritto di fare ricorso contro lo stesso conformemente al diritto nazionale.

3.2. *I soggiornanti di lungo periodo*

La Dir. 2003/109/CE dispone che gli Stati membri conferiscano lo status permanente di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio, sulla scorta delle condizioni stabilite dalla direttiva medesima (la disponibilità di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento del lungo soggiornante e dei suoi familiari, e di un'assicurazione malattia, nonché la capacità di soddisfare le c.d. condizioni di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale).

Il soggiornante di lungo periodo – ottenuto il permesso di soggiorno di validità quinquennale, automaticamente rinnovabile alla scadenza – gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda, fra gli altri profili (art. 11), l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma (purchè questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri), nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi incluse quelle di licenziamento e di retribuzione.

Nel settembre del 2011 è stata pubblicata la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva (COM (2011) 585 def.).

Al di là della circostanza che l'efficacia armonizzante della direttiva appare indebolita dalle numerose scelte lasciate agli Stati membri (attraverso le c.d. *may provisions*), oltre che dalle clausole di *stand still*, la relazione sottolinea come il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri non sia stato facile ed evidenzia alcune errate o fuorvianti attuazioni della direttiva in relazione al campo di applicazione della medesima (in alcuni casi eccessivamente ristretto), alla definizione di soggiorno legale (che rientra nella competenza degli Stati membri) e alla valutazione del periodo massimo di assenza, alla commisurazione del requisito reddituale (specie in relazione al rilievo della presenza e del contributo dei familiari), alla genericità del richiamo alle condizioni di integrazione (che dà luogo ad una estrema variabilità delle stesse, fino al limite di pregiudicare l'effetto utile della direttiva), alla valutazione degli elementi indicati per il non accoglimento

della domanda per motivi di ordine pubblico e sicurezza, alla mancanza di adeguate informazioni per rendere effettiva la parità di trattamento di cui all'art. 11 della direttiva medesima, ai limiti posti rispetto all'accesso alle attività lavorative, alla possibilità del soggiornante di lungo periodo di spostarsi in un altro Stato membro, ai permessi di soggiorno (non rilasciati conformemente alle disposizioni della direttiva), oltre ad altri profili.

Le difficoltà di attuazione della direttiva da parte degli Stati membri hanno trovato riscontro anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, soprattutto nei casi *Kamberaj* (sentenza del 24 aprile 2012, causa C-571/10), *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi* (sentenza del 26 aprile 2012, causa C-508/10), *Mangat Singh* (sentenza del 18 ottobre 2012, causa C-502/10), *Tahir* (sentenza del 17 luglio 2014, causa C-469/13), CGIL e INCA (sentenza del 2 settembre 2015, causa C309/14), mostrando la necessità di una revisione della medesima in un'ottica maggiormente armonizzante e più incisiva nel garantirne l'effetto utile.

3.3. *Il permesso unico di soggiorno e il diritto alla parità di trattamento*

La Dir. 2011/98/UE si propone di semplificare e uniformare le procedure per l'ingresso dei cittadini di paesi terzi a fini lavorativi stabilendo:

a) una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consenta ai cittadini di paesi terzi di soggiornare a fini lavorativi nel territorio di uno Stato membro e ivi liberamente circolarvi per svolgere la specifica attività lavorativa autorizzata;

b) un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, a prescindere dalle finalità di ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro medesimo, sulla base di parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro.

In altre parole, i singoli Stati membri devono rilasciare mediante un unico documento il permesso di soggiorno e l'autorizzazione al soggiorno, secondo il modello uniforme di cui al regolamento (CE) n. 1030/2002 (come modificato dal Regolamento (CE) n. 380 del 18 aprile 2008).

L'autorità nazionale competente deve rilasciare il permesso, salvo circostanze eccezionali dovute alla complessità dell'istruttoria, entro quattro mesi dalla presentazione della domanda (art. 5). Le decisioni che respingono la domanda di rilascio, modifica o rinnovo del permesso unico o che ne

dispongono la revoca devono essere motivate e notificate per iscritto e sono impugnabili conformemente al diritto nazionale dello Stato membro interessato (art. 8). Da segnalare che una domanda può essere dichiarata inammissibile per ragioni legate ai volumi d'ingresso di cittadini di paesi terzi che entrano a fini lavorativi (art. 8, par. 3).

La Dir. 2011/98/UE stabilisce poi un diritto alla parità di trattamento (art.12) per i cittadini dei paesi terzi ammessi in uno Stato membro per motivi di lavoro e per quelli ammessi a fini diversi ai quali è consentito di lavorare (e in quanto in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del Regolamento (CE) 1030/2002, come modificato dal Regolamento (CE) n. 380 del 18 aprile 2008). Tali cittadini di paesi terzi devono poter beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: a) le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenziamento, nonché la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro; b) la libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, compresi i vantaggi che ne derivano, fatte salve le disposizioni nazionali in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza; c) l'istruzione e la formazione professionale; d) il riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali secondo le procedure nazionali applicabili; e) i settori della sicurezza sociale (per come definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004); f) le agevolazioni fiscali, purché il lavoratore sia considerato come avente il domicilio fiscale nello Stato membro interessato; g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale; h) i servizi di consulenza forniti dai centri per l'impiego.

Lo stesso art. 12, al par. 2, peraltro prevede numerosi casi in cui il diritto alla parità di trattamento può essere limitato, con ciò generando grande frammentazione disciplinare fra i vari Stati membri. Sebbene una prima relazione sull'attuazione della direttiva da parte della Commissione fosse prevista entro il dicembre del 2016 ad oggi tale relazione non è stata ancora presentata.

3.4. *I lavoratori altamente qualificati*

La Dir.2009/50/CE nasce dalla considerazione della Commissione europea secondo la quale il mercato del lavoro dell'Unione europea non sarebbe in grado con le proprie risorse interne di far fronte al bisogno

di competenze elevate e dalla circostanza che i lavoratori qualificati non considererebbero l'Unione europea particolarmente attraente in ragione delle numerose procedure di ammissione, la precarietà giuridica e gli ostacoli agli spostamenti intraeuropei.

La direttiva stabilisce dunque uniformi condizioni di ingresso e di soggiorno nel territorio degli Stati membri, per periodi superiori a tre mesi, di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori subordinati altamente qualificati in quanto titolari della 'Carta blu UE' e dei loro familiari[3]. Per lavoro altamente qualificato si intende il lavoro che esprime una competenza specifica ed adeguata, suffragata da qualifiche professionali superiori, ossia qualifiche attestate da titoli di istruzione superiore ovvero, a titolo di deroga, se previsto dalla normativa nazionale, attestate da almeno cinque anni di esperienza professionale di livello paragonabile ai titoli di istruzione superiore e pertinente nella professione o nel settore specificati nel contratto di lavoro o nell'offerta vincolante di lavoro[4].

La Carta blu UE consente al titolare di soggiornare e lavorare nel territorio dello Stato membro (per un periodo di tempo standard compreso fra uno e quattro anni[5]) e viene rilasciata al cittadino di un paese terzo che ne abbia fatto richiesta, che sia in possesso dei requisiti di cui all'art. 5 della Dir. 2009/50/CE e purché l'autorità nazionale competente per il rilascio non rinvenga uno dei motivi di rifiuto di cui all'art. 8 della direttiva medesima[6]. Resta fermo che gli Stati membri restano liberi di determinare la quota di ammissione di cittadini di paesi terzi che possono fare regolarmente ingresso

[3] Per 'familiari' si intendono i cittadini di paesi terzi per come definiti dall'art. 4, par. 1, della direttiva 2003/86/CE.

[4] Per 'titolo di istruzione superiore' si intende «*qualsiasi diploma, certificato o altro titolo di formale qualificazione rilasciato da un'autorità competente che attesti il completamento di un pro gramma di istruzione superiore post-secondaria, ossia di un insieme di corsi offerti da un istituto di istruzione riconosciuto come istituto di istruzione superiore dallo Stato in cui è situato. Ai fini della presente direttiva tale titolo di istruzione superiore è preso in considerazione a condizione che gli studi necessari per acquisirlo abbiano durata almeno triennale*» (art. 2 della dir. 2009/50/CE).

[5] In Italia, il permesso di soggiorno ha una validità di due anni nel caso di contratto di lavoro a tempo indeterminato, negli altri casi, segue la stessa durata del rapporto di lavoro (che non può essere inferiore ad un anno).

[6] Al di là delle ipotesi in cui il richiedente la Carta blu UE non soddisfi le condizioni di cui all'art. 5 della dir. 2009/50/CE ovvero abbia presentato documenti ottenuti mediante frode, falsificati o manomessi, i motivi di cui all'art. 8 della direttiva in questione sono sostanzialmente riconducibili a scelte di politica del lavoro dirette a privilegiare cittadini nazionali, europei o di paesi terzi ma già soggiornanti. Altra ipotesi prevista riguarda il caso in cui il datore di lavoro del richiedente la Carta blu UE sia stato sanzionato a causa di lavoro non dichiarato e/o occupazione illegale.

sul proprio territorio al fine di svolgervi lavori altamente qualificati (art. 6 della dir. 2009/50/CE).

Ai sensi dell'art. 5 della direttiva il cittadino di un paese terzo che richieda il rilascio di una Carta blu UE – sul presupposto che non sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la salute pubblica – deve:

a) presentare un contratto di lavoro valido o un'offerta vincolante di lavoro per svolgere un lavoro altamente qualificato avente durata di almeno un anno;

b) presentare un documento attestante il rispetto dei requisiti prescritti dalla legge nazionale per l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della professione regolamentata specificata nel contratto di lavoro o nell'offerta vincolante di lavoro[7];

c) presentare, qualora si tratti di una professione non regolamentata, i documenti che attestino il possesso delle qualifiche professionali superiori per l'attività o per il settore specificato nel contratto di lavoro o nell'offerta vincolante di lavoro;

d) esibire un documento di viaggio valido, la domanda di visto e il visto, se richiesto, nonché la prova del possesso di un permesso di soggiorno valido o di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata;

e) dimostrare di disporre (o di aver fatto richiesta) di un'assicurazione sanitaria a copertura di tutti i rischi contro i quali sono normalmente coperti i cittadini dello Stato membro interessato durante i periodi in cui non dispone di una copertura assicurativa (né di prestazioni corrispondenti) connesse al o derivanti dal contratto di lavoro;

f) risultare beneficiario di uno stipendio annuale lordo non inferiore alla relativa soglia salariale definita e pubblicata a tal fine dagli Stati membri, il cui ammontare corrisponde almeno a una volta e mezza lo stipendio medio annuale lordo nello Stato membro interessato.

La direttiva detta la forma della Carta blu UE (art. 7)[8], la disciplina della sua revoca ovvero del suo mancato rinnovo (art. 9) e le garanzie procedurali che devono necessariamente assistere il suo rilascio (non oltre

[7] Viene considerata 'professione regolamentata' una professione rispondente ai criteri di cui all'art. 3, par. I, lett. a), della direttiva 2005/36/CE.

[8] Le autorità nazionali degli Stati membri devono rilasciare la Carta blu UE secondo il modello uniforme stabilito dal regolamento (CE) n. 1030/2002 (come modificato dal Regolamento (CE) n. 380 del 18 aprile 2008).

novanta giorni dalla presentazione della domanda) a tutela anzitutto dei diritti del richiedente, fra cui l'obbligo di procedere alla notifica per iscritto della decisione e la possibilità di impugnare la decisione medesima conformemente alla legge nazionale (art. 11).

Il Capo IV della direttiva è dedicato ai diritti dei lavoratori altamente qualificati in relazione all'accesso del mercato del lavoro (art.12, che detta una distinta disciplina per i primi due anni di occupazione legale e gli anni successivi), il rilievo di eventuali periodi di disoccupazione temporanea (art. 13), il diritto alla parità di trattamento dei titolari di Carta blu UE rispetto ai cittadini dello Stato membro che l'ha rilasciata (art. 14), la disciplina del ricongiungimento familiare (art. 15) e l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo-CE (art. 16). Senza scendere in un esame di dettaglio, si può ragionevolmente affermare che il lavoratore altamente qualificato beneficia della parità di trattamento dei diritti rispetto ai cittadini europei pressoché sotto ogni profilo e gode pienamente dei diritti sociali, pur restando la sua posizione strettamente dipendente all'impresa per cui lavora.

Il titolare di Carta blu UE dopo diciotto mesi di soggiorno legale nel primo Stato membro può spostarsi, unitamente ai propri familiari, in uno Stato membro diverso al fine di svolgervi un'attività lavorativa altamente qualificata previo rilascio di una nuova Carta blu (art. 18), alle condizioni previste dalla direttiva medesima.

La prima relazione sull'attuazione della direttiva in esame è stata presentata nel maggio del 2014, individuando numerose lacune nella attuazione della stessa. In particolare, come segnalato nella proposta della Commissione di revisione della direttiva del giugno 2016 (COM (2016) 378 final), la «*direttiva sulla Carta blu attualmente in vigore ha mostrato carenze intrinseche, tra le quali condizioni di ammissione restrittive e agevolazioni assai limitate della mobilità all'interno dell'Unione; tali carenze, combinate ai numerosi e diversi insiemi di norme, condizioni e procedure d'ammissione parallele per la stessa categoria di lavoratori altamente specializzati che si applicano nei vari Stati membri, hanno appannato l'attrattiva e quindi limitato l'uso della Carta blu UE. Il risultato non è né efficiente, poiché la frammentarietà comporta un onere per i datori di lavoro e i singoli richiedenti, né efficace, come dimostrato dal numero complessivo assai modesto dei permessi per lavoratori altamente specializzati che sono stati emessi*».

Fra maggio e settembre 2015, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sulla direttiva con lo scopo di raccogliere pareri in vista dell'elaborazione di una revisione della stessa. Tuttavia, allo stato, i lavori legislativi sono fermi per uno stallo in seno al Consiglio. .

3.5. *I lavoratori stagionali*

La Dir. 2014/36/UE disciplina le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali, definendone i diritti. Il lavoratore stagionale, ai sensi della direttiva, è il cittadino di un paese terzo che conservi la propria residenza principale in un paese terzo e che soggiorni legalmente e temporaneamente nel territorio di uno Stato membro per esercitarvi un'attività soggetta al ritmo delle stagioni[9], sulla base di uno o più contratti a tempo determinato conclusi direttamente tra tale cittadino del paese terzo e il datore di lavoro stabilito in tale Stato membro (art. 3).

