

INTEGRARE ATTRAVERSO IL LAVORO.

L'ESPERIENZA DELL'IMPRENDITORIA IMMIGRATA COME FATTORE DI SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE*

di Claudio Di Maio

Sommario: 1. Considerazioni introduttive – 2. L'iniziativa economica dello straniero: aspetti teorici e dottrinali – 3. *Ethnic business* e politiche migratorie: la prospettiva nazionale e europea – 4. Imprenditoria straniera, residenza e cittadinanza: spunti per una visione comparata. – 5. Integrazione e sviluppo: una strada possibile?

1

1. Considerazioni introduttive

Nei periodi di recessione economica, come quelli che le società europee stanno attraversando, il contesto locale assume una particolare importanza, sia dal punto di vista sociale che politico-economico. Da sempre presenti in alcune regioni italiane, gli stranieri assumono particolare rilevanza in determinati territori della penisola, sia per ragioni più puramente geografiche e di prossimità (es. Calabria, Sicilia, Puglia e più recentemente anche Basilicata e Abruzzo) sia per questioni più squisitamente economico-sociali (Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Campania e Piemonte). Tra le molteplicità di soggetti, troviamo una conseguente varietà di *status* giuridici da cui dipende, inevitabilmente, il percorso di integrazione di cui gli stessi stranieri potranno beneficiare. Accanto ai già noti "percorsi irregolari", in straordinario aumento rispetto agli anni precedenti (circa il 277% secondo la Commissione europea¹) c'è una grossa fetta di popolazione che, attraverso un processo assai ramificato ma spesso silente, risiede in forma stabile nelle comunità locali e ivi desidera integrarsi per dare manforte a quella ricerca di migliori condizioni di vita. Secondo la Fondazione Leone Moressa, il numero di imprenditori con nazionalità straniera è cresciuta di oltre il 20% (specie in Lazio, Campania e Calabria) arrivando, negli ultimi cinque anni, a quota 656mila: tra questi distinguiamo 165mila di origine europea e 491mila extra-Ue. Ad oggi, i titolari di azienda provenienti da uno Stato diverso dall'Italia sono l'8,7% degli imprenditori sul territorio nazionale (circa 7,6 milioni). Per quanto concerne la provenienza, il 30% degli imprenditori stranieri provengono da Marocco, Cina e Romania; tuttavia, nell'anno 2015, si registra una crescita del +3,8% rispetto al 2014, con i nazionali provenienti da Pakistan, Nigeria e Bangladesh che si rivelano i più inclini (+10%) nell'avviare un'attività

* Sottoposto a referaggio. Il presente contributo riprende, con alcune integrazioni, la relazione presentata al Convegno italo-iberoamericano di Diritto costituzionale "Costituzione economica e democrazia pluralista", il 7 aprile 2016 presso l'Università degli studi di Pescara.
1 Cfr. COM (2015) 286 del 27 maggio 2015, punto 3.

autonoma². Questa categoria, che in molti reputano assolutamente poco assimilabile alla condizione di persona migrante, sarà oggetto del presente studio in quanto opera con margini e prospettive assai confortanti, specie in alcuni settori, se paragonati con quelli delle imprese autoctone.

A tal proposito, anche al fine di determinare il soggetto della ricerca, vale la pena ricordare che per “imprenditore” ci si riferisce a tutta quella componente del mercato del lavoro che «gestisce un’impresa con dei collaboratori o che svolge un’attività con un certo grado di autonomia sul mercato»³. Seguendo questo approccio, si considera come “imprenditoriale” qualsiasi attività indipendente che provenga o sia promossa dal soggetto straniero, che gode di un certo grado di autonomia nell’iniziativa e nella gestione economica e lavorativa. In ogni caso, si fa sempre riferimento ad «un’attività diversa dal lavoro subordinato, e non solo alla prestazione dedotta nel contratto disciplinato dall’art. 2222 c. c.»⁴. L’ambito può variare secondo l’inclinazione e la situazione di partenza del soggetto, spaziando dal settore dei servizi, commercio, ristorazione così come nelle costruzioni. Tra l’altro, le attività economiche promosse dalla popolazione immigrata, solitamente, cambiano l’aspetto esterno e interno dei nuclei urbani, contribuendo anche a sfatare determinati luoghi comuni relativi a specifiche etnie o culture. Aldilà dell’iniziale sfiducia che può nutrire il consumatore nazionale, è sufficientemente dimostrato che «l’esistenza di piccole imprese etniche [...] è una manifestazione importante della capacità nella creazione di ricchezza da parte degli immigrati e allo stesso tempo, in alcuni casi, facilita la loro interazione con la popolazione autoctona»⁵. Certamente, l’avanzamento e lo sviluppo di queste attività dipende da alcune caratteristiche che, previamente, possono essere ricondotte alla potenziale ostilità del contesto locale, la struttura economica dominante e la capacità di apertura a nuovi prodotti e micro-mercati da parte del territorio: le difficoltà di inserimento si acquiscono se «i gruppi dominanti nella società di accoglienza hanno un parere negativo circa l’arrivo di attività di questi immigrati», costringendoli spesso «al ruolo di operatori marginali»⁶. Dal canto loro, gli stranieri cercano sempre di rispondere al rifiuto attraverso la comunità, che può essere quella di provenienza o, più semplicemente, un gruppo etnico già esistente; questo meccanismo incrementa la solidarietà e aiuta il consolidamento di attività autonome.

2 Cfr. le tabelle ricavate su interviste Panel Data e dati Infocamere, reperibili su FONDAZIONE LEONE MORESSA, *Il valore dell’immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2015, 42 ss.

3 C. CODAGNONE, *Imprenditori immigrati: quadro teorico e comparativo*, in E. Zucchetti, A. M. Chiesi, *Immigrati Imprenditori. Il contributo degli extracomunitari allo sviluppo della piccola impresa in Lombardia*, Milano, Egea, 2003, 33 ss.