La direttiva distingue criteri e requisiti di ammissione per l'impiego in qualità di lavoratore stagionale per soggiorni non superiori a novanta giorni (art. 5) e per soggiorni superiori a novanta giorni (art. 6), stabilendo i motivi di rigetto delle domande di autorizzazione per motivi di lavoro stagionale (art. 8) ovvero di revoca delle medesime (art. 9). Viene comunque lasciato impregiudicato il diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel suo territorio di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale e, conseguentemente, considerare inammissibile o rigettare una domanda di autorizzazione per motivi di lavoro stagionale (art. 7).

Il Capo III della direttiva detta uniformi procedure e autorizzazioni per motivi di lavoro stagionale, stabilendo che gli Stati membri devono prevedere un periodo massimo di soggiorno per i lavoratori stagionali che non sia inferiore a cinque mesi e non superiore a nove mesi su un dato periodo di dodici mesi (art. 14). La direttiva dispone che gli Stati membri debbano agevolare (sotto il profilo della documentazione da presentare e nello svolgimento delle procedure applicabili) il reingresso dei cittadini di paesi terzi precedentemente ammessi come lavoratori stagionali (art. 16). Le decisioni delle autorità nazionali competenti sulle domande di autorizzazione per motivi di lavoro stagionale devono essere motivate e notificate per iscritto al richiedente non oltre novanta giorni dalla presentazione della domanda completa (art. 18). Ogni decisione sarà impugnabile nello Stato membro interessato, conformemente al diritto di quest'ultimo.

Il Capo IV della direttiva ha ad oggetto i diritti derivanti dall'autorizzazione per motivi di lavoro stagionale, ossia il diritto di ingresso e soggiorno,

[9] Per attività soggetta al ritmo delle stagioni si intende un'attività legata a un certo periodo dell'anno da un evento ricorrente o una sequenza ricorrente di eventi connessi a condizioni stagionali che richiedono quantità di forza lavoro notevolmente superiori a quelle necessarie per le attività abituali.

libera circolazione e di concreto esercizio dell'attività lavorativa autorizzata nello Stato membro che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 22), nonché un generale diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, anche se gli Stati membri possono porre alcune limitazioni (art. 23).

3.6. *I lavoratori distaccati*

La Dir. 2014/66/UE disciplina le condizioni di ingresso e soggiorno per periodi superiori a novanta giorni di cittadini di paesi terzi nell'ambito dei c.d. 'trasferimenti intra-societari', ossia nelle ipotesi di distacco temporaneo a fini professionali di un cittadino di un paese terzo (che al momento della domanda di un permesso per trasferimento intra-societario soggiorni al di fuori del territorio degli Stati membri) da un'impresa stabilita al di fuori del territorio di uno Stato membro (e a cui il cittadino di un paese terzo è vincolato da un contratto di lavoro prima e durante il trasferimento) a un'entità appartenente all'impresa o allo stesso gruppo di imprese stabilita in quello Stato membro e, se del caso, la mobilità tra entità ospitanti stabilite in uno o diversi secondi Stati membri.

La direttiva si applica qualora il distacco riguardi dirigenti, personale specializzato o dipendenti in tirocinio e non trova applicazione rispetto alle ipotesi elencate all'art. 2 della medesima (fra cui, ad esempio, le ipotesi di distacco effettuato ai sensi della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi). Per poter ottenere un permesso di trasferimento intra-societario (rilasciato secondo il modello di cui al regolamento (CE) n.1030/2002, come modificato dal Regolamento (CE) n. 380 del 18 aprile 2008) il lavoratore deve soddisfare i criteri di ammissione previsti dall'art. 5 della direttiva e non deve sussistere uno dei motivi di rifiuto elencati nell'art. 7 della medesima, fermo restando che la stessa non incide sul diritto degli Stati membri di determinare i volumi d'ingresso dei cittadini di paesi terzi (art. 6).

La durata massima del trasferimento intra-societario è di tre anni per i dirigenti e il personale specializzato, mentre è di un solo anno per i dipendenti in tirocinio. La decisione sulla domanda (o rinnovo) di permesso per trasferimento intra-societario deve essere adottata dalle competenti autorità nazionali e notificata al richiedente entro novanta giorni dalla presentazione della domanda completa. La decisione deve essere motivata per iscritto e potrà essere impugnata nello Stato membro interessato

conformemente al suo diritto nazionale (art. 15).

Il Capo IV della direttiva stabilisce i diritti spettanti ai lavoratori distaccati (diritto di ingresso, soggiorno e libero accesso a tutto il territorio nazionale dello Stato che ha concesso il permesso di trasferimento intra-societario e diritto di esercitare la specifica attività lavorativa autorizzata dal permesso) e un generale diritto alla parità di trattamento uguale a quello riservato alle persone alle quali si applica la direttiva 96/71/CE con riguardo alle condizioni di occupazione, nonché un diritto a beneficiare di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro. I familiari del lavoratore distaccato beneficiano dei diritti e delle prerogative di ricongiungimento familiare di cui alla direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

Il permesso per trasferimento intra-societario ha una sua utilità, ai fini della mobilità del lavoratore, anche oltre il primo Stato membro che lo abbia concesso, ma alle condizioni stabilite dal Capo V della direttiva, che distingue fra mobilità di breve durata (non oltre i novanta giorni) e mobilità di lunga durata (oltre i novanta giorni).

4. *La politica di integrazione del cittadino non europeo nel contesto economico nazionale*

Come accennato, l'art. 79 del TFUE prevede anche una c.d. 'competenza di sostegno' dell'Unione europea diretta a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, che è stata declinata (oltre che – e soprattutto – in riferimento all'educazione, ai servizi essenziali e all'inclusione sociale) anche rispetto al profilo dell'integrazione del migrante (lavoratore subordinato, lavoratore autonomo, libero imprenditore) nel contesto lavorativo ed economico nazionale.

Al riguardo, i documenti di riferimento che tracciano le linee di intervento europee sono rappresentati dall'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi del 2011 (COM(2011) 455 definitivo), dall'Agenda europea sulla migrazione del 2015 (COM(2015) 240 final), specie nella parte in cui prefigura una nuova politica di migrazione legale (attraverso la modernizzazione e il riesame del sistema della Carta blu UE, la fissazione di nuove priorità sul fronte delle politiche di integrazione e la

ottimizzazione dei vantaggi della politica migratoria per le persone e i paesi di origine interessati), e, soprattutto, dal Piano di azione sull'integrazione (COM(2016) 377 final), che comprende un quadro d'azione e numerose iniziative concrete dirette ad assistere gli Stati membri nell'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Fra le predette iniziative (per una visione completa si può consultare lo European Website on Integration), meritano di essere segnalate, per quello che qui più interessa, lo *Skills Profile Tool for third country nationals* e l'iniziativa *Employers Together for Integration*.

Lo *Skills Profile Tool for third country nationals* è uno strumento operativo dal 2017 dedicato all'identificazione delle competenze dei cittadini con background migratorio, specificamente diretto a favorire il loro inserimento socio-lavorativo. In breve, lo *Skills Profile Tool for third country nationals* è un programma on-line multilingue che consente ai cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti di presentare le proprie competenze, qualifiche ed esperienze in una maniera che le rende comprensibili in tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

Quanto all"iniziativa *Employers Together for Integration*, quest'ultima è stata lanciata dalla Commissione europea sempre nel 2017 per dare visibilità a livello europeo ai datori di lavoro che supportano l'integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati e dei migranti non cittadini europei, nel convincimento che l'effettiva integrazione di quest'ultimi migliori il funzionamento del mercato del lavoro e faciliti la sostenibilità economica della loro presenza negli Stati membri.

5. *La strategia europea in materia di imprenditoria migrante*

Sebbene, come accennato, a livello europeo, per ciò che concerne il rapporto tra stranieri e mercato del lavoro, maggiore attenzione sia stata dedicata al cittadino di paesi terzi che presti un lavoro subordinato in uno degli Stati membri, in questi ultimi anni anche l'imprenditoria migrante ha ricevuto crescente considerazione da parte dell'Unione europea.

Del resto, l'immigrazione qualificata di tipo economico (lavoratori autonomi e liberi imprenditori) ha generato impatti assai positivi, sia per ciò che concerne il mercato del lavoro, sia rispetto ad altri settori affini (ad esempio, in relazione al mercato immobiliare per spazi d'impresa, dei servizi ai consumatori e alle imprese stesse), pur essendo presenti persistenti

differenze con la popolazione autoctona relativamente al reddito, alla parità di trattamento o alla semplice diffidenza di atteggiamento da parte del consumatore.

Specie gli stranieri provenienti da paesi extra-UE, accusano difficoltà nell'accesso all'occupazione per diversi motivi, che spaziano dalla poco agile omologazione del titolo di studio, alle barriere all'accesso per alcune professioni e alla fruizione di informazioni. Ciò nonostante, la dinamicità generata all'interno del contesto europeo, soprattutto a livello locale, sta cambiando negli anni più recenti, proprio grazie alla capacità di inserimento dello straniero non cittadino europeo nei sistemi economici nazionali oltre la consueta forma del lavoro subordinato.

Numerose legislazioni interne agli Stati membri dell'Unione europea sono da tempo incentrate sull'approccio socio-lavorativo come formula di impulso per la fruizione di specificati diritti, che porta al gravoso vincolo indissolubile tra l'autorizzazione al soggiorno e la condizione occupazionale del soggetto. Sicchè, dopo la crisi economico-finanziaria e la contrazione della domanda occupazionale, tale assetto legislativo ha generato la necessità nella popolazione straniera di intraprendere un'attività autonoma, oltre che per superare una condizione sovente di forte subalternità e migliorare il proprio status economico, soprattutto per non soccombere alla possibile fuoriuscita dal mercato (e dal territorio) dello Stato membro. Si tratta di una metamorfosi del lavoratore migrante da lavoratore subordinato a lavoratore autonomo/imprenditore, non di rado necessaria e in grado di creare valore per l'intera comunità di accoglienza.

L'importanza di questo fenomeno è stata raccolta nel Piano d'Azione Imprenditorialità 2020 della Commissione europea del gennaio 2013 (COM(2012) 795 final), dove viene riconosciuto, per la prima volta, agli imprenditori migranti un compito considerevole per le prospettive di ripresa del sistema economico e produttivo dell'intera Unione europea, vista la rilevanza del loro apporto al comparto di riferimento e sottolineandosi che i migranti rappresentano un importante bacino di imprenditori potenziali in Europa.

Le considerazioni in ambito europeo partono dalle necessità di apertura del mercato sottolineate dall'OCSE in un suo documento del 2010 (*Open for Business; Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*), 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. Dello stesso tenore, in effetti, quanto concordato in sede multilaterale nell'Agenda

europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (COM(2011) 455 final), dove si ribadisce il ruolo importante dei migranti in quanto imprenditori e si indica che occorre rafforzare il ruolo imprenditoriale degli immigrati, la loro creatività e la loro capacità innovativa.

Sicchè nel Piano d'Azione Imprenditorialità 2020 si richiamano gli Stati Membri a «*rimuovere gli ostacoli giuridici allo stabilimento delle imprese da parte di imprenditori immigrati legalmente*» (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*») e ad «*agevolare l'accesso alle informazioni e alle reti per gli imprenditori migranti e per gli imprenditori potenziali provenienti da un contesto migratorio*». Per altro verso, la Commissione europea presieduta da Jean-Claude Juncker, ha fatto voto di «*proporre iniziative politiche per attirare gli imprenditori migranti e agevolare l'imprenditoria tra i migranti già presenti nell'UE o che vi arrivano per motivi diversi dalla creazione di un'azienda, prendendo le mosse dalle migliori pratiche sviluppate negli Stati membri anche ad opera delle autorità locali*» e di analizzare «*l'opportunità di proporre una legislazione volta a rimuovere gli ostacoli giuridici allo stabilimento delle imprese e a rilasciare agli imprenditori migranti qualificati un permesso stabile*».

Ciò che appare più evidente, ad una prima lettura di questi documenti programmatici, è l'estrema necessità percepita dalle istituzioni europee, specie da parte della Commissione europea, 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 per quello *stock* migratorio che vive stabilmente nel territorio dell'Unione europea per libera scelta e in forma legale. Di questa strategia possono essere apprezzati diversi punti: *in primis*, il tentativo di assecondare un comportamento che si assume già presente all'interno degli Stati membri, nella consapevolezza che questo possa essere una fonte di sviluppo reciproco; per altri versi, si cerca di stimolare, almeno in via programmatica, gli Stati membri a optare per 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.

Quello che invece resta insoddisfacente 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 europea, vengono lasciate alle scelte normative

interne che, quindi, possono comportare disparità di trattamento e scarsa armonizzazione all'interno del mercato interno europeo, con distonie e malfunzionamenti fra i vari mercati nazionali. Del resto, questo ambito deve necessariamente prevedere l'intervento di tutti i livelli di *governance* europea, considerato che – come sostenuto dal Comitato economico e sociale europeo (Parere sul tema «Il contributo degli imprenditori migranti all'economia dell'UE», 2012/C 351/04) - 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*».

6. *Osservazioni di sintesi*

Il quadro complessivo che si può tracciare da quanto sopra sinteticamente descritto è anzitutto quello di una politica e di una disciplina europea in materia di migrazione regolare che, invece di disciplinare in maniera orizzontale la condizione giuridica di tutti i lavoratori e imprenditori cittadini non europei, stabilendo un comune minimo denominatore di tutela, rimane frammentata, sia sotto il profilo dell'approccio regolamentare, che distingue i migranti per ragioni economiche in diverse categorie (*i.e.*, senza particolari qualifiche, altamente qualificati, stagionali, distaccati, soggiornanti di breve periodo e lungo soggiornanti) e che difetta di una semplificante soluzione unitaria, sia sotto il profilo della concreta messa in esecuzione nei vari sistemi giuridici nazionali (in ragione della poca capacità uniformante delle direttive europee, "vittime" di clausole di *stand still* o di numerose scelte opzionali rimesse agli Stati membri), che restano inevitabilmente differenti a scapito della mobilità nel mercato interno.

In tale quadro, i cittadini non europei che migrano nel territorio degli Stati membri per migliorare la propria condizione economica vengono poi soprattutto considerati quali lavoratori subordinati, con poca o pressoché nulla attenzione (e, dunque, sostegno) alla loro capacità di rendersi lavoratori autonomi o liberi imprenditori, trascurandone ruolo e potenzialità rispetto ai sistemi economici nazionali. Sebbene, infatti, vi sia una maggiore consapevolezza dell'importanza del fenomeno dell'imprenditoria migrante (e dei migranti quali lavoratori autonomi), ciò sino ad oggi non ha dato luogo ad azioni di supporto significative, che sono viceversa fortemente auspicabili in ragione della potenzialità e capacità (statisticamente dimostrata; si veda al

riguardo quanto riportato nel saggio di M.P.Nanni, in questo volume) dei migranti di rivitalizzare il tessuto imprenditoriale.

Infine, sotto il profilo dei diritti riconosciuti ai migranti per motivi economici non può che rimarcarsi il perdurare di un'impostazione non soddisfacente in un'ottica di integrazione e valorizzazione del lavoratore e dell'imprenditore migrante e che appare lungi dall'essere sovvertibile, stante l'attuale generale clima politico nella stragrande maggioranza degli Stati membri in cui la stella polare del nuovo miope sovranismo diffonde la sua nefasta luce anche sui rapporti con i cittadini non europei. Il clima e contesto politico attuali infatti – sotto la spinta e gli effetti della disperata immigrazione irregolare – registrano e considerano il fenomeno migratorio nel suo complesso in maniera indistinta e in un'ottica di "difensiva" e sofferta contrapposizione conflittuale con i cittadini del paese di destinazione. La conseguenza è l'affievolimento di quegli *status* degli stranieri che potrebbero ben valorizzare il legame regolare e duraturo di quest'ultimi con il territorio dello Stato ospite (come nel caso della disciplina che regola la condizione dei soggiornanti di lungo periodo) e che sarebbero in grado di far emergere nuove forme di legame con la comunità di stabilimento, promuovendo nozioni di 'cittadinanza di residenza' o di 'cittadinanza civile', in favore invece della attribuzione al lavoratore non cittadino europeo (e non da meno all'imprenditore migrante) di una mera 'cittadinanza mercantile', in cui libertà e diritti sono in ultima istanza asserviti alle necessità del mercato.

Oggi forse ancora più che in passato manca il "sentimento" di reciproca fiducia fra gli Stati membri, anzitutto chiusi a migliorare le condizioni economiche dei propri cittadini nazionali, che consenta di "denazionalizzare" il tema dell'immigrazione (economica e non) in favore di una sua effettiva "europeizzazione" sotto il profilo della disciplina e delle tutele, che dia piena (estensiva) applicazione al principio di non discriminazione dell'art. 19 del TFUE e dell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea anche in favore del cittadino non europeo migrante per motivi economici.

L'auspicio è che questo stato di cose cambi aderendo a un'ottica che sia capace di recuperare i valori del rispetto della dignità umana e dell'uguaglianza a cui l'Europa (e prima di essa gli Stati membri) ha fatto voto di fondarsi.

Riferimenti bibliografici

Biondi Dal Monte F. (2013), *Dai diritti sociali alla cittadinanza: La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli.

Cellamare G. (2006), *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea,* Torino, Giappichelli.

Costa A. (2009), *Extracomunitari altamente qualificati: la carta blu UE*, in *DPL*, 1731.

De Pasquale P. (2018), *Il trattamento degli «stranieri lungo soggiornanti» fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento,* in S. Amadeo, F. Spitaleri, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, Giappichelli.

Di Stasi A., *L'integrazione del lungo soggiornante*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014.

Farahat A. (2009), *"We want you! But …" Recruiting Migrants and Encouraging Transnational Migration Through Progressive Inclusion*, in *European Law Journal*, 700.

Foglia R. (2011), *I diritti fondamentali dello straniero*, in R. Foglia e R. Cosio, Il diritto del lavoro nell'Unione europea, Milano, Giuffré.

Masurel E., Nijkamp P. (2001), *Motivations and performance conditions for ethnic entrepreneurship*, Growth and Change, 33, n. 2.

McBritton M. (2017), *L'accesso e il soggiorno nell'ambito di trasferimenti intra-societari e per investimento: D. LGS 253/2016 di attuazione della direttiva 2014/66/UE e art. 1, co. 148, L. n. 232/2016*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2017.

Nascimbene B. (2018), *Considerazioni conclusive. Le incertezze delle politiche europee di immigrazione e asilo*, in S. Amadeo, F. Spitaleri, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, Giappichelli.

Rosenthal A. (2011), *La direttiva europea sui lavoratori altamente qualificati: elementi di cittadinanza sociale o di cittadinanza mercantile*, in E. Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, Cacucci.

Tarsitano F. (2014), *Il lavoro degli stranieri in Italia*, in A. Macrillò (a cura di), Padova, CEDAM.

Claudio Di Maio

Imprenditori migranti: il quadro giuridico italiano

Sommario: 1. Migranti e impresa: note introduttive – 2. L'iniziativa economica nella prassi giuridico-amministrativa – 3. La programmazione dei flussi e l'accesso sul territorio come lavoratore autonomo – 4. La tutela del migrante imprenditore - 5. Considerazioni conclusive – Riferimenti bibliografici

1. *Migranti e impresa: note introduttive*

Le latitudini del fenomeno migratorio odierno, specie nella sua accezione più squisitamente internazionale, sono difficili da delineare e presentano svariate caratteristiche. La migrazione, infatti, può essere distinta in base al motivo per cui scaturisce la decisione di spostarsi (es. motivi di sussistenza, guerre, catastrofi, fenomeni ambientali, persecuzioni, etc.) o più semplicemente in base al soggetto che compie il tragitto migratorio (es. rifugiato, profugo, richiedente asilo, minori non accompagnati, etc.). Tuttavia, è ulteriormente possibile classificare l'emigrazione come quell'atto di un soggetto di lasciare il Paese in cui risiede per stabilirsi definitivamente in un altro territorio, di cui non ha la nazionalità; questo differisce naturalmente dall'immigrazione, ovverosia quella «azione di persone fisiche che si recano in uno Stato diverso da quello di cui possiedono la nazionalità, con l'intenzione di stabilirsi in quel luogo in modo permanente o per un periodo piuttosto lungo» (Salmon, 2001).

Quindi, la condizione che caratterizza l'emigrato e/o l'immigrato, secondo la dottrina giuridica, appare ben distinta da quella più comune dello straniero, che assume una condizione di per sé stessa temporanea, in base all'intenzione (o meno) di iniziare un processo di integrazione nel Paese di accoglienza. A tal proposito, è proprio l'espressione generale di "migrante" quella comunemente più utilizzata, talvolta come sinonimo di "straniero", poiché si accorda facilmente e sembra descrivere in buona sostanza gli individui che fanno parte di una data popolazione e non posseggono la nazionalità del territorio in cui vi soggiornano.

Vista la complessità dei termini e con il fine di tener lontana la trattazione da possibili fraintendimenti, in questa sede adotteremo una definizione onnicomprensiva di migrante, quale categoria giuridica a sé stante, nella descrizione che ne ha dato Gabriela Rodríguez Pizarro, *Special Rapporteur* della Commissione dei Diritti Umani dell'ONU, vale a dire quelle «persone che si trovano al di fuori del territorio dello Stato di cui hanno la cittadinanza, non sono soggette alla sua protezione giuridica e si trovano nel territorio di un altro Stato». Di conseguenza, quando a tale termine accosteremo l'accezione di "lavoratore", faremo riferimento alle «persone che eserciteranno, esercitano o hanno esercitato una attività remunerata in uno Stato cui loro non appartengono» così come stabilito dall'art. 2.1 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

Una volta stabilito cosa si intende per migrante, è necessario comprendere, almeno per ciò che attiene la nostra analisi, ciò che si intende per lavoro autonomo o imprenditoriale. Per rendere più agevole questa definizione è opportuno partire dal dato costituzionale e, quindi, dal cd. principio lavorista della Costituzione italiana che è valevole per tutti i soggetti a cui la Carta fondamentale si riferisce, tanto per i cittadini che per gli stranieri.

L'ambito dell'attività lavorativa è incardinato, in primo luogo, nell'art. 4 Cost. quale diritto/dovere riconosciuto e promosso in pari condizioni, seppur lasciato alla singola scelta e alla valutazione delle corrispettive possibilità, ma pur sempre orientato al «progresso materiale e spirituale della società». Detto questo, possiamo ampiamente affermare che il lavoro all'interno del sistema costituzionale italiano non incarna solo un diritto, bensì «un dovere civico, che si esplica in genere attraverso lo svolgimento di un'attività individuale» (Di Gaspare, 2008, 873).

Quest'ultimo si lega perfettamente con un altro principio costituzionale, quello personalista, giacché l'attività lavorativa può essere classificata come quel «tramite necessario per l'affermazione della personalità» (Cariola, 2006, 115). La portata di questi concetti è da considerarsi universale: non solo riferita allo straniero nella sua condizione di lavorativa *in re ipsa*, bensì nelle diverse forme della sua vita attiva e, quindi, anche come lavoratore autonomo e imprenditore. Dalla coniugazione dei principi costituzionali appena esposti, quindi, è possibile configurare l'impianto su cui si sorregge la tutela delle libertà economiche, la cui più ampia consacrazione si riscontra proprio nell'enunciato dell'art. 41 della Carta fondamentale, allorquando descrive in modo precettivo che l'iniziativa economica privata deve ritenersi «libera». A tal proposito, siamo ben concordi con la dottrina maggioritaria,

la quale «riconduce all'ambito di operatività di tale disposizione ogni atto di scelta di un fine economico da perseguire e l'attività di organizzazione dei mezzi in vista del raggiungimento dello stesso» (Niro, 2006, 852).

Senza voler entrare nelle diverse sfaccettature che l'art. 41 Cost. può assumere, essendo questa una «questione ampiamente dibattuta» (Costantini, 2011, 203 ss.), consideriamo tale libertà in relazione allo straniero come la potestà «di decidere che cosa produrre, quanto produrre, come produrre, dove produrre» (Galgano, 1982, 4), dando per assunto che l'art. 41, comma 1 Cost. tutela sia la fase iniziale, sia la fase di svolgimento dell'attività economica. Il limite all'applicazione di questo precetto costituzionale è desumibile dal secondo comma dello stesso articolo, allorquando si stabilisce che la suddetta iniziativa economica privata non possa «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Tuttavia, data anche la natura compromissoria del testo costituzionale, l'art. 41 va letto con assoluta elasticità, in quanto «si presta a plurime e diversificate letture, a seconda della istanza di valore che, in ragione dello sviluppo storico dei contesti politici e socio-economici di riferimento, si intenda privilegiare tra quelle veicolate dall'enunciato normativo» (Rizzo, 2018).

Come vedremo in seguito, ad esso può essere ricondotto quanto sancito in virtù del combinato disposto dagli artt. 2 e 10, secondo comma della Costituzione, per cui - anche allo straniero - devono essere riconosciuti i diritti fondamentali in base al principio di uguaglianza e garantito il «pieno rispetto della dignità» in qualunque condizione egli si trovi, partendo dalla fondamentale convinzione che attraverso il lavoro, «gli individui desiderano appartenere alla loro comunità, e allo scopo di rinforzare questa appartenenza si comporteranno in modo tale che gli altri si identifichino con loro, li accettino e li approvino» (Kirman, 2012, 389).

2. *L'iniziativa economica nella prassi giuridico-amministrativa*

Si è soliti percepire la figura del migrante come colui che, in virtù della preminente necessità di migliori condizioni di vita, si innesta nel tessuto economico, sociale e lavorativo di una presunta comunità di accoglienza in forma atipica, precaria, a tempo determinato o stagionale, perlopiù alla ricerca di un lavoro subordinato o dipendente. Tanto la ricerca sociale come quella giuridica, invece, si stanno progressivamente interessando a quella

"maggioranza invisibile" che, alla luce del contesto in cui viviamo, sceglie consapevolmente il quartiere, la città e l'ambiente di lavoro in cui realizzarsi, elaborando «strategie di resistenza quotidiana piuttosto che di radicale ridefinizione delle proprie traiettorie di vita» (Sacchetto, Vianello, 2013: 11).

Ci si riferisce, in particolare, a tutti quei soggetti (cittadini UE, titolari o richiedenti protezione internazionale, stranieri extra-UE) che decidono, più o meno in autonomia, di diventare un soggetto economico con caratteristiche imprenditoriali e per cui è ormai ben certo - così come verrà analizzato in altre parti di questo volume - che l'incidenza all'interno del tessuto economico-produttivo italiano assume sfumature diverse e cangianti, con dimensioni locali, settoriali e nazionali. Tuttavia, l'iniziativa economica deve necessariamente realizzarsi attraverso l'autorizzazione al soggiorno e proseguire tramite la conseguente conformità alla legge e in ottemperanza delle pratiche amministrative in vigore per qualsiasi altra attività similare nel territorio, a prescindere dalla singola esperienza migratoria.

Eppure, 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 aggiuntive che lambiscono la discriminazione. Ciò nonostante, la dinamicità generata all'interno del contesto italiano, soprattutto a livello locale, sta cambiando negli anni più recenti, grazie - e probabilmente soltanto - 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 aspetti (Deakins, Majunder, Paddison, 1997: 325 ss.) che tenteremo di raggruppare in due macro-gruppi: in primo luogo, il soggetto straniero è promotore di distinti 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 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. Tutto questo, almeno dal punto di vista normativo, rende ancora difficile la piena regolamentazione di alcune fasi prodromiche e/o accessorie all'attività lavorativa autonoma.

A ciò si aggiunga un dettaglio squisitamente comparatistico 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 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 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 (d'ora in poi, "TUI"), 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, in 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 TUI 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 svantaggiano 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 TUI 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 prerequisito 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 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» (Chiaromonte, 2013: 176). Si consideri, poi, che altre figure non direttamente 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 TUI (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 unicità. 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 da diritto al visto per lavoro autonomo startup, della durata di un anno. Tra le caratteristiche più salienti, vi è l'esigenza che l'attività abbia la sede principale in Italia, un'anzianità di costituzione pari a tre anni, almeno 50.000 di euro di fatturato e deve orientarsi ad un business prevalentemente innovativo.

Con criteri similari, 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. 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 atte a favorire l'integrazione economica dello straniero.