4 M. G. GAROFALO, M. MC BRITTON, *Immigrazione e lavoro: note al T. U. 25 luglio 1998, n. 286*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 1, 2000, 496.

5 J. A. CEBRIÁN, M. I. BODEGA, J. BORDONADO, *La iniciativa empresarial del inmigrante*, in *Revista Economistas*, n. 99, 2004, 118.

6 A. PORTES, J. BÖRÖCZ, *Inmigración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y modos de acceso*, in *Alfoz*, n. 91-92, 1992, 30.

Si tratta di un fenomeno antico che, anche in virtù dei mutamenti economici e demografici, oggi assume un notevole peso, tanto da richiedere un'analisi che si avvalga della multidisciplinarietà, soppesando non solo le implicazioni economiche e sociali di questo comportamento con quanto concerne lo statuto giuridico di questi soggetti. Non si dimentichi che il lavoro è «l'elemento fondante dell'ordinamento statale»⁷, inteso nel suo senso più unitario che, come avremo modo di argomentare, avalla quell'interpretazione estensiva secondo cui il soggetto compie una funzione ben più ampia della semplice conquista di una posizione sociale, bensì aderisce ad un progetto «con una finalità generale, indicata della Costituzione come il progresso materiale o spirituale della società, complessivamente considerata»⁸. Rispetto allo straniero, se accettiamo questa visione antropologica e individualistica della Carta fondamentale, il dovere di svolgere un'attività utile alla società finirebbe per condividere la stessa essenziale funzione di integrazione della persona nella vita dello Stato e nella comunità sociale. L'analisi, quindi, non può prescindere dal prendere in esame tutte quelle situazioni che, in modo assai sintetico, potremmo definire come «(in)opportunità responsabili dell'oscillazione tra status giuridici e materiali»⁹.

2. *L'iniziativa economica dello straniero: aspetti teorici e dottrinali*

Gli studi relativi all'imprenditoria immigrata hanno sempre privilegiato gli aspetti sociali ed economici del fenomeno. La letteratura scientifica si è sempre concentrata sul profilo del migrante come lavoratore, guardando all'attività come fonte di integrazione, come canale di accesso alla comunità di accoglienza ma spesso privilegiando il ruolo subalterno del soggetto, nella sua condizione opposta a quello del cittadino. L'analisi teorica dell'*ethnic business* affonda le sue radici nel contesto statunitense, dove questi studi hanno trovato la loro maggiore affermazione e, solo tardivamente, si sono diffusi in Europa. Tra le correnti principali di pensiero, il fattore comune risiede nella ricerca del "motivo" che soggiace all'iniziativa imprenditoriale dello straniero. In un primo momento, si sono affermate le cd. teorie etnico-culturali¹⁰, che pongono l'accento sulla relazione esistente tra le caratteristiche tradizionali del gruppo etnico e le possibilità di successo imprenditoriale dello stesso; un altro filone di pensiero, invece, si concentra sui criteri di integrazione delle società di accoglienza, identificando il successo delle attività autonome dello straniero come uscita da una situazione di svantaggio lavorativo nel contesto di

7 M. OLIVETTI, Art. 1, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, 6.

8 M. CAVINO, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in M. Cavino, I. Massa Pinto, *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, Il Mulino, 2013, 24.

9 P. SAITTA, *Il lavoro integra? alcune note su immigrati, reputazione e crimine*, in *Studi sulla questione criminale*, III, n. 3, 2008, 55.

10 Cfr. I. LIGHT, *Ethnic Enterprise in America*, Berkeley, University of California Press, 1972. Si veda anche E. BONACICH, *A theory of middlemen minorities*, in *American Sociological Review*, 38, n. 5, 1973, 583-94.

riferimento¹¹; un terzo modello interpretativo, invece, analizza l'interazione tra le risorse interne ad ogni gruppo (sia etniche che di classe) e la cd. "struttura delle opportunità" offerta dalla comunità di inserimento¹².

A fronte di questo *background* scientifico, quasi con l'intento di creare un sistema di analisi internazionalmente riconosciuto, l'approccio europeo ha mosso i suoi passi dalle impostazioni d'oltreoceano, elaborando il cd. modello di *mixed embeddedness*: questa interpretazione sociologica¹³ del fenomeno, traducibile «alternativamente con i termini: radicamento, incorporazione, annidamento»¹⁴ tiene conto del «fatto che le transazioni economiche sono inserite in strutture sociali concrete –sistemi di interazione, rapporti di potere e di status, valori, aspettative reciproche, contesti culturali e istituzionali- che ne influenzano i contenuti, gli sviluppi e gli esiti, per cui le azioni degli attori sociali che ne sono protagonisti possono essere comprese solo all'interno di tale quadro e in rapporto dinamico con esso»¹⁵. Per questi studiosi, l'imprenditoria immigrata è, in definitiva, il risultato che scaturisce dall'intersezione tra l'ambiente, la cultura d'origine ed il modo in cui le attività indipendenti degli stranieri si inseriscono nel contesto economico e normativo del Paese ospitante.

Proprio su quest'ultimo punto, quello economico e normativo, pur nell'impossibilità di essere esaustivi, riteniamo sia necessario concentrare l'attenzione nell'analisi del tema in questione. In effetti, desta qualche curiosità il fatto che questo fenomeno, attualmente dai contorni sempre più definiti e rilevanti, sia stato trattato solo in parte dalla dottrina giuridica. Il ragionamento su cui fondare le questioni che porremo in esame può prendere le mosse dalla stessa nozione di lavoro, fondamento della Costituzione repubblicana (art. 1 Cost.). Nonostante questo termine appaia (insieme alla parola "lavoratore") molto spesso negli articoli della Carta fondamentale, ci dichiariamo sinora concordi con quella nozione di lavoro in senso "politico", espressa dalla «sovrapposizione dell'art. 1 e l'art. 4, co. 2 della Costituzione»¹⁶, dove in esso vengono racchiuse unitariamente tutte quelle funzioni che concorrono al progresso sociale e materiale della società. Tuttavia, come è stato recentemente osservato in dottrina, l'attività lavorativa «non può consistere in un'attività interna alla società, che colloca il lavoratore in una specifica posizione, ma nel perseguimento di finalità ad esso esterne, che conducano alla sua trasformazione, al suo

11 In tal senso, P. G. MIN, M. BOZORGMEHR, *United States: The Entrepreneurial Cutting Edge*, in R. Kloosterman, J. Rath, *Immigrant Entrepreneurs*, Oxford, Berg, 2003, 17-37.

12 Cfr. R. WALDINGER, H. ALDRICH, R. WARD, *Opportunities, Group Characteristics, and Strategies*, in R. Waldinger, *Ethnic Entrepreneurs. Immigrant Business in Industrial societies*, Londra, Sage, 1990, 13-48.

13 Sul punto, J. RATH, R. KLOOSTERMAN, *Outsider's Business. A critical Review on Immigrant Entrepreneurship*, in *International Migration Review*, 34, n. 3, 2000, 657-81.

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

15 E. BARBERIS, *Imprenditori immigrati, tra inserimento sociale e partecipazione allo sviluppo*, Roma, Ediesse, 2008, 67.

16 C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, 12.

progresso»¹⁷. Intesa in questo senso, la categoria di cui discutiamo ammette la partecipazione di tutti i soggetti che sono capaci attraverso il lavoro - nei limiti delle loro possibilità- di partecipare all'avanzamento e al progresso proprio e della comunità che li accoglie, siano essi cittadini o stranieri. Del resto, il Costituente ha così voluto racchiudere a fondamento dell'ordinamento «la condizione umana nella contemporaneità, più estesa, più comune e più significativa di valori concreti, materiali e immateriali, economici, sociali e di cultura»¹⁸. Si ricordi che, ai rapporti specifici tra i membri della comunità nazionale, è stato dedicato l'intero Titolo III del Testo fondamentale, ovvero quella parte che apprezzata dottrina ha ribattezzato come «Costituzione economica»¹⁹ quale «complesso di principi costituzionali che si occupano dei rapporti economici [...] e dai quali si desume quale modello di società sia stato prefigurato dai costituenti»²⁰. Ecco perché, in questa sede, riteniamo sia proficuo unire lo studio di elementi propri del sistema economico (l'iniziativa, *in primis*) on altri propri dell'ordinamento giuridico. Del resto, in tal senso sembra muoversi anche parte della dottrina scientifica quando, rispetto al sistema economico, denota «l'impossibile chiusura autoreferenziale, non potendo questi in alcun modo prescindere dalle risorse naturali offerte dall'ecosistema» e, in egual misura, non può tralasciare «forme di capitale sociale sottratti alla logica propria dell'economia»²¹. Allo stesso modo, anche l'ordinamento giuridico va ricostruito attraverso le chiavi di lettura che derivano dal sistema sociale nel suo complesso: «come l'attività economica presuppone categorie di natura intrinsecamente giuridica (basti considerare la nozione di "proprietà" e di "contratto"), così il sistema giuridico si avvale di nozioni elaborate dalla scienza economica ("l'iniziativa economica", il "risparmio"), in entrambi i casi rinviandosi, dall'interno di uno dei due sistemi, a figure generate e maturate all'interno dell'altro»²².

Ritorna centrale nel nostro discorso, quindi, il cd. principio lavorista della Costituzione che è valevole tanto per il cittadino come per lo straniero, poiché non incarna solo un diritto, bensì «un dovere civico, che si esplica in genere attraverso lo svolgimento di un'attività individuale»²³. Esso si lega perfettamente con un altro principio cardine, quello personalista, poiché la stessa attività lavorativa si riflette come «tramite necessario per l'affermazione della personalità»²⁴. La portata di questi concetti, almeno in questa sede, è universale, ritenendo che l'impianto teorico sinora

17 M. CAVINO, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, op. cit., 25

18 Cfr. G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la Costituzione economica italiana ed in Europa*, in www.constituzionalismo.it.

19 Tra i tanti, P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996.

20 A. PIZZORUSSO, *Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell'economia*, in *Stato ed Economia. Scritti in ricordo di D. Serrani*, Milano, Giuffrè, 1984, 6.

21 Teorie ampiamente rinvenibili in S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Milano, Feltrinelli, 2007. Anche S. ZAMAGNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2004.

22 L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e sistema economico: il ruolo della Corte costituzionale*, in F. Dal Canto, E. Rossi, *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di A. Concaro*, Torino, Giappichelli, 2011, 81.

23 G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2008, 873.

24 A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 115.

delineato si riferisca non solo allo straniero nella sua condizione di subordinazione lavorativa - come spesso avviene - bensì nelle diverse forme della sua vita attiva e, quindi, anche come lavoratore autonomo e imprenditore. È dalla coniugazione dei principi costituzionali precedentemente esposti che possiamo far discendere la tutela delle libertà economiche. La loro più ampia consacrazione si riscontra proprio nell'enunciato dell'art. 41 Cost., vale a dire l'iniziativa economica privata, che è ritenuta «libera». A tal proposito, aderiamo alla dottrina maggioritaria che «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»²⁵. Senza voler entrare nelle diverse sfaccettature che l'art. 41 Cost. può assumere, essendo questa una «questione ampiamente dibattuta»²⁶, consideriamo tale libertà in relazione allo straniero come la potestà «di decidere che cosa produrre, quanto produrre, come produrre, dove produrre»²⁷, assumendo che l'art. 41, co. 1 Cost. tutela sia la fase iniziale, sia la fase di svolgimento dell'attività economica. Il limite all'applicazione di questo precetto è desumibile dal secondo comma dello stesso articolo, ove si stabilisce che l'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». Diventa, quindi, implicito affermare che, anche allo straniero, per il combinato disposto degli artt. 2 e 10, co. 2 Cost. devono essere riconosciuti i diritti fondamentali in base al principio di uguaglianza e garantito il «pieno rispetto della dignità» in qualunque condizione essi si trovino, accettando l'idea 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»²⁸.