3. *La programmazione dei flussi e l'accesso sul territorio come lavoratore autonomo*

Al fine di comprendere gli elementi essenziali di questo fenomeno, vale la pena ricordare che l'intera capacità di esercitare una qualsivoglia attività autonoma dello straniero deve essere letta alla luce dell'incidenza esercitata nel nostro ordinamento dai meccanismi di gestione della politica migratoria. Gli ingressi, così come qualsiasi altra autorizzazione a sostare in forma più o meno stabile sul territorio dello Stato – e comunque per un periodo superiore a 3 mesi – sono programmati e decisi in forma preventiva dal Consiglio dei Ministri che, in base all'art. 26 del TUI subordina ad un vero e proprio meccanismo di "quote" l'accesso di soggetti che intendono svolgere una qualsiasi attività per lavoro autonomo, non occasionale, rientrante nel cd. «decreto flussi». Al momento in cui si scrive, si fa riferimento al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 dicembre 2017 concernente la programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2018. In questo documento, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 16 gennaio 2018, sono ammessi in Italia i cittadini non comunitari entro una quota massima di 30.850 unità (art. 1 del D.P.C.M.).

Nell'ambito della quota massima sopra indicata, per ciò che riguarda la conversione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, i cittadini extra-UE ammessi a soggiornare in Italia non possono superare la quota massima di 12.850 unità (art. 2 del D.P.C.M.). In questa previsione debbono essere considerate solamente le quote da riservare alla trasformazione in permessi di soggiorno per lavoro autonomo di permessi di soggiorno rilasciati ad altro titolo. In concreto, la quota sarà ripartita tra i cittadini stranieri non comunitari residenti all'estero, che abbiano completato programmi di formazione ed istruzione nei Paesi d'origine (ex art. 23 TUI), lavoratori di origine italiana per parte di almeno uno dei genitori fino al terzo grado in linea diretta di ascendenza e residenti in alcuni Paesi con trattamento

privilegiato e soggetti che sono in grado di avviare la conversione in permessi di soggiorno per lavoro autonomo di permessi UE per lungo soggiornanti rilasciati da altri Stati europei. La ripartizione delle quote di conversione dei permessi su base territoriale spetta alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro, in base alle richieste presentate agli Sportelli Unici per l'Immigrazione. Ciò dovrebbe agevolare l'eventuale riordino delle quote non occupate in base alle esigenze del mercato del lavoro interno.

Per ciò che riguarda la nostra analisi, tuttavia, l'attenzione deve essere maggiormente riposta sui cd. "nuovi ingressi", giacché le riconversioni – pur avendo la loro rilevanza – possono variare ed essere influenzate dalla conformazione della popolazione straniera già residente nel territorio. È bene osservare, infatti, che il cd. "decreto flussi" approvato per l'anno 2018 ha cura di riservare 2.400 unità per l'ingresso di cittadini extra-UE residenti all'estero, appartenenti alle seguenti categorie:

a) imprenditori che intendono attuare un piano di investimento che sia giudicato di interesse per l'economia nazionale, con un impiego di risorse proprie non inferiori a 500.000 euro, nonché la creazione almeno di tre nuovi posti di lavoro;

b) liberi professionisti che intendono esercitare professioni regolamentate o vigilate, oppure non regolamentate ma rappresentate a livello nazionale da associazioni iscritte in albi o elenchi validi per le pubbliche amministrazioni;

c) titolari di cariche societarie di amministrazione e di controllo (ex decreto interministeriale n. 850 del 2011);

d) artisti di chiara fama o di alta e nota qualificazione professionale, ingaggiati da enti pubblici o privati;

e) cittadini stranieri che intendono costituire imprese «start-up innovative» in presenza dei requisiti previsti dalla legge e che sono titolari di un rapporto di lavoro di natura autonoma con l'impresa.

Da questa schematica e chiara distinzione, è possibile giungere ad alcune preliminari conclusioni: al netto delle eventuali conversioni di stranieri che sono già in possesso di requisiti minimi e ben definiti, è abbastanza evidente che l'attività imprenditoriale del migrante deve rispondere a necessità di carattere economico [punti a) e c)], possedere adeguate o eccellenti qualifiche professionali pregresse [punti b) e d)] oppure inserirsi in un settore specifico e innovativo, seppur nel rispetto della loro autonomia

[punto e)]. Si ricordi che, questa determinata previsione, peraltro affidata ad un decreto dell'organo esecutivo, dovrebbe sempre rispondere alla più generale normativa desumibile dall'art. 26 TUI, così come dall'art. 39 del D.P.R. n. 394/1999 che, se esaminati nell'ottica generale del lavoro, non offrono molti dettagli se non rimarcare che il soggetto debba essere economicamente autosufficiente per poter accedere al territorio dello Stato.

Tuttavia, tale impostazione – a prescindere dal mero aspetto numerico degli ingressi – sembrerebbe maggiormente orientata alla cd. "ragione del viaggio" piuttosto che alla natura etnico-sociale del fenomeno migratorio, privilegiando solamente talune nazionalità e/o tralasciando l'occasione di rapportarsi con un mutato assetto della popolazione straniera presente in Italia. Infine, l'attuale normativa – «erroneamente improntata su un sistema di "quote"» (Marando, 2001, 490) – può addirittura impedire l'ingresso sul territorio o compromettere la volontà del soggetto di perseguire un'idea imprenditoriale. A tal proposito, è bene osservare che la logica corrente di inserimento nel mercato del lavoro consta di numerose sfaccettature e la stessa iniziativa di impresa si avvale di innumerevoli forme di organizzazione; essa rappresenta, sempre più, una scelta primaria rispetto ad altre opportunità, contribuendo a rendere quanto mai obsoleto anche lo stesso binomio "autonomo/subordinato" che il legislatore ha voluto creare, con una logica di regolamentazione dei flussi che si ritiene «di difficile comprensione ed inutilmente vincolante» (Nappi, 2005, 315).

4. *La tutela del migrante imprenditore*

Chi può definirsi, almeno sotto il profilo giuridico-soggettivo, un imprenditore migrante? Per rispondere a questo quesito bisogna ricorrere, ancora una volta, alla Carta costituzionale. La condizione giuridica dello straniero in Italia, infatti, discende dall'art. 10, comma 2 Cost. ma, è bene ricordarlo, non si esaurisce solamente nel perimetro delle fonti nazionali. Come è noto, all'interno degli Stati membri dell'UE, sin dalla creazione della cittadinanza dell'Unione europea e dalla sua più recente implementazione, la suddetta condizione è da considerarsi in continuo divenire. A ciò si aggiunga che «alcune libertà contemplate nella Costituzione, sebbene testualmente riferite ai soli cittadini, si estendono ai non cittadini proprio in ragione della situazione giuridica tutelata, riguardando diritti fondamentali inviolabili dell'individuo e, in quanto tali, patrimonio irretrattabile di ogni

persona» (Moschella, 2016, 16).

Certo è che la definizione univoca del soggetto straniero, almeno per ciò che concerne la libertà di iniziativa economica, è messa a dura prova dalla coniugazione e l'insistenza di differenti prescrizioni normative e l'ormai evidente tripartizione degli statuti giuridici: europeo, extra-europeo e titolare di protezione internazionale. Si pensi, ad esempio, alla condizione di cittadino dell'Unione. Per ciò che concerne la nostra analisi, vale la pena ricordare che l'intento iniziale perseguito dai trattati istitutivi delle allora Comunità europee hanno sempre privilegiato la figura del lavoratore, quale elemento essenziale allo sviluppo di uno spazio comune di sicurezza, libertà e giustizia. Così, si è proceduto a creare, almeno nelle intenzioni del legislatore sovranazionale, una serie di facilitazioni e diritti accessori (libera circolazione, libertà di stabilimento, pari trattamento nell'accesso ad alcune posizioni, partecipazione alle procedure concorsuali, etc.) che potessero avvicinare (e in qualche caso lo fanno) la figura dello straniero europeo a quella di un qualsiasi cittadino nazionale.

Ad intensificare la tutela di questa condizione giuridica "privilegiata" dai trattati, è successivamente intervenuta la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questo strumento, a disposizione di ogni operatore giuridico all'interno degli Stati membri, non ha fatto altro che incardinare al suo interno quel sentimento originario di straniero-lavoratore già presente nei documenti istitutivi.

Tuttavia, il cittadino dell'UE - che può liberamente circolare ma non così liberamente stabilirsi in uno Stato membro - non deve essere inteso come un soggetto al quale non è possibile applicare determinate restrizioni. In relazione all'iniziativa economica, ad esempio, deve rispettare quanto stabilito dall'art. 41 Cost. e dalla legislazione nazionale, pur essendo esente - va ribadito - dal meccanismo delle quote di ingresso. A ciò si aggiunga la conclamata clausola di sostenibilità che il soggiorno del cittadino UE deve rispettare rispetto al sistema si welfare di accoglienza. In tal senso, quindi, non potendosi, a parere della Commissione europea, configurarsi «una relazione statistica tra la generosità dei sistemi di sicurezza sociale e i flussi di cittadini dell'Unione» (Sanna, 2014) sembra ormai chiaro come lo statuto giuridico che viene riservato al soggetto che proviene da altri Stati membri, sia in realtà limitato e circoscritto, seppur peculiare.

Ma un'analisi completa impone di considerare i nazionali provenienti da Paesi terzi e i titolari di una protezione internazionale. Tale distinzione, in primis, è necessaria in virtù dei differenti meccanismi di gestione dei flussi migratori che, come abbiamo tentato di riassumere, possono influire

sul primo accesso e sull'autorizzazione al soggiorno. Tuttavia, va anche considerato che molti dei diritti (seppur fondamentali) come quello in questione, sono facilmente configurabili per ciò che attiene la titolarità ma, per il pieno godimento degli stessi, lo straniero deve sempre far riferimento al diritto positivo, che resta agganciato a particolari condizioni previste dall'ordinamento (es. principio di reciprocità). Da qui, si desume per quale motivo, attraverso le norme sovra-ordinamentali ma anche grazie alla tradizione di determinate Costituzioni, «l'accesso ai diritti diventa differenziato tra chi è meramente presente sul territorio *de facto* e chi risulta *de jure* residente sullo stesso» (Ronchetti, 2012, 186).

Rispetto al lavoro, il livello di protezione interno parte, indubbiamente, dalla centralità dell'individuo (art. 2 e 3 Cost.), così come si evince da molte delle disposizioni che riguardano l'attività lavorativa all'interno del nostro ordinamento: in primo luogo, lo stesso art. 3, primo comma, dove al principio di uguaglianza si lega la «pari dignità sociale»; sullo stesso tenore, anche l'art. 36, primo comma, laddove rinvia a un'equa retribuzione al fine di assicurare «una esistenza libera e dignitosa» al lavoratore e alla sua famiglia. In modo ancora più profondo, il già citato art. 41 Cost., quando statuisce che l'iniziativa economica privata non può «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Da questi precetti non è escluso lo straniero, nel pieno rispetto di quella «promessa» che proclama la Carta costituzionale, per cui «il lavoro è lo strumento principale per acquisire un'identità sociale e quindi integrarsi e partecipare alla comunità in cui si vive» (Tria, 2013, 463). Non si dimentichi, infatti, che proprio il lavoro è protetto «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.).

Su quest'ultimo punto, una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (tra le più recenti, le sentenze n. 61 e n. 245 del 2011) invita il legislatore al bilanciamento degli interessi pubblici che investono le fasi prodromiche e di sviluppo dell'attività lavorativa dello straniero (sentenza della Corte Cost. n. 172 del 2012). Si pensi, ad esempio all'individuazione dei titoli richiesti al fine di concedere le necessarie autorizzazioni ai cittadini extra-europei che intendono soggiornare e lavorare nel territorio della Repubblica (sentenza della Corte Cost. n. 78 del 2005) o tutta la complessa macchina amministrativa, talvolta dotata di automatismi, che concerne il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno (sentenza della Corte Cost. n. 148 del 2008). Su quest'ultimo punto, vale la pena ricordare che la condizione dei migranti, soprattutto se lavoratori, costituisce il «presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbítri

da parte dell'autorità amministrativa» (sentenza della Corte Cost. n. 148 del 2008) che, in ogni caso, deve sempre agire «conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza» (sentenza della Corte Cost. n. 206 del 2006). Con questo non si vuole affermare che il legislatore, così come la pubblica amministrazione, non possano utilizzare, in ragione della condizione del soggetto, un trattamento differenziato (così, anche la Corte Cost. con la sentenza n. 104 del 1969); tuttavia tale azione deve essere ponderata e mantenere una certa proporzionalità rispetto al fine da perseguire, tenendo in debito conto – laddove necessario - anche il cd. "effetto utile" della normativa europea.

Tutto questo ci porta a riconsiderare, ad esempio, l'annoso 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». Ecco perché si rende necessario un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso cui è annualmente consentito ammettere nel territorio italiano, anche per lavoro autonomo, una percentuale ponderata di stranieri. Tutto ciò avviene tenuto conto anche dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea. Sul piano della tutela, quindi, 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, così come soggetto al quale sia stata riconosciuta una qualsiasi forma di protezione internazionale.

In ogni caso, il sistema delle quote prevede *de facto* specifiche restrizioni per i soggetti appartenenti a Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina. Come si può dedurre da quanto argomentato prima, le quote non riguardano gli stranieri provenienti dai Paesi membri dell'Unione europea, per i quali vige il limite esplicito (oltre alle valevoli 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 2004/38/CE nel suo complesso.

Le direttive europee intervengono in modo assai 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 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 indistinto, 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» (Guariso, 2015).

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 rispetto ai 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. In ultimo, si pensi ai casi in cui lo straniero è inattivo, anche temporaneamente: in tal caso, dovrà sempre dimostrare di disporre di risorse economiche proprie e sufficienti, a prescindere dalla condizione giuridica, se risiede per un periodo compreso tra i 3 mesi e i 5 anni di soggiorno.

5. *Considerazioni conclusive*

L'iniziativa economica dello straniero è un diritto fondamentale, sia per ciò che concerne la sua struttura - poiché ascrivibile all'ambito dei diritti civili - sia perché deve essere considerata come 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, questa definizione potrebbe non descrivere in pieno il soggetto a cui si riferisce. L'ordinamento sovranazionale europeo ha contribuito

a modificare i contorni e la stessa condizione giuridica dello straniero, così come internazionalmente inteso o come contenuto in numerosi testi costituzionali. Ciò si afferma, *in primis*, nel riconoscimento dei diritti e nelle possibilità di stabilimento nel territorio dello Stato.