3. *Ethnic business e politiche migratorie: la prospettiva nazionale e europea*

La condizione giuridica dello straniero in Italia (ex art. 10, co. 2 Cost.) e all'interno degli Stati membri dell'UE, sin dalla creazione della cittadinanza dell'Unione europea e dalla sua più recente implementazione, è sempre in continuo divenire. Come è noto, l'intento iniziale perseguito dai trattati istitutivi delle allora Comunità europee hanno sempre privilegiato la figura del lavoratore, quale elemento essenziale allo sviluppo di un «rifugio certo» 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, in un certo senso, la figura dello straniero «europeo» a quella di un qualsiasi cittadino

25 R. NIRO, *Art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 852.

26 S. COSTANTINI, *Limiti all'iniziativa economica privata e tutela del lavoratore subordinato: il ruolo delle c.d. "clausole sociali"*, in *Ianus*, n. 5, 2011, 203 ss.

27 F. GALGANO, *Sub art. 41*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1982, 4.

28 A. KIRMAN, *L'identità nell'analisi economica*, in *Ragion pratica*, n. 39, 2012, 389.

nazionale. Eppure, se da un lato questa affermazione di libertà aggiuntive sembrava stesse scardinando l'ormai sottile linea di demarcazione tra la sovranità dello Stato e l'ingerenza delle istituzioni di Bruxelles²⁹, dall'altro verso la preoccupazione degli Stati membri che il lavoratore straniero (anche nella fase potenziale) potesse convertirsi in un carico eccessivo per il sistema di *Welfare* interno, ha recentemente mostrato come l'idillio della libera circolazione sia sempre più rivisto in chiave di "necessaria però non obbligatoria" opportunità, specie in un periodo di recessione economica³⁰. 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»³¹ 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.

Insieme a questi soggetti, bisogna considerare i nazionali provenienti da Paesi terzi e i titolari di una protezione internazionale (nell'Ue, anche di protezione sussidiaria) e ci si rende rapidamente conto come la tripartizione degli statuti giuridici rende ancora più complicata l'analisi in oggetto. Peraltro, si aggiunga 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. Si pensi, tra tutti i prerequisites, alla necessaria iscrizione del soggetto al servizio sanitario nazionale, così come l'inclusione in precise liste di registro: tale limite normativo rende chiaro come «tra la funzione anagrafica e alcuni diritti fondamentali della persona, e non soltanto del cittadino, corre un legame molto stretto»³². Da qui, si desume per quale motivo, attraverso le norme sovraordinamentali ma anche grazie alla tradizione di determinate Costituzioni, «l'accesso ai diritti diventa, quindi, differenziato tra chi è meramente presente sul territorio *de facto* e chi risulta *de jure* residente sullo stesso»³³.

In ogni caso, va ricordato che proprio rispetto al lavoro, il livello di protezione elaborato dal sistema europeo di tutela dei diritti, tanto da parte della Corte EDU così come dai giudici di Lussemburgo, si basa nel pari trattamento e nella dignità di tutte le persone. Questa impostazione, sebbene i Costituenti già considerarono come presupposto la centralità dell'individuo (artt. 2 e 3 Cost.), la riscontriamo in molte delle disposizioni che riguardano l'attività lavorativa all'interno del nostro ordinamento: a partire dallo stesso art. 3, co. 1, dove al principio di uguaglianza si lega la «pari dignità sociale»; allo stesso modo, l'art. 36, co. 1, rinvia a un'equa retribuzione al fine di assicurare «una esistenza libera e dignitosa» al lavoratore e alla sua famiglia.

29 Si pensi a quanto stabilì la nota sentenza della CGUE nel caso C-34/09 dell'8 marzo 2011 e successive decisioni.

30 Ci si riferisce a quanto deciso con la sentenza della CGUE nel del 11 novembre 2014.

31 Cfr. C. SANNA, *La crisi economica impone restrizioni alla libera circolazione delle persone?* www.eurojus.it

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

33 L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in Id., *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, 186.

In modo ancora più eloquente, l'art. 41 Cost. stabilisce che l'iniziativa economica privata non possa «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale - della quale abbiamo già discusso- o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». A questi precetti non è escluso lo straniero (qualunque sia la sua condizione occupazionale), 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»³⁴. Non si dimentichi che proprio il lavoro è protetto «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.). È questo l'approccio che deve guidare lo studioso e il legislatore per ciò che concerne l'ingresso e il soggiorno degli stranieri per questi motivi, sempre entro i limiti delle direttive europee e le convenzioni internazionali in materia. Dello stesso avviso, in numerose sentenze, anche i giudici della Corte costituzionale (tra le più recenti, le sentenze n. 61 e n. 245 del 2011). Ed è proprio al legislatore che spetta il bilanciamento degli interessi pubblici che investono le fasi propedeutiche e di sviluppo dell'attività lavorativa dello straniero (sentenza della Corte Cost. n. 172 del 2012) e tale azione serve ad individuare i limiti dell'ampia discrezionalità che egli possiede nella materia. Si pensi, ad esempio all'individuazione dei titoli richiesti al fine di concedere le necessarie autorizzazioni ai cittadini extraeuropei che intendono soggiornare e lavorare nel territorio della 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 arbitri 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 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, co. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998, 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

34 L. TRIA, *Stranieri extracomunitari e apolidi: la tutela dei diritti civili e politici*, in *Pratica giuridica*, Milano, Giuffrè, 2013, 463.

lavoratori italiani». A partire da questo enunciato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è annualmente consentito ammettere nel territorio italiano, anche per lavoro autonomo, una percentuale ponderata di stranieri, tenuto conto anche dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea. Ciò significa che il lavoratore straniero, qualora sia nelle possibilità di esercitarla, deve poter sviluppare la propria attività con parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, sia esso regolarmente soggiornante e/o familiare, così come soggetto ad una qualsiasi forma di protezione internazionale. In ogni caso, il sistema delle quote prevede, *de facto*, appositi ingressi per quei lavoratori di origine italiana, nonché per i cittadini di Paesi con i quali l'Italia abbia precedentemente sottoscritto accordi bilaterali per la regolamentazione dei flussi di ingresso. Si applicano restrizioni, invece, per i soggetti appartenenti a Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina. In ogni caso, come si può dedurre da quanto argomentato prima, le quote non riguardano quegli stranieri provenienti dai Paesi membri dell'Unione europea, per i quali vige il limite esplicito (oltre alle vevoli ragioni di ordine pubblico e sicurezza) dell'obbligo per il soggetto di non convertirsi in un onere eccessivo (o poco sostenibile) per il sistema sociale dello Stato ospitante, come si evince dalla Direttiva 200/38/CE nel suo complesso.

Per altri versi, le direttive europee intervengono in modo più deciso per ciò che riguarda l'accesso al lavoro da parte di determinate tipologie di straniero: in tal senso, la direttiva 2003/109 all'art. 11 garantisce ai soggiornanti CE di lungo periodo la parità di trattamento «per quanto riguarda [...] l'esercizio di un'attività subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri». In modo più vago, ai sensi dell'art. 26.1 della Direttiva 2011/95, vi è l'obbligo per gli Stati membri di autorizzare «i beneficiari dello *status* di rifugiato ad esercitare una attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione». In virtù di questo corpus normativo europeo, in un certo senso, «il cittadino di Paese terzo che si veda escluso dall'ammissione ad una attività di lavoro autonomo esclusivamente in ragione della sua condizione di straniero ed eventualmente anche in forza di una norma nazionale, potrebbe fare valere il suo diritto alla parità di trattamento in forza delle predette direttive comunitarie, che – relativamente a questa specifica disposizione – appaiono incondizionate e sufficientemente precise»³⁵.

In ogni caso, la posizione generale dello straniero, in quanto lavoratore, ci appare quanto mai difficile e complicata. Da un lato, come è certo, il diritto a realizzare la propria vocazione al lavoro deve essere garantita allo straniero in modo assolutamente paritario che per i cittadini, nonostante abbiamo già riscontrato evidenti differenziazioni sulla base della provenienza.

³⁵ Come sottolinea A. GUARISO, *Approfondimento del servizio antidiscriminazione del mese di gennaio 2015. Stranieri e accesso al lavoro autonomo*, in *Portale A.S.G.I.*, www.asgi.it.

Dall'altro lato, possono essere previste (e di fatto, lo sono) restrizioni all'accesso, vale a dire all'esercizio, del diritto sulla scorta di ragioni che, seppur ponderate, rischiano di comprimere la stessa attività del soggetto. Si pensi, ad esempio, ai casi in cui lo straniero si trovi inattivo (anche temporaneamente): in tal caso, qualora si tratti di un cittadino dell'UE, dovrà dimostrare (se risiede per un periodo compreso tra i 3 mesi e i 5 anni di soggiorno) di disporre di risorse economiche proprie e sufficienti, al pari dello straniero extraeuropeo, senza poter beneficiare di un sussidio a riguardo. Il medesimo discorso potrebbe applicarsi all'aspetto che riguarda il rapporto con la pubblica amministrazione: lo straniero, come vedremo, deve sottoporsi al medesimo procedimento amministrativo che, nel caso del lavoratore autonomo, non manca di complessità e scarsa semplificazione, poiché sempre vincolato alla endemica precarietà del titolo di soggiorno.

In ogni caso, la normativa italiana in materia di accesso degli stranieri al lavoro autonomo non può prescindere dagli enunciati contenuti negli artt. 2 e 43 del Testo Unico sull'immigrazione, da cui si evince chiaramente che il libero esercizio di una attività economica deve farsi rientrare senz'altro tra i diritti civili (che dunque devono essere attribuiti allo straniero regolarmente soggiornante a parità di condizione con l'italiano, salva espressa deroga contenuta in altro atto avente forza di legge) perché l'art. 43 qualifica espressamente come discriminazione qualsiasi "illegittima" restrizione nell'accesso all'occupazione da parte dello straniero.

Per altri versi, l'attività autonoma dello straniero deve essere letta alla luce di quella che è l'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, sono programmati e decisi (almeno in forma preventiva) dal Consiglio dei Ministri che, in base all'art. 26 del Testo Unico sull'immigrazione (d'ora in poi, T.U.I.) subordina ad un vero e proprio meccanismo di "quote" l'accesso di soggetti che intendono svolgere una qualsiasi attività per lavoro autonomo, non occasionale, che si considera rientrante nel cd. «decreto flussi». L'ultimo provvedimento transitorio, alla data in cui si scrive, è stato adottato con d.P.C.M. del 14 dicembre 2015 con il quale sono state previste circa 30mila quote, di cui 2.400 per lavoro di tipo autonomo o imprenditoriale.

Su questo punto, potremmo già porre alcune semplici osservazioni: anzitutto, va considerato che i flussi migratori odierni si distinguono in varie tipologie, non tanto sulla scorta della cd. "ragione del viaggio", bensì sulla natura etnica del fenomeno; allo stesso modo, l'art. 26 T.U.I., così come l'art. 39 del d.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999, 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 statale. In ultimo, appare come poco significativa,

poiché erroneamente improntata su un sistema di «quote»³⁶, la stessa definizione specifica della situazione giuridica in oggetto³⁷. Anche a parere di chi scrive, la logica attuale del mercato del lavoro consta di numerose sfaccettature e la stessa iniziativa di impresa si avvale di ulteriori forme di organizzazione; essa rappresenta, pertanto, una scelta primaria rispetto ad altre opportunità, contribuendo a rendere quanto mai obsoleto questo binomio “autonomo/subordinato” che il legislatore ha voluto creare, con una logica all’ingresso che si ritiene «di difficile comprensione ed inutilmente vincolante»³⁸.