Per questo motivo, esiste oggi una varietà più ampia di soggetti (es. nazionali UE, rifugiati, richiedenti asilo, lungo soggiornanti, etc.) identificabili come agenti del mercato, produttori di istanze e portatori di ricchezza. Questa metamorfosi - ancora in continuo divenire - suggerisce, anzitutto, di rapportarsi al fenomeno in questione utilizzando una prospettiva onnicomprensiva dei suoi elementi, evitando di dare peso solamente alle dinamiche o alle vicissitudini (es. contenimento, respingimento) dei flussi migratori.

L'analisi degli aspetti legislativi e giurisprudenziali - seppur non esaustiva - ci ha restituito una tutela del diritto di iniziativa economica a doppia intensità: se da un lato, i giudici 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.

Per altri versi, 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 personale 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 nostro avviso, esiste una "componente bi-dimensionale" dell'iniziativa economica migrante: 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 componenti della medesima libertà e, quindi, meritevoli della stessa tutela.

L'atteggiamento 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.

Il motivo di questo precetto va ricercato nel costo-opportunità di una mancata integrazione del migrante, sia essa di natura sociale o lavorativa. Tale aspetto, sebbene sia più semplice da evidenziare in termini economici, ha enormi ricadute sulla stessa tenuta della comunità (es. percezione alterata del fenomeno migratorio), sulla sua tradizione giuridica (es. richiamo ad erronei o presunti valori nazionali) e, infine, sulla certezza di taluni diritti. Quanto enunciato sul piano normativo, infatti, viene troppo spesso sacrificato sul piano politico-istituzionale, giustificato da ragioni che poco hanno a che vedere con il primigenio intento del legislatore costituzionale ed europeo. Pertanto, il mancato perseguimento di una corretta integrazione, unito al consequenziale assopimento di taluni diritti, potrebbe costituire un'inammissibile "costo", che andrebbe inutilmente a gravare sullo sviluppo delle generazioni future.

Riferimenti bibliografici

Cariola A. (2006). *Art. 4*. In R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di.), Commentario alla Costituzione, Milano, Utet.

Chiaromonte W. (2013). *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*. Torino, Giappichelli.

Costantini S. (2011). *Limiti all'iniziativa economica privata e tutela del lavoratore subordinato: il ruolo delle c.d. "clausole sociali"*. Ianus (5).

Deakins D., Majunder M., & Paddison A. (1997). *Developing success strategies for ethnic minorities in business: Evidence from Scotland*. New Community (23).

Di Gaspare, G. *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*. Diritto Pubblico (3), 2008.

Galgano F. (1982). *Sub art. 41*. In G. Branca (a cura di.), Commentario della Costituzione, Zanichelli-Il Foro Italiano.

Guariso A. (2015). *Approfondimento del servizio antidiscriminazione del mese di gennaio 2015. Stranieri e accesso al lavoro autonomo*. Servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose, www.asgi.it.

Kirman A. (2012). *L'identità nell'analisi economica*. Ragion pratica (39).

Marando M. (2001). *Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti «speciali»*, Diritto delle relazioni industriali (4).

Moschella G. (2016). *Immigrazione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali*. In G. Moschella e L. Buscema (a cura di), Immigrazione e condizione giuridica dello straniero, Roma, Aracne.

Nappi S. (2005). *Il lavoro degli extracomunitari*. Napoli, Esi.

Niro R. (2006). *Art. 41.* In R. Bifulco, A. Celotto, & M. Olivetti (a cura di.), Commentario alla Costituzione. Torino, Utet.

Rizzo C. (2018). *L'art. 41 della Costituzione nell'orizzonte del diritto penale dell'economia*. Costituzionalismo.it (1).

Ronchetti L. (2012). *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza.* In Id. (a cura di), I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni, Milano, Giuffrè.

Sacchetto D., Vianello F. (2013). *Navigando a vista. Migranti nella crisi economica tra lavoro e disoccupazione*, Milano, Franco Angeli.

Salmon J. (2001). *Dictionnaire de Droit international public*, Bruxelles, Bruylant.

Tria L. (2013). *Stranieri extracomunitari e apolidi: la tutela dei diritti civili e politici,* Milano, Giuffrè.

Michele Gradoli

La finanza islamica: mezzo di integrazione e fattore sviluppo

Sommario: 1. Cenni introduttivi – 2. Le condizioni dei musulmani in Europa – 3. L'incidenza delle migrazioni sull'Islam europeo – 4. Le opinioni degli europei sui musulmani – 5. La Finanza islamica in Italia come strumento di integrazione – 6. Conclusioni – Riferimenti bibliografici

1. *Cenni introduttivi*

Nell'immaginario collettivo l'inizio del Nuovo Millennio sarebbe coinciso con l'inizio di una stagione di benessere, di progresso tecnologico e di rinnovamento sociale: almeno nelle società occidentali gli anni 2000 da tempo hanno significato un nuovo inizio, il definitivo superamento delle tensioni e dei conflitti del Novecento verso una dimensione irenica o laica e altamente progressista.

All'alba del Nuovo Millennio, tuttavia, i processi d'integrazione sovranazionale come quella europea, ma non solo, i rapidi cambiamenti sociali e la rapida evoluzione tecnologica, pur avendo migliorato in modo diffuso e concreto la vita di migliaia di persone, di fatto pare che abbiano disatteso le aspettative e lo schianto degli aerei dirottati dai jihadisti contro le torri del WTC di New York sembrano aver distrutto quel sogno.

Le immagini degli attacchi dell'11 settembre, infatti, hanno radicalmente cambiato le sensibilità e gli approcci occidentali nei confronti di una serie di persone, suscitando paure, tensioni e violenze. La c.d. "Guerra Santa" si è progressivamente caricata di significati sempre più complessi e distorti che poco hanno a che fare con qualsiasi religione, eppure, le religioni tornano nei dibattiti e infine nello spazio pubblico. Sembra un paradosso perché per molti anni il progresso sociale – ancora una volta nell'immaginario occidentale – è spesso coinciso con una tendenza alla laicizzazione della società, arginando lo spazio per le religioni e sminuendo il loro contributo per l'evoluzione delle società contemporanee.

Nonostante questa "insofferenza" per le religioni e nonostante l'Occidente si credesse ormai libero da una serie di "contaminazioni" religiosamente orientate, l'Europa di fatto si è ritrovata a interagire con le religioni, con comunità religiose e con un immaginario simbolico da decifrare. Se il progresso auspicato era inteso come tendenza armonica e inclusiva, i processi di globalizzazione e i suoi contraccolpi combinati con le minacce jihadiste e del terrorismo globale hanno frammentato questa tensione in una serie di scontri, compreso quello del c.d. "*clash of civilization*".

In questo contento la presenza islamica europea è stata dipinta con toni sempre più aggressivi e violenti, tanto da diventare un argomento costante di qualsiasi agenda politica o dibattito. L'immaginario jihadista che riprende buona parte della simbologia islamica, stravolgendone il significato e il messaggio, è stato infatti doppiamente efficace: se da un lato è riuscito in un'opera universale sul piano del *recruiting* globale di *foreign fighter* e di terroristi, dall'altro è stato capace anche di terrorizzare i cittadini occidentali ed europei, condizionandone le vite e le idee stesse. Il terrorismo islamico infatti – come qualsiasi altro tipo di terrorismo – riesce nel suo obiettivo non solamente raccogliendo una capacità militare sufficiente a colpire un determinato target di riferimento, ma compie il proprio progetto quando riesce a divenire incubo e costrizione anche senza colpire.

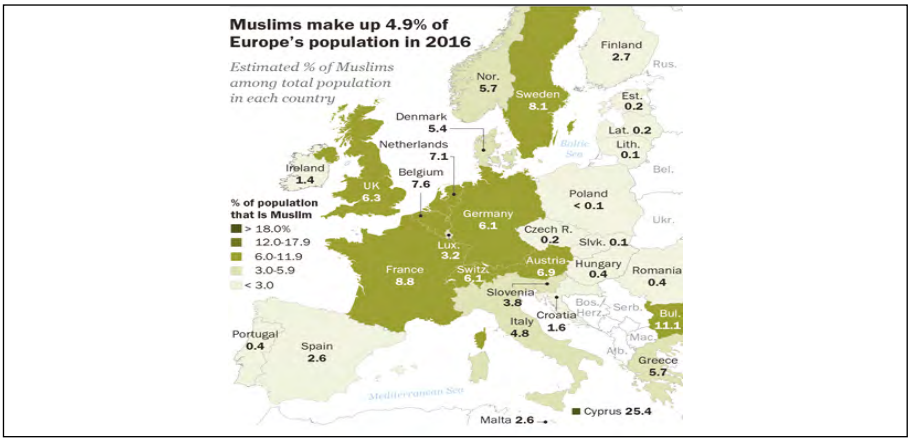
In questo contesto, il presente lavoro mira a fornire brevi cenni sulla presenza islamica in Italia e in Europa, dimostrando come anche le comunità islamiche siano spesso vittime del terrorismo jihadista e del clima di intolleranza sollevato dai terroristi e dai movimenti populisti/nazionalisti che anch'essi si cibano proprio degli attacchi terroristici per accrescere il proprio consenso, cavalcando le paure che naturalmente sorgono in seguito agli attacchi. In questo clima di intolleranza nei confronti dei musulmani e di sfiducia nei confronti della stesa idea di convivenza pacifica e civile, è diventato sempre più urgente trovare mezzi e strumenti che siano capaci di garantire efficacemente la possibilità di convivenza, cercando di arginare le derive più violente che, dopo tutto, non sono altro che le conseguenze più ambite dagli stessi terroristi.

2. *Le condizioni dei musulmani in Europa*

Il quadro brevemente descritto nell'introduzione dimostra come il processo di integrazione europea stia conoscendo in questo momento

storico una fase piuttosto critica in quanto quell'idea di convivenza possibile e di robustezza dell'identità europea in grado di accogliere senza annientarsi, sembrano essere ormai messi in crisi dai proclami populisti e da spinte sempre più nazionaliste. In questa cornice le condizioni dei musulmani europei o che vivono in Europa sono sempre più rischiose perché, soprattutto in alcuni contesti, è crescente l'intolleranza nei confronti dei gruppi religiosi islamici – così come degli stranieri e delle diversità di ogni tipo.

Figura 2 – Popolazione islamica rispetto al totale della popolazione per Paese.



Fonte: Pew Research Center, C. Hackett, 5 Facts about the Muslim Population in Europe, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/ (5 giugno 2018)

Secondo i dati del PEW Research Center, i musulmani in Europa nel 2016 erano il 4.9% della popolazione totale, una presenza concentrata prevalentemente nell'Europa centrale e del Nord. La Francia, il Belgio, la Germania e il Regno Unito rappresentano i Paesi con il maggior numero di musulmani sul proprio territorio e proprio in questi Paesi si assiste a un'organizzazione più complessa dei musulmani stessi con comunità, organizzazione e associazioni più strutturate.

3. *L'incidenza delle migrazioni sull'Islam europeo*

Si tratta inoltre di una presenza in rapida crescita e strettamente legata al fenomeno migratorio che ormai dal 2013 interessa in modo assai rilevante

la regione euromediterranea. In particolare, dal 2015 dopo lo scoppio della minaccia jihadista anche nell'area mediterranea dalla Siria fino alla Libia e poi ancora in Africa in Niger e in Somalia, il flusso migratorio si è intensificato assumendo dimensioni sempre maggiori nel tempo. Nonostante si parli di un fenomeno legato a una serie di eventi storici (la caduta dei regimi durante la c.d. "Primavera Araba", l'instabilità che ne è seguita, la guerra civile in Siria e la diffusione del sedicente Stato Islamico) ormai si tratta di un flusso migratorio che ha sempre meno le caratteristiche di una "crisi migratoria" – come spesso è stata definita – quanto piuttosto di un fenomeno di dimensioni in aumento e ancora una volta il legame con il mondo islamico è spesso forte. Un grande numero, infatti, di migranti provenienti dalle aree menzionate proviene da regioni a prevalenza islamica ed è musulmano pertanto l'associazione Islam-migrazione è spesso immediata.

Si vedrà nel paragrafo successivo quale conseguenze questa associazione ha sulla convivenza civile e sull'opinione degli europei sui musulmani, ma anche da un punto di vista demografico è stato ormai accertato che il fenomeno migratorio avrà un impatto rilevante sull'Islam stesso. Il PEW Research Center stima, infatti, che se i flussi migratori rimarranno costanti come nel 2015, in Europa il numero dei musulmani nel 2050 potrebbe arrivare al 14% della popolazione europea[1]. Gli scenari che questo studio delinea sono complessi: in un contesto infatti con un tasso di immigrazione pari a zero la popolazione musulmana potrebbe crescere ma solo fino a diventare il 7.4% della popolazione europea, mentre si aprirebbero prospettive differenti qualora i flussi migratori continuassero massicci come negli anni della c.d. "crisi migratoria" (2013-2015). In particolare, con un tasso medio d'immigrazione la popolazione musulmana potrebbe raggiungere l'11.2% della popolazione europea e, come suddetto, potrebbe arrivare al 14% nel caso di un'immigrazione verso l'Europa come nel 2014-2016.

Anche in questi scenari, inoltre, la presenza islamica si andrà a concentrare nei Paesi dell'Europa centrale e in particolare in Austria, in Germania, in Belgio e in Francia seguiti da Regno Unito e Norvegia. Nello studio del PEW Research Center si legge che nel 2050 la popolazione musulmana crescerà anche in relazione all'aumento del flusso migratorio:

[1] I dati del PEW Research Center pubblicati nel dicembre 2017 non includono fra i migranti i richiedenti asilo.