In via interpretativa, quindi, si potrebbe considerare come autonoma qualsiasi attività diversa dal lavoro subordinato, così come si deduce proprio dall’art. 26, co. 2 del T.U.I. quando contempla come “ragione” per il rilascio di un titolo di soggiorno una «attività industriale, professionale, artigianale o commerciale» (ampliando la portata del già citato art. 2222 c.c..) sempre e quando essa non sia riservata ai cittadini italiani o provenienti dai Paesi membri dell’Unione europea. Questa esclusione circa il “fine” dell’attività, si somma alla necessità che nel Paese d’origine del soggetto intenzionato ad aprire in Italia un’impresa autonoma debba essere accordata una certa reciprocità, vale a dire che il medesimo esercizio possa essere condotto da cittadini italiani nel territorio straniero; tale prerequisite viene sondato dalle autorità diplomatiche, quando non già contenuto in accordi bilaterali sottoscritti dalle due Nazioni. A nostro avviso, se da un lato questo atteggiamento protegge il sistema economico nazionale nei settori che possono considerarsi come “strategici”, dall’altro lato si pone quale limite esplicito all’attività dello straniero che, in un certo senso, si può considerare meno libera.

A fronte di questa intenzione (perché di tale comportamento si tratta, sinora) il soggetto deve provare di possedere i criteri previsti dalla legge italiana per l’esercizio dell’attività specifica, ed effettuare l’eventuale iscrizione in albi e registri. Si badi bene che, in più di un caso, l’inclusione in suddetti gruppi può comportare ad esempio la necessità di richiedere anche il riconoscimento di eventuali titoli di studio o qualifiche professionali conseguite all’estero per svolgere l’attività scelta. È abbastanza evidente, inoltre, che verrà sondata dalle autorità l’adeguata consistenza dell’impegno finanziario (si pensi proprio alle attività commerciali o imprenditoriali) oltre che alle già menzionate risorse minime e sufficienti, con relativa certificazione di provenienza da fonti lecite e in misura maggiore di quanto previsto dalla legge per l’esenzione sanitaria.

Come si può notare, la richiesta del visto consolare, ossia della “ragione” dell’attività nel Paese di residenza, è uno degli ultimi passi che completa una serie di procedure assai complesse, dove l’iter amministrativo si interseca con l’incomprensibile tempistica delle autorizzazioni previe. A tal

36 Sul punto, si veda M. MARANDO, *Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti «speciali»*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4, 2001, pp. 473 ss.

37 Così anche L. GUAGLIANONE, *il lavoro autonomo*, in A. Tursi, *Lavoro e immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005, 283.

38 Sul punto, S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, Napoli, ESI, 2005, 315.

proposito, è necessaria la dichiarazione di Nulla Osta all'esercizio dell'attività che, nel caso di specie, verrà rilasciata dalla Camera di Commercio di competenza. Il visto, in ogni caso, viene accordato dalla rappresentanza diplomatica dopo aver ricevuto almeno tre autorizzazioni: dal Ministero degli Interni, dal Ministero degli Affari esteri e, qualora presente, dal Ministero di competenza dell'attività in questione. Non si dimentichi, come già accennato, che l'ingresso è poi sottoposto ai limiti previsti dal "decreto flussi" per l'attività richiesta. Infine, dopo la consegna da parte dello straniero della documentazione attestante quanto prima citato, la Questura rilascerà un permesso di soggiorno per lavoratore autonomo ai sensi dell'art. 5, co. 3 *quater* del T.U.I. per un periodo non superiore a due anni. La revoca del permesso e l'eventuale espulsione si verificherà qualora il soggetto venga condannato per violazione del diritto d'autore, la contraffazione, l'abuso nell'uso di segni distintivi di prodotti industriali e altri reati riconducibili alla proprietà intellettuale, come disposto dall'art. 26, co. 7 *bis* del Testo Unico.

L'analisi, quindi, ci restituisce un procedimento amministrativo dotato di complicati passaggi, talvolta ripetitivi che suggeriscono un atteggiamento di irragionevole precauzione da parte del legislatore; per altri versi, alla burocratizzazione relativa al rilascio del permesso di soggiorno, si somma l'esiguo tempo (due anni) accordato al soggetto per il potenziale avvio di una attività, limitata anch'essa dalle autorizzazioni preventive che, di fatto, incidono sulla prospettiva autonoma dell'iniziativa economica. I risultati più evidenti, almeno per quei soggetti che non provengono da esperienze economiche ben consolidate, sono riconducibili ad una persistente e scoraggiante difficoltà nel procedimento di avvio dell'attività imprenditoriale che, in modo assai scontato, potrebbe «determinare un forte tasso di abusivismo, peraltro pesantemente sanzionato qualora esso assuma le sembianze dell'abusivismo commerciale»³⁹. Si consideri che altre figure, sinora non assimilabili al lavoratore autonomo, possono essere ammesse nel territorio per motivi di interesse strategico e nazionale, ovvero al di fuori delle restrizioni sui flussi, ai sensi dell'art. 27 T.U.I. (es. professori, ricercatori, personale specializzato, titolari di Carta Blu UE etc.). Tuttavia, questa autorizzazione, in alcuni specifici casi, può riguardare anche l'attività imprenditoriale o, comunque, l'impegno finanziario di un singolo soggetto straniero, come vedremo nel proseguo dell'analisi.