Tabella 4 – Presenza islamica nella popolazione media europea

Paese	2010	2016	2050 migrazione zero	2050 migrazione media	2050 migrazione alta
Austria	5.4	6.9	9.3	10.6	19.9
Germania	4.1	6.1	8.7	10.8	19.7
Belgio	6.0	7.6	11.1	15.1	18.2
Francia	7.5	8.8	12.7	17.4	18.0
Regno Unito	4.7	6.3	9.7	16.7	17.2
Norvegia	3.7	5.7	7.2	13.4	17.0
Italia	3.6	4.8	8.3	12.4	14.1
Media europea	3.8	4.9	7.4	11.2	14.0

Fonte: PEW Research Center - http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/12/04/europes-muslim-population-will-continue-to-grow-but-how-much-depends-on-migration/ (5 giugno 2018)

Si tratta di un aumento della popolazione musulmana dovuto prevalentemente alle migrazioni in quanto, come dimostrano le ragioni della crescita della popolazione musulmana dal 2010 al 2016, il numero dei migranti è superiore a quello delle nascite: dal 2010 al 2016 infatti si sono registrate 2.9 milioni di musulmani nati in Europa, un numero sicuramente alto ma comunque inferiore ai 3.4 milioni di musulmani migrati nei Paesi europei.

4. *Le opinioni degli europei sui musulmani*

Dopo la diffusione di *Daesh* nel Mediterraneo e dopo gli attacchi jihadisti in Europa, in concomitanza con la crisi migratoria e la crisi finanziaria che ha colpito i mercati – e le società – europei e occidentali, la presenza islamica in Europa è stata sempre più vittima di una serie di pregiudizi che in alcuni casi sono anche sfociati in violenze e discriminazioni.

In generale, gli studi del PEW Research Center riportano un'opinione degli europei spaccata sui musulmani presenti in Europa: da un lato infatti i Paesi con la maggiore percentuale di popolazione musulmana al loro interno presentano un atteggiamento meno ostile rispetto ai Paesi mediterranei e dell'Est che invece dimostrano di avere un'opinione per lo più negativa dei musulmani.

In particolare, l'Ungheria, l'Italia, la Polonia e la Grecia si presentano come maggiormente negativi nei confronti dei musulmani mentre il Regno Unito, la Germania e la Francia offrono uno scenario meno preoccupante.

Tabella 5 – Percezione della popolazione musulmana

Paese	Visione negativa dei musulmani
Ungheria	72%
Italia	69%
Polonia	66%
Grecia	65%
Spagna	50%
Paesi Bassi	35%
Svezia	35%
Francia	29%
Germania	29%
Regno Unito	28%

Fonte: Pew Research Center, C. Hackett, 5 Facts about the Muslim Population in Europe, 29 novembre 2017, disponibile online: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/ (5 giugno 2018)

Si osserva così che proprio i Paesi che sono il primo approdo delle migrazioni più recenti si dimostrano meno favorevoli a accogliere musulmani sul proprio territorio. D'altro canto va anche detto che, rispetto ai Paesi con una maggiore presenza islamica, si tratta di Paesi che solo recentemente hanno conosciuto un'apertura consistente dal punto di vista del multiculturalismo e della diversità, anche religiosa, in quanto storicamente sono stati Paesi con una forte emigrazione. Questa *chiusura* solo recentemente in qualche modo superata pure grazie al processo d'integrazione europea, va tuttavia esaminata anche in un contesto più ampio e con maggiore profondità di analisi perché infatti se da un lato si tratta di Paesi che spesso presentano posizioni tradizionaliste e conservatrici rispetto a una serie di questioni legate al progresso e alle sfide delle società occidentali (es.: diritti civili; pluralismo culturale; etc.), nei dati a nostra disposizione non si deve leggere necessariamente un atteggiamento c.d. "islamofobo" poiché il sondaggio del PEW Research Center ha avuto come oggetto l'opinione favorevole/negativa di cittadini e tale opinione personale non deve necessariamente essere confusa con sentimenti ben più preoccupanti come quelli dell'islamofobia che spesso sfocia in discriminazioni o aggressioni.

Tale dato è rilevante in quanto ci offre una visione generale e complessiva di come i musulmani sono visti in Europa e di come sia più o meno probabile che le ideologie islamofobe possano attecchire o meno su un determinato

territorio, ma la distinzione suddetta va ribadita e precisata anche perché pure nei Paesi, che secondo lo stesso sondaggio presentano atteggiamenti più favorevoli, di fatto hanno visto diffondersi anch'essi movimenti islamofobi altrettanto aggressivi. Negli ultimi anni, infatti, si è sviluppata in Europa un'ideologia islamofoba sempre più articolata e – in qualche modo – "seducente" che pone l'Islam al centro di una serie di critiche tanto da presentarlo sempre più come un nemico *naturale* dell'Occidente.

Diversi sono gli elementi dell'ideologia islamofoba[2] che, tramite una serie di argomentazioni, riesce a penetrare fasce di popolazione sempre maggiori[3]. Il primo pregiudizio è dato dalla presunzione che il mondo islamico sia compatto senza conoscere sfumature interpretative o culturali, nonostante la vasta ricchezza di interpretazioni e versioni che la religione islamica offre[4]. Individuate come un gruppo unico, compatto e quindi facilmente individuabile, le comunità islamiche sono presentate nella narrativa islamofoba come un elemento assolutamente separato e sciolto dalla cultura occidentale che, dal canto suo, si pone come inconciliabile con l'altra. L'Islam e l'Occidente sono così rappresentati come due sponde dello stesso mare senza che questo però sia considerato percorribile o attraversabile, è negata qualsiasi possibilità di interazione o di scambio[5].

Va inoltre evidenziato che la combinazione della crisi migratoria e dell'esplosione della violenza jihadista nel Mediterraneo e in Europa ha innescato un meccanismo assai nocivo per cui la presenza islamica è spesso confusa e presentata come una potenziale minaccia per la sicurezza europea. In particolare, alcuni dati del 2016 dimostrano come i Paesi che si presentano più ostili nei confronti di una presenza islamica sul loro territorio sono

[2] Va precisato che il sentimento di islamofobia non è recente in quanto l'intolleranza nei confronti dei musulmani e il sentimento di avversione nei confronti della cultura arabo islamica si è articolato e diffuso con particolare intensità anche durante il colonialismo francese come attestano alcuni testi tesi a dimostrare la difficoltà dei rapporti con il mondo islamico. Fra questi si ricorda "L'état actuel de l'islam dan l'Afrique occidentale francaise" dell'africanista francese Maurice De-lafosse (1870-1926) e "La politique musulmane dans l'Afrique occidentale francaise" di Alain Quellien.

[3] Un'analisi molto precisa dell'ideologia islamofoba contemporanea e occidentale è fornita dall'organizzazione non governativa britannica Runnymeede Trust che nel 1997 presentò la definizione degli otto elementi costitutivi dell'islamofobia nella pubblicazione Islamophobia: a Challenge for Us All.

[4] Per un approfondimento del pluralismo nell'Islam e delle evoluzioni che le diverse correnti interpretative hanno avuto nel corso dei secoli si veda Decaro C. (a cura di), L'Islam e l'Occidente, Carocci, Roma 2013.

[5] Per un approfondimento sulla definizione di islamofobia si veda fra gli altri: Gradoli M., Definire per tutelare. Quali significati per il concetto di "Islamofobia"?, in Rivista di Studi Politici "S. Pio V" n. 3/2016, pg. 66 e sg.

gli stessi che associano maggiormente il rischio jihadista con la diffusione delle comunità islamiche[6]. L'associazione Islam-terrorismo è pericolosa per tutta una serie di ragioni che non si riuscirà a esaurire nel presente lavoro ma è evidente che costituisce il primo ostacolo verso la costruzione di una comunità coesa e civile. In Polonia, Ungheria, Italia e Grecia, infatti, il 35%, il 37%, il 46% e il 30% dei cittadini continuano a ritenere che ci sia un legame più o meno forte fra le comunità musulmane e i gruppi estremisti e militanti come l'ISIS. In particolare, si è ormai diffusa la convinzione che i centri musulmani possano in qualche modo nascondere se non addirittura formare giovani terroristi pronti a operare sul territorio europeo, convinzione che tuttavia è smentita dai fatti in quanto è ormai accertato che i processi di radicalizzazione siano per lo più estranei ai circuiti religiosi.

L'altra convinzione che potrebbe giustificare un'associazione del genere è che molti europei ritengono i musulmani *naturalmente* simpatizzanti per il progetto di Daesh in quanto "Stato islamico". Tale convinzione è spesso supportata dal fatto che è ormai diffusa l'aspettativa di molti europei di dichiarazioni e prese di posizioni pubbliche da parte musulmana ogni qual volta ci sia un attacco jihadista contro un obiettivo occidentale. Da un lato è sicuramente vero che in un determinato momento storico – anche recente – ci sia stato bisogno di un dialogo più forte e chiaro con le comunità islamiche anche in relazione al tema della lotta al terrorismo, tuttavia, pare ormai assurdo imputare alle comunità islamiche europee un obbligo di dissociazione costante ogni qual volta avvenga un episodio legato al terrorismo di matrice islamica. Un atteggiamento del genere, infatti, non fa altro che seguire le divisioni tracciate dai terroristi stessi, confermando una presunta estraneità dei musulmani dalle comunità europee e un innato legame con i terroristi.

D'altronde la minaccia jihadista è riuscita in qualche modo a svilupparsi in modo efficace – almeno secondo le aspettative dei terroristi – in quanto il pericolo del terrorismo islamico è divenuto ormai un termine di paragone in qualsiasi fase del dibattito politico in Europa, dall'esercizio della libertà religiosa alla gestione della crisi migratoria. In particolare è stato registrato che una percentuale piuttosto alta degli europei (59%) ritiene che la crisi migratoria possa incidere sull'aumento del terrorismo nel proprio Paese e questo dato cresce, come prevedibile, in alcuni Paesi che si presentano come più intolleranti nei confronti di una presenza islamica (Ungheria 76%; Polonia 71%, Italia 60%), mentre un dato interessante è quello relativo ai

[6] Dati disponibili online: http://www.pewglobal.org/2016/07/11/negative-views-of-minorities-refugees-common-in-eu/ga_2016-07-11_national_identity-02-04/ (ultimo accesso: 11/06/201/)

cittadini tedeschi i quali, pur non presentando un'opinione troppo contraria alle comunità islamiche (solo il 29% si dichiara sfavorevole ai musulmani), dichiarano per il 61% la loro convinzione a connettere la crisi migratoria con il rischio di un aumento del terrorismo[7].

Sulla scia di queste riflessioni e di questi dati, è interessante notare come la *questione islamica* sia diventata ormai un argomento politico sul quale i partiti sembrano essere chiamati a esprimere un'opinione soprattutto dopo l'ingresso dei movimenti nazionalisti e populisti sulle scene politiche nazionali ed europee. In particolare, uno studio ha analizzato le posizioni dei partiti politici europei sul tema della presenza islamica, esaminando quanti e quali siano le posizioni più islamofobe negli Stati europei ed è stato dimostrato che, nei Paesi summenzionati dove i cittadini erano meno favorevoli ai musulmani, la distanza fra le posizioni dei partiti di destra e di sinistra di intolleranza nei confronti dell'Islam è minore.

Uno studio del 2016 ha messo in relazione le aree partitiche dei principali Paesi UE e le posizioni più o meno favorevoli nei confronti dei musulmani europei[8]: ne è emerso un quadro piuttosto preciso in cui, come anticipato, i Paesi che più presentano opinioni negative nei confronti della presenza islamica europea, hanno anche un livello di islamofobia piuttosto trasversale fra i partiti di destra, di centro e di sinistra: in Ungheria, ad esempio, il 76% di opinioni sfavorevoli ai musulmani è diffuso a sinistra mentre la stessa idea è condivisa al 75% a destra e al 69% al centro. Scenario simile si riscontra anche in Polonia dove l'opinione negativa nei confronti dei musulmani è condivisa dal 61% del centro, dal 64% della sinistra e dal 70% della destra.

Altri Paesi invece come l'Italia e la Grecia, seppur presentando una diffusa insofferenza alla presenza islamica, di fatto dimostrano di avere un panorama politico maggiormente composito dove sono ben 29 (in Italia) e 31 (in Grecia) i punti percentuali che separano le due posizioni. Ugualmente interessante, infine, è esaminare i dati su questo tema nei Paesi UE che nel sondaggio precedente hanno presentato posizioni più tolleranti: nel Regno Unito o in Francia, ad esempio, l'insofferenza nei confronti dei musulmani infatti è basso tanto a sinistra che a destra[9].

[7] Dati disponibili online: http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/ (12/06/2018)

[8] Dati disponibili alla pagina: http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/unfav-muslim-dot-plot-web-version/ (11/06/2018).

[9] Si segnala inoltre che in Francia e nel Regno Unito la visione sfavorevole nei confronti dei musulmani si aggira anche nei partiti di destra intorno al 39% e al 33%, dati di gran lunga inferiori rispetto a quelli di altri Paesi UE.

Inoltre, nell'esame del crescente sentimento di islamofobia in Europa va evidenziato il fatto che la registrazione degli episodi di intolleranza o discriminazione è particolarmente complessa per due ragioni fondamentali: la prima è l'assenza di una definizione condivisa di islamofobia, la seconda è l'assenza di una normativa *ad hoc* che ne disciplini la sanzione e la prevenzione. Sul primo punto va infatti evidenziato che potrebbero essere diverse le sensibilità e così le interpretazioni da dare al termine: se infatti si analizzano alcuni documenti o interviste o dichiarazioni provenienti dal mondo islamico, il termine *islamofobia* allarga o restringe il proprio campo di indagine in maniera considerevole, soprattutto se messo in relazione con quanto previsto e concesso nell'esercizio della libertà di espressione. Se l'urgenza in questo momento è tamponare l'ondata islamofoba contemporanea che spesso si traduce o rischia di tradursi in violenze e aggressioni, d'altro canto non si possono ignorare le difficoltà che comporta la condivisione di una definizione giuridica, soprattutto con gruppi di persone che possono far riferimento a sistemi valoriali anche differenti da quello europeo/occidentale. La sensibilità islamica infatti rispetto alla libera espressione relativamente al culto musulmano o alle credenze dalla confessione potrebbe essere differente da quella più strettamente occidentale che bilancia il rispetto del sentimento religioso delle confessioni con il diritto alla libera espressione degli individui. Quest'ultima osservazione tuttavia non va confusa con uno degli argomenti summenzionati relativi all'ideologia islamofoba perché mentre gli islamofobi ritengono che le posizioni dell'Islam siano necessariamente divergenti e inconciliabili, la tensione verso una condivisione di un nucleo di valori fondanti e anche di una definizione d'islamofobia è invece possibile e necessaria in quanto indispensabile per accedere – o almeno provare ad accedere – a una tutela ancora parzialmente mancante[10].

5. *La Finanza islamica in Italia come strumento di integrazione*

In un contesto così frammentato non solo dal punto di vista dell'islamico, che anche in Europa presenta sempre più sfaccettature e interpretazioni, ma anche sul piano delle tutele europee destinate ai musulmani ci si chiede

[10] Per il momento l'unica protezione che è possibile applicare nei confronti delle comunità islamiche sono le normative anti-discriminazioni europee e nazionali in vigore, tuttavia tali normative spesso sono insufficienti o poco efficaci per tutelare le fattispecie delle discriminazioni specifiche subite dai musulmani europei.

quali possono essere gli strumenti disponibili per una maggiore protezione delle comunità islamiche e della convivenza civile e pacifica in Europa. La complessità delle sfide contemporanee, infatti, comporta un'articolazione maggiore delle risposte e degli strumenti che possano reprimere eventuali discriminazioni ma anche prevenire la diffusione di questi fenomeni. L'aspetto sanzionatorio infatti è solo marginale e in qualche modo poco soddisfacente in quanto andrebbe evidentemente ad attivarsi solo dopo il verificarsi di una violenza o di un'aggressione. La suddetta complessità contemporanea, tuttavia, offre una grandissima ricchezza di strumenti sempre più interdisciplinari e trasversali che coordinati potrebbero costituire una buona strategia per il superamento delle sfide odierne.

È il caso della finanza islamica che, seppur nata con l'intenzione di rispondere a una domanda di mercato da parte di alcuni musulmani, potrebbe costituire un efficace strumento d'integrazione in Europa.

Per finanza islamica s'intende l'insieme delle transazioni, dei contratti finanziari e degli organismi finanziari che siano conformi alla *Sharia*, la legge religiosa islamica. Come in qualsiasi altro campo di azione dei musulmani, la *Sharia* e il Corano individuano un codice di condotta personale, distinguendo ciò che è consentito (*halal*) da ciò che è vietato (*haram*). Sono questi i limiti in cui si può realizzare la libertà imprenditoriale e commerciale dell'individuo che desideri sviluppare la propria iniziativa economica conforme con il dettato religioso.

In particolare, la finanza islamica si fonda su tre princìpi fondamentali: il divieto d'interesse (*riba*); il divieto di incertezza (*gharar*) e il divieto di speculazione (*maysir*).

Il divieto di *riba* proibisce qualsiasi forma di interesse anche se originariamente tale divieto si applicava principalmente all'usura. In questo modo il divieto di *riba* mira realizzare i princìpi generali della religione islamica quali l'equità e la giustizia, prevenendo così qualsiasi forma di sfruttamento. Per tali ragioni il divieto di *riba* è assoluto a differenza degli altri due che possono essere superati a determinate condizioni.

Il divieto di *gharar* proibisce qualsiasi elemento di incertezza nelle transazioni o nei contratti islamici e, nel corso del tempo, gli elementi ai quali questo divieto si applica sono stati limitati all'informazione, al prezzo, all'oggetto e alle parti del negozio. Come suddetto, non si tratta di un divieto assoluto in quanto le parti possono superare le eventuali incertezze del negozio nella fase di negoziazione attraverso un'informazione corretta ed esaustiva.

Il divieto di *maysir* infine vieta gli eventi aleatori capaci di condizionare il

contratto, ma come per il *gharar*, il *maysir* è vietato solamente se considerato rilevante perché può essere limitato – e quindi superato – tramite un'informazione adeguata delle parti e un'opportuna analisi di mercato.

Oltre al rispetto obbligatorio dei tre princìpi summenzionati infatti, la c.d. finanza islamica si è dotata di un corredo di contratti tipici rispondenti a ulteriori princìpi che, tendendo ai citati ideali di equità e giustizia, impongono la partecipazione di entrambe le parti ai profitti e alle perdite. Tutto ciò è possibile in quanto ogni contratto che si possa considerare islamico deve prevedere anche una distribuzione appropriata del rischio; la partecipazione ai profitti secondo quanto concordato e la partecipazione alle perdite secondo quanto precedentemente condiviso.

Una trattazione esaustiva dei contratti della finanza islamica non può concludersi nello spazio dedicato a questo lavoro ma per il momento pare sufficiente ricordare che sono ormai diversi i contratti tipici che nel corso degli anni la finanza islamica ha elaborato e fra questi si ricordano la *Mudharaba* tramite la quale la banca riesce a finanziare un progetto a breve termine di un imprenditore; la *Musharaka* in cui la banca finanzia un progetto imprenditoriale divenendo però azionista dell'impresa stessa; la *Murabaha* che consiste in una doppia vendita con pagamento differito; l'*Ijara* assimilabile al convenzionale *leasing* e il *Waqf* che è una fondazione dedicata alla protezione dei beni destinati a loro volta alla comunità.

Al momento il mercato europeo non conosce una "piazza islamica" particolarmente strutturata anche se alcune aperture sono state fatte come le c.d. *Islamic windows* che hanno permesso ad alcune banche convenzionali di raggiungere nuovi target di utenti musulmani attraverso l'offerta di servizi e prodotti finanziari *halal*. L'apertura di queste finestre rappresenta il nodo della riflessione che si condivide con il presente lavoro perché grazie alla programmazione di un'offerta più inclusiva – anche di prodotti finanziari islamici – il mercato europeo riuscirebbe a toccare un target che potrebbe essere attratto da altri mercati e a includere un gruppo di cittadini che sono spesso esclusi, come le comunità islamiche europee.

Il superamento delle difficoltà nel processo di integrazione non può che essere supportato dal binario giuridico della protezione dei diritti e delle normative anti-discriminazioni ma l'obiettivo della convivenza civile in Europa deve abbracciare anche altri ambiti, permettendo un'inclusione che sia effettiva e reale. Letta in una chiave originale e sotto questa prospettiva, la finanza islamica rappresenta uno strumento utile per il superamento dell'esclusione dei cittadini e delle persone di fede islamica che vivono in Europa: in particolare, l'esclusione di alcune fasce della popolazione

– in questo caso quella islamica – non va considerata unicamente sul piano sociale ma anche su quello finanziario. L'esclusione finanziaria, infatti, costituisce una barriera sostanziale all'evoluzione delle capacità dell'individuo, impedendogli di elaborare le proprie attività produttive, professionali e sociali.

In particolare, l'esclusione finanziaria limita lo sviluppo delle comunità stesse perché sprovviste di quegli strumenti che permetterebbero loro di avviare attività economiche capaci di mantenerle e di sostenere così i costi ad esempio dell'istruzione delle generazioni successive. D'altro canto, è stato accertato che l'inclusione finanziaria riduce la povertà in quanto promuove lo sviluppo imprenditoriale, l'istruzione, il consumo e l'impiego. Qualsiasi comunità infatti riesce a integrarsi e a svilupparsi quando riesce non solo a ottenere una tutela dei propri diritti fondamentali ma anche un'autonomia/identità economica che le possa permettere di studiare, di migliorarsi e *integrarsi* a sua volta anche nel mercato di riferimento.

I fattori dell'esclusione finanziaria sono a loro volta diversi e possono dipendere da fattori sociali, dall' offerta oppure dalla domanda. Nel caso europeo ancora non sono disponibili dati aggiornati e certi circa l'effettiva domanda di un'offerta finanziaria *halal*, tuttavia pare evidente che la previsione di un'offerta di tipo *halal* possa sicuramente intercettare una domanda reale – se non altro per il numero di musulmani presenti in Europa – che probabilmente trova le sue risposte in offerte provenienti da mercati extra-europei, impoverendo così il mercato europeo stesso.

L'inclusione dei musulmani che passa anche attraverso la formulazione di un'offerta di servizi *Sharia-compliant,* infatti, non è un'operazione di semplice tensione verso l'integrazione di una diversità ma rappresenta anche un'ottima opportunità economico-finanziaria per tutti gli operatori del settore che vogliono includere nei propri riferimenti, anche un target finora poco esplorato. La creazione di un'offerta del genere, infatti, non si rivolgerebbe solamente ai musulmani o solo ai musulmani europei ma a tutti gli europei e a tutti i musulmani, compresi quelli che vivono fuori dall'Ue ma che vorrebbero investire in attività economiche in Europa.

Va comunque precisato che le difficoltà nella creazione di servizi e prodotti islamici esistono pure a livello di regolamentazione perché ad esempio la banca islamica non segue gli schemi contrattuali convenzionali e alcune operazioni, per essere considerate lecite, debbono essere suddivise in diversi negozi giuridici e questo aspetto solleva anche un'ulteriore serie di criticità sul piano fiscale a causa del rischio di una doppia imposizione fiscale sulla medesima operazione (come potrebbe accadere nel caso della doppia

vendita di una *murabaha*). Si tratta comunque di criticità superabili anche in un contesto di finanza convenzionale, qualora si ravvisasse la volontà di percorrere un'apertura al sistema islamico.

Sui vantaggi di un'inclusione anche finanziaria dei musulmani europei si è già detto, tuttavia pare che un problema sicuramente rilevante è rappresentato dall'ondata di populismo e nazionalismo che ha travolto l'Europa soprattutto negli ultimi 5 anni, quando la presenza islamica è tornata ad essere come dopo l'11 settembre, fonte di preoccupazioni e minacce. Se infatti nell'ottobre 2013 James Cameron andava a dichiarare che Londra sarebbe divenuta una delle "*great capitals of Islamic finance*"[11], oggi un annuncio del genere suonerebbe quanto mai insolito. Gli attacchi a Charlie Hebdo, al Bataclan e a Nizza, Brexit e la crisi migratoria hanno frenato l'entusiasmo di una crescita comune e condivisa e l'ostacolo maggiore oggi sembrerebbe proprio costituito dalla totale diffidenza che ormai tutto l'immaginario e la simbologia islamica rappresentano.

6. *Conclusioni*

I dati riportati nella prima parte del presente lavoro dimostrano come la presenza islamica in Europa sia ormai rilevante, in crescita e si tratta di una "minoranza" i cui diritti e istanze non possono essere ignorate dai policy maker e dal mercato europeo. Tuttavia, il percorso di inclusione e di convivenza con i gruppi musulmani europei è stato complicato negli ultimi 15 anni dall'espansione sempre più aggressiva e violenta dei jihadisti prima con gli attacchi dell'11 settembre e poi con gli attentati terroristici sul territorio europeo. Ne è scaturita una paura tale che ha favorito la crescita di un sentimento sempre più forte di intolleranza nei confronti dei musulmani, tanto da minare la convivenza civile nei Paesi dell'Unione europea.

D'altro canto, la pluralità e il rispetto per le diversità sono parte del DNA costituzionale europeo e occidentale, è in Occidente che è nata la concezione moderna di democrazia e di convivenza civile con tutto l'articolato meccanismo di pesi e contrappesi che permettono alle comunità nazionali ed europea di convivere pacificamente. Il riconoscimento dei diritti nel secondo Dopoguerra inoltre è stato un passaggio fondamentale nella tutela delle libertà in Occidente e in Europa, a questo è seguita

[11] Disponibile all'indirizzo https://www.theguardian.com/money/2013/oct/29/islamic-bond-david-cameron-treasury-plans (ultimo accesso: 18/06/2018)

l'intensa e necessaria attività giurisprudenziale tanto a livello nazionale e che sovrastatale, riuscendo in questo modo a interpretare e rendere vivi i diritti e le libertà dichiarate come fondamentali e essenziali per cittadini e individui.

Va però osservato che, seppur necessarie e fondamentali, le dichiarazioni dei diritti non riescono da sole a garantire il raggiungimento dell'obiettivo finale, quello della convivenza pacifica e civile. Le pronunce dei giudici, inoltre, riescono a interpretare, aggiornare, vivificare i diritti contenuti nelle Carte ma anche nel loro caso, si tratta di pronunce che intervengono in un momento successivo rispetto alle violazioni e, anche se con efficacia universale e *pro futuro*, di fatto restano comunque legate a una fattispecie che in qualche modo deve verificarsi perché si avvii quel processo di riflessione giuridica. La complessità della convivenza e del pluralismo del nuovo millennio, invece, richiedono approcci sempre più trasversali per rispondere a sfide sempre più articolate.

Il caso della convivenza con i musulmani in Europa è in questo senso emblematico: si intrecciano diverse dimensioni, dalla quella religiosa a quella culturale, e si richiede una regolamentazione di una serie di fenomeni anche estranei alla sensibilità europea o occidentale. Se così le libertà riescono a essere tutelate grazie alla dichiarazione dei diritti e all'azione dei giudici, d'altro canto per essere effettivamente protette e vissute hanno bisogno di un contesto di azione più ampio, in quanto si inseriscono nelle vicende umane delle persone che costituiscono le comunità stesse. Il mercato potrebbe presentarsi come una di queste dimensioni, uno spazio in cui le libertà sono effettivamente garantite e tutelate: la possibilità di contribuire alla formazione della comunità, la possibilità di accedere alle opportunità del mercato e professionali, l'inclusione in circuiti di sviluppo e di progresso avvengono solamente in un mercato che sia effettivamente inclusivo, permettendo così a quei diritti dichiarati nelle Carte di esprimersi e vivere.

La vicenda del processo di integrazione europea è ancora una volta il riferimento di questa evoluzione: nel mercato le potenze europee sono riuscite a superare secoli di conflitti, tensioni che sembravano insuperabili per giungere a costruire un modello unico di integrazione economica, costituzionali e politica. Anche nel caso dell'Unione europea – con il supporto della Convenzione e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – il mercato è arrivato *prima* della dichiarazione dei diritti, ne è stato il vettore e il campo su cui si sono sviluppati. Ancora una volta, il mercato europeo potrebbe ripetere il suo contributo per l'avanzamento dei diritti, riuscendo a integrare quegli spazi che il Diritto – per sua natura – non riesce a colmare.