4. *Imprenditoria straniera, residenza e cittadinanza: spunti per una visione comparata.*

L'ammissibilità dello straniero sul territorio dello Stato, oltre ai requisiti di legge, passa evidentemente attraverso una considerazione di opportunità condotta dai poteri centrali competenti in materia (Ministero degli interni, Ministero degli Esteri e, non ultimo, lo stesso Consiglio dei Ministri). Eppure, questa logica fondata su una ripartizione programmata dei flussi

³⁹ W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Milano, Giappichelli, 2013, 176.

sembrava idonea al fine di affrontare le normali e correnti questioni che pervadono l'ambito delle migrazioni, almeno nel suo disegno originale, del tutto slegata da logiche emergenziali che, al contrario, sembrano connotare la fase migratoria attuale. Questo atteggiamento, che definiremo come "misto", poiché profondamente intriso da una commistione fatta di public policy e legislazione, se coniugato con i giusti tempi (che il legislatore, in verità, aveva scandito) non necessariamente crea viscosità e problematiche, almeno nella programmazione pluriennale. Del resto, come è noto, risiede nella più profonda sovranità statale (con il rischio che il termine appaia obsoleto) la decisione di chi e come debba entrare a far parte della popolazione dello Stato, al netto di più o meno specifici requisiti. Il fine ultimo da raggiungere, in ogni caso, è la residenza stabile e autorizzata che può trasformarsi anche in piena cittadinanza.

A tal proposito, vale la pena ricordare che esiste una prerogativa assolutamente interna allo Stato, tale da consentire che lo straniero entri a far parte in modo permanente della Nazione, qualora si sia distinto per «grandi atti di servizio alla comunità»⁴⁰. La cd. "naturalizzazione" oggi ha assunto caratteristiche sempre più flessibili, rafforzando anche il delicato ambito della discrezionalità amministrativa. Nell'ordinamento italiano, ad esempio, l'art. 9 della Legge n. 91 del 5 febbraio 1992 stabilisce le modalità con cui il Presidente della Repubblica ha il potere di concedere (non riconoscere) la cittadinanza o residenza a coloro che, stante i requisiti minimi richiesti, possiedono una posizione giuridica per cui sia possibile abbreviare il naturale percorso di integrazione. È proprio all'interno di questo contesto che alcuni ordinamenti hanno deciso di favorire l'ingresso (non sempre con residenza stabile) di stranieri che possano vantare una certa capacità economica. Questo straniero investitore (e quindi, in un certo senso, imprenditore) è stato oggetto a vario titolo di interessanti interventi legislativi che, anche a parere di chi scrive, hanno favorito il sorgere di specifiche forme di «*ius pecuniae*»⁴¹ all'interno degli ordinamenti europei. Peraltro, questi istituti, che chiameremo col nome di *premium residence*, sono basate sulla contropartita tra un investimento e una posizione giuridica soggettiva, assolutamente assimilabile alla cittadinanza, poiché spesso fondata sui medesimi prerequisiti e corredata di un gran numero di diritti che non si discostano molto dallo *status civitatis*.

A tal proposito, è opportuno soffermarsi brevemente su quanto previsto dalla legislazione italiana attraverso il Permesso di soggiorno per residenza elettiva, che consente "l'ingresso in Italia, ai fini del soggiorno, allo straniero che intenda stabilirsi nel nostro Paese e sia in grado di mantenersi autonomamente, senza esercitare alcuna attività lavorativa" (d.m. n. 850 del 11 maggio 2011, all. A, art. 13). Oltre alla facoltà di soggiornare su tutto il territorio nazionale e di farvi rientro per il periodo corrispondente alla durata del permesso di soggiorno, i titolari del permesso per motivo

40 P. J. SPIRO, *Beyond Citizenship: American Identity After Globalization*, Oxford, OUP, 2007, 34.

41 Il concetto è stato sviluppato da J. STERN, *Ius Pecuniae. Staatsbürgerschaft zwischen ausreichendem Lebensunterhalt, Mindestsicherung und Menschenwürde*, in J. Dahlvik, *Migration und Integration. Wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich*, Vienna, Vienna University Press, 2011, 54.

di residenza elettiva possono iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale per la copertura assicurativa delle spese sanitarie; il documento ha la durata indicata dal visto (art. 5 c. 3 del T.U.I.) che solitamente è di un anno. La legge non prevede direttamente che il titolare di questa tipologia di soggiorno sia ammesso a svolgere attività lavorativa in Italia, ma le indicazioni provenienti dal Ministero degli Esteri in tal senso (Circolare del 12 luglio 2000, All. 1, par. 14 sostituito dal successivo d.m. n. 850/2011) lo esclude, facendo riferimento al fatto che lo straniero dovrà (e, quindi, potrà) vantare «titolarità di stabili attività economico-commerciali o da altre fonti diverse dal lavoro subordinato». La legge, in ogni caso, non prevede alcuna possibilità di conversione di questo permesso in permesso di altro tipo, ma sembra si possa sostenere che il soggetto ha la facoltà di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, qualora sussistano tutte le altre condizioni previste dall'art. 9 del Testo Unico. Meritori della medesima misura saranno anche l'eventuale coniuge convivente, così come i figli minori e i figli maggiorenni conviventi ed a carico, ai quali sarà accordato un analogo documento, a patto che le suddette capacità finanziarie siano giudicate adeguate anche per il loro mantenimento.

Accanto a questo disposto, si segnala il programma italiano *Startup Visa* (d.m. del 21 febbraio 2013) che è certamente anch'esso degno di nota, specie se si considerano i risultati più prossimi al beneficiario. Si tratta, per dirla con la terminologia più utilizzata, di una *fast-track* accordata al soggetto straniero che può usufruire di una procedura ad hoc, solo se rispetta i criteri limitativi di innovazione e unicità. Questo è quanto sembrerebbe emergere dalle linee guida elaborate dai quattro ministeri interessati (il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero degli Esteri, il Ministero dell'interno e quello del lavoro e delle politiche sociali). Ciò che si desume, almeno nella terminologia del tutto originale (parole come *start-up* innovative, *venture capital*, *angel investors*, etc.) è che il provvedimento si rivolge proprio a quel nuovo modo di "gestire" le imprese. Ciò non influisce, almeno nell'intento del legislatore, sulla titolarità della misura che sembra riferirsi alla totalità dei lavoratori autonomi stranieri. Ciò che invece restringe il campo di azione del provvedimento è proprio l'oggetto dell'investimento: con il termine "start-up innovativa" - come si legge dal documento congiunto dei Ministeri- ci si riferisce a una società di capitali, costituita anche in forma cooperativa, in base a quanto inteso nel diritto italiano, residente nel territorio della Repubblica ai sensi dell'articolo 73 del d.P.R. n. 917 del 22 dicembre 1986, le cui azioni o quote rappresentative del capitale sociale non sono quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multi-laterale di negoziazione. Tra le caratteristiche più salienti, oltre un'anzianità di quattro anni, vi è l'esigenza che abbia la sede principale in Italia, meno di 5 milioni di euro di fatturato (senza distribuire utili) e orientarsi ad *business* prevalentemente innovativo (almeno il 15% delle proprie spese deve essere in attività di Ricerca & Sviluppo).

Vista in questi termini, quella titolarità che, in un principio, si apriva ad ogni imprenditore (o lavoratore autonomo) sembra assai compressa sulla scorta di prerequisiti talvolta di difficile

certificazione e, in altri casi, assolutamente poco sostenibili in una epoca di recessione economica come quella appena trascorsa. Sembrerebbe, almeno ad una prima analisi, una misura molto più orientata ad attirare un determinato tipo di investimenti, che lambiscono vagamente le misure di integrazione dello straniero.

Tuttavia, l'atteggiamento del legislatore italiano è stato più vago rispetto ad altre esperienze limitrofe ma pur sempre orientate a questi obiettivi: tra i tanti, si pensi al *Cypriot Scheme for Naturalization of Investors* che non prevede alcuna necessità di residenza effettiva nel territorio, così come il *Foreigners in the Republic of Bulgaria Act*, che prevede addirittura l'opzione di scelta per lo straniero tra un permesso di residenza o la cittadinanza *pleno jure*. Di altro tenore normativo, gli antesignani *Austrian Nationality Act* e il *Irish Nationality and Citizenship Act*, maggiormente orientati nel privilegiare il bene sociale e di crescita generale del Paese. Risulta molto interessante, invece, quanto previsto dall'ordinamento spagnolo con la *Ley n. 14 del 27 settembre 2013* sugli aiuti all'impresa e all'internazionalizzazione. Nonostante la prima parte sia dedicata a misure di carattere economico e tributario, il secondo capitolo della legge stabilisce criteri e facilitazioni per coloro che realizzano un autonomo impegno di spesa da destinare a diversi ambiti (non solo l'ambito imprenditoriale); non è necessario che il soggetto sia iscritto all'anagrafe tributaria spagnola e, al contrario di ciò che viene richiesto per gli altri titoli di residenza, questo permesso di soggiorno viene già considerato come titolo abilitante, senza che il richiedente possieda la Carta di identità per stranieri (T.I.E.); infine, per poter essere titolare di questo beneficio, si dovrà dimostrare di aver viaggiato in Spagna almeno una volta durante il periodo di durata del permesso, che equivale a due anni.

Ciò che si evince, in generale, è la messa in atto di vere e proprie *judicial policy* che sono anche il frutto più evidente di quella necessità di emersione di talune economie (insieme all'Italia, non a caso troviamo Spagna, Bulgaria, Cipro, Malta etc.) che intravedono nell'investimento straniero una forma di risanamento interno. La cosa che più colpisce, almeno sul piano della nostra analisi, è l'estrema differenza di trattamento tra situazioni giuridiche soggettive che, a parere di chi scrive, sono assolutamente assimilabili e che, quindi, devono essere trattate e tutelate dall'ordinamento con la medesima intensità. Se da un lato, abbiamo evidenziato l'eccessiva burocratizzazione del procedimento di autorizzazione all'avvio di una impresa etnica, dall'altro lato riscontriamo un comportamento poco equo e dotato di una marcata discrezionalità dell'apparato amministrativo il quale, pur seguendo i principi cardine del procedimento, potrebbe dare adito a distorsioni e situazioni discriminatorie per soggetti che - lo ribadiamo - partono dalla stessa situazione giuridica. Inoltre, la visione comparata di questo fenomeno, ci suggerisce ulteriori considerazioni relativi a ciò che presuppone una piena integrazione del soggetto: si teme il rischio che l'elemento economico possa prendere il sopravvento su altri elementi costitutivi della residenza e del soggiorno, offuscando l'essenziale ruolo e visione dello Stato, che non può essere «una somma di

elementi disaggregati, ma una singola unità, una totalità che è determinata dalla realizzazione di valori sostanziali in precise situazioni storiche»⁴².

5. *Integrazione e sviluppo: una strada possibile?*

Per come si è tentato di dimostrare, almeno dal punto di vista teorico e costituzionale, l'iniziativa economica del migrante è un diritto fondamentale nella sua essenza, poiché ascrivibile all'ambito dei diritti civili, e libera nella sua connotazione positiva, seppur soggetta a possibili limitazioni da parte del legislatore, solo ai fini di preservare l'ambito economico strategico e le funzioni pubbliche. Tuttavia, l'analisi degli aspetti legislativi e giurisprudenziali, hanno mostrato l'esistenza di una tutela di tale diritto a "doppia intensità": se da un lato, le Corti hanno cercato di estendere e, alcune volte, ristabilire la corretta applicazione di quello che è, *in primis*, un obbligo internazionale, dall'altro lato lo straniero