Riferimenti bibliografici

Alicino F. (2016), *I diritti umani nel mondo globale. Tradizioni religiose tradizioni costituzionali e «mare nostrum»*, Napoli, Editoriale Scientifica

Biancone P. P. (2012), *Il bilancio della banca islamica e la rappresentazione dei principali contratti finanziari*, Milano, Franco Angeli

Biancone P. P. (2017), *La banca islamica*, Torino, Giappichelli

Corrao F. e Violante L. (2018), *L'Islam non è terrorismo*, Bologna, Il Mulino

Decaro C. (a cura di) (2013), *Tradizioni religiose e tradizioni costituzionali - L'Islam e l'Occidente*, Roma, Carocci

Fundamental Rights Agency of the European Unione, *Muslims in the EU: High levels of trust despite pervasive discrimination*, 21 settembre 2017, http://fra.europa.eu/en/press-release/2017/muslims-eu-high-levels-trust-despite-pervasive-discrimination

Pew Research Center, *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*, 11 luglio 2016, http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/

Pew Research Center, *Europe's Growing Muslim Population*, 29 novembre 2017, http://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/

Pew Research Center, *Europe's Muslim population will continue to grow – but how much depends on migration*, 4 dicembre 2017, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/12/04/europes-muslim-population-will-continue-to-grow-but-how-much-depends-on-migration/

Pew Research Center, *Those on ideological right more unfavorable toward Muslims in most countries*, 8 luglio 2016, http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/unfav-muslim-dot-plot-web-version/

Pew Research Center, C. Hackett, *5 Facts about teh Muslim Populazion in Europe*, 29 novembre 2017, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe

Cinzia Maldera

Un caso di studio: il progetto Entryway *Imprenditoria senza confini*

Sommario: 1. Cenni introduttivi – 2. Attualità del tema – 3. Obiettivi e destinatari del progetto – 4. Conclusioni – Riferimenti bibliografici.

1. *Cenni introduttivi*

Presentiamo in questa sezione della pubblicazione il progetto pilota finanziato dalla Commissione Europea *EntryWay- Imprenditoria senza confini*, introdotto come caso di studio sul tema in oggetto.

La Commissione Europea, Direzione Generale per il Mercato Interno, l'Industria, l'Imprenditorialità e le PMI, ha selezionato il progetto attraverso la Call for proposals n. 225-G-GRO-PPA-16-9233 *Entrepreneurial capacity building for young migrants*, una chiamata per progettualità che rispondessero agli obiettivi posti dalla Commissione Europea stessa.

Nel suo complesso, quattro progetti pilota sono stati finanziati e hanno avuto inizio nel 2017: *EntryWay ME4Change, Fresh Start e YOU-ME*. Insieme coprono 9 paesi dell'Unione Europea: Belgio, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Regno Unito.

IFOA, autore del presente articolo, nasce dalla volontà delle Camere di Commercio, ed è Ente di Formazione e Agenzia per il lavoro, un binomio che permette di offrire percorsi di crescita, formazione, professionalizzazione e programmi di inserimento nel mondo del lavoro. Agisce su scala nazionale ed internazionale al fine di trasferire *sapere utile* a persone, aziende e territori seguendo le regole di un codice etico che ha come obiettivo la crescita professionale degli individui.

Uno degli ambiti di realizzazione delle nostre attività è centrato sul tema dell'*Imprenditorialità*: accompagniamo le persone e gli aspiranti imprenditori a trasformare un'idea in un progetto di impresa, attraverso un percorso di consapevolezza sul significato di imprenditorialità, la formazione e l'accompagnamento allo sviluppo di un business plan. Offriamo a

startupper e aspiranti imprenditori attività di formazione, supporto e consulenza nella progettazione, definizione e sviluppo di un progetto di impresa o di autoimpiego.

In linea con questi obiettivi, ci siamo cimentati sul progetto *EntryWay-Imprenditoria senza confini*, realizzato da un raggruppamento di 6 organizzazioni partner di 5 Paesi europei, al fine di condividere metodologie e strumenti didattici e migliorare i servizi offerti a sostegno dell'inclusione economica dei cittadini non comunitari residenti sui rispettivi territori. In dettaglio il partenariato è composto da: I.F.O.A. - Istituto Formazione Operatori Aziendali (Italia), Formaper – Azienda Speciale della Camera di Commercio Metropolitana di Milano-Monza-Brianza-Lodi (Italia)-Coordinatore, Unternehmer Ohne Grenzen E.V. (Germania), Camara Oficial De Comercio e Industria De Navarra (Spagna), Business and Cultural Development Centre (Grecia) e Insamlingsstiftelsen Ifs Radgivningscentrum (Svezia).

2. *Attualità del tema*

La Commissione Europea, nel testo della sopracitata *Call for proposals,* sottolinea che la sfida della migrazione può essere trasformata in un'opportunità per creare più crescita e posti di lavoro: l'Europa ha bisogno di tutti i suoi talenti e gli imprenditori migranti rappresentano una fonte di potenziale inutilizzato per la creazione di nuovi posti di lavoro. Inoltre la Call segnala che secondo alcuni studi i cittadini di paesi terzi hanno in media una maggiore propensione a creare la propria attività rispetto ai cittadini dell'UE con un background non migratorio (Missing Entrepreneurs 2015, Policies for Self-employment and Entrepreneurship. OECD/European Union 2015; Entrepreneurial diversity in unified Europe, Ethnic minority entrepreneurship/migrant entrepreneurship, IMES and Triodos Facet for the European Commission, 2008).

Per rispondere agli obiettivi posti dalla Call Europea, il progetto EntryWay si propone di fornire assistenza qualificata e mirata ai cittadini di paesi terzi aspiranti imprenditori, contribuendo così all'empowerment e alla loro integrazione economica, sociale e culturale. In particolare, il progetto fornisce a livello europeo un sostegno integrato all'imprenditorialità, orientamento, formazione e assistenza ad aspiranti imprenditori, affinché siano in grado di avviare e consolidare le loro imprese, anche sociali, a livello

locale e transnazionale.

Il progetto EntryWay è di grande attualità anche a livello italiano, visti i recenti dati dell'indagine condotta da *Unioncamere-InfoCamere* sulla base dalle informazioni del Registro delle imprese delle Camere di Commercio sulla presenza in Italia di *imprese guidate da persone nate all'estero*, con riferimento al 2017. Queste attività crescono infatti di quasi cinque volte più della media e, da sole, rappresentano il 42% dell'incremento delle imprese registrato nel 2017. Sono una realtà ormai strutturale nell'ambito del nostro tessuto imprenditoriale e hanno raggiunto le 590 mila unità, pari al 9,6% di tutte le imprese registrate sul territorio nazionale.

Il progetto pone le radici in alcune iniziative focalizzate che la Commissione ha avviato nel 2016, allo scopo di condividere le migliori pratiche a sostegno di imprese in tutta l'UE e oltre. Uno studio sulle buone pratiche nel promuovere e sostenere l'imprenditorialità dei migranti è stato lanciato a gennaio 2016 (Pubblicazione "Evaluation and Analysis of Good Practices in Promoting and Supporting Migrant Entrepreneurship - Guide book"- August 2016 - European Commission Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs). Lo studio ha raccolto informazioni sugli schemi di supporto esistenti e ha valutato pratiche metodologicamente valide a sostegno dell'imprenditorialitàdei migranti. Come risultato, lo studio ha creato uno strumento di *benchmarking* e sono state presentate 20 pratiche ispiratrici.

3. *Obiettivi e destinatari del progetto*

Il partenariato europeo del progetto EntryWay, riunito ai fini dell'implementazione delle azioni previste, è arricchito dalla presenza di una di queste 20 buone prassi ispiratrici, portata dal partner *Unternehmer Ohne Grenzen – Imprenditori senza confini* (Germania).

Il progetto mira a coinvolgere almeno 540 cittadini di paesi terzi interessati a diventare imprenditori. I territori target sono la provincia di Milano, Modena, Parma e Reggio Emilia, Bari in Italia, Amburgo in Germania, Salonicco in Grecia, la Navarra in Spagna e Stoccolma in Svezia. Priorità di partecipazione è riconosciuta a donne, giovani under 35 anni e tutti coloro che intendono avviare un'impresa sociale. Attraverso la partecipazione al progetto, i cittadini di paesi terzi possono approfondire e sperimentare il proprio talento imprenditoriale, con il

supporto di formatori, *business counsellors* e *mentors* qualificati. Sono previste tre fasi principali, ciascuna propedeutica a quella successiva: la selezione e l'orientamento; l'erogazione dei corsi di formazione e assistenza individuale per l'elaborazione del *business plan*; l'affiancamento da parte di un imprenditore o consulente esperto (mentor). L'approccio si basa sulla fornitura di un set completo di servizi di supporto che definiamo «la catena di valore a supporto dell'imprenditorialità». *Questo insieme di servizi ha lo scopo di assistere l›imprenditore o aspirante tale nelle varie fasi della pianificazione e dell›avvio del business. Come principio generale,* sottolineato dalla Commissione Europea, il giusto *coaching* può essere la chiave per la crescita di un'azienda e lo schema di *mentoring* è uno dei possibili servizi per le PMI. Il *mentoring* prevede incontri *one-to-one* con un imprenditore esperto che condividerà la sua esperienza e fornirà guida e supporto. Infatti, al fine di creare le condizioni per avviare imprese competitive e sostenibili, è importante costruire non solo le capacità imprenditoriali e manageriali, ma anche rafforzare le *soft skills e il capitale sociale*, che hanno a che fare con la *comunicazione, la costruzione di relazioni, la gestione del tempo,* ad esempio attraverso una relazione di *mentoring*.

Dalla cooperazione tra i partner, ci aspettiamo risultati in termini di sperimentazione di buone prassi nell'ambito del sostegno all'imprenditoria migrante, *mutual learning*, *benchmarking*, trasferibilità, sviluppo di approcci comuni e miglioramento di servizi, metodologie e strumenti didattici. Questi risultati andranno oltre la vita del progetto e alimenteranno nuove attività e nuovi traguardi dei singoli partner in collaborazione.

4. *Conclusioni*

A conclusione del progetto, è utile proporre un commento sul metodo proposto e testato in fase di realizzazione: l'approccio prospettato è "maieutico", per potenziare efficacemente l'imprenditorialità nelle persone stimolando il dialogo, l'indagine e l'autoanalisi, e accresce l'autoconsapevolezza e l'impegno nei confronti del progetto imprenditoriale e di carriera. I metodi di *coaching* infatti sono preferiti alla classica consulenza aziendale, incoraggiando il beneficiario a trovare le proprie risposte e prendere decisioni in autonomia.

Il progetto riconosce particolare importanza alla fase di orientamento per rafforzare l'autovalutazione dell'idea imprenditoriale inziale. Il modello

di questo progetto a livello europeo prevede alternanza di lezioni in aula e sessioni pratiche durante le quali i partecipanti applicano le conoscenze acquisite e «le testano» nella preparazione del proprio *business plan*, assistiti dal docente.

Questa iniziativa da un lato eroga servizi di valore alle persone, dall'altro sviluppa metodologie in partenariato: può quindi rappresentare una ottima opportunità sia per gli utenti finali, sia per le organizzazioni impegnate nella realizzazione delle attività stesse, utili e necessarie per affrontare le sfide del presente e del futuro.

Riferimenti bibliografici

Entry Way. (2018). *Project site "Entry Way"*. [online] Available at: http://www.entrywayproject.eu.

European Commission. (2008). *Entrepreneurial Diversity in a Unified Europe - Ethnic Minority Entrepreneurship/ Migrant Entrepreneurship - Final Report 2008. Anna Lindh Foundation*. [online] Available at: https://www.annalindhfoundation.org/publications/entrepreneurial-diversity-unified-europe-ethnic-minority-entrepreneurship-migrant.

European Commission. (2008). *Good Practices in the Promotion of Ethnic Minority Entrepreneurs - Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs - European Commission*. [online] Available at: https://ec.europa.eu/growth/content/good-practices-promotion-ethnic-minority-entrepreneurs-0_en.

European Commission. (2008). *Network on Migrant Businesses and Ethnic Minority Businesses - Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs - European Commission*. [online] Available at: https://ec.europa.eu/growth/content/network-migrant-businesses-and-ethnic-minority-businesses-0_en.

European Commission. (2016). *Evaluation and Analysis of Good Practices in Promoting and Supporting Migrant Entrepreneurship*. [online] Available at: http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421/attachments/1/translations/en/renditions/pdf.

European Commission. (2016). *The EU Action Plan on the integration of third country nationals*. [online] Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0377.

European Commission. (2018). *Migrant entrepreneurs*. [online] Available at: https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/migrants_en.

OECD. (2015). *The Missing Entrepreneurs 2015: Policies for Self-employment and Entrepreneurship*. [online] Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/the-missing-entrepreneurs-2015_9789264226418-en.

Unioncamere. (2018). *Imprese: quelle di stranieri verso quota 600mila (+3,4% nel 2017)*. [online] Available at: http://www.unioncamere.gov.it/P42A3653C160S123/imprese--quelle-di-stranieri-verso-quota-600mila---3-4--nel-2017-.htm.

I principali indicatori socioeconomici indicano che i lavoratori autonomi di origine straniera costituiscono oramai una parte consistente delle piccole e medie imprese presenti nel territorio europeo. Gli immigrati che si stabiliscono nei Paesi membri dell'UE presentano una spiccata vocazione alla creazione d'impresa rispetto alla media della popolazione autoctona. Partendo da queste premesse, il volume si prefigge di esplorare questo fenomeno attraverso una chiave di lettura multidisciplinare, analizzando gli aspetti giuridici, politici e sociali relativi alla condizione dell'imprenditore extra-europeo. Uno studio dell'esperienza italiana, orientato a comprendere se l'ethnic business può rappresentare una solida via per favorire l'integrazione dei soggetti migranti e lo sviluppo delle comunità locali.

CLAUDIO DI MAIO
è docente di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Calabria. Autore di numerosi articoli e saggi in materia di cittadinanza, integrazione socioeconomica dello straniero e tutela dei diritti fondamentali. È dottore di ricerca in "Impresa, Stato e Mercato" e assistant researcher del progetto europeo GLIMER (Governance and Local Integration of Migrants and Europe's Refugees).

RAFFAELE TORINO
è professore ordinario di Diritto Privato Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre, dove insegna 'Fondamenti di Diritto Comparato', 'Diritto, Istituzioni e Politiche dell'Unione europea' ed 'EU Internal Market Law'. È autore di libri e saggi in materia di Diritto Comparato e Diritto Europeo e ha curato opere collettanee nelle stesse materie. Esercita la professione forense in Roma, occupandosi prevalentemente di diritto commerciale e d'impresa, in ambito nazionale e transnazionale.

ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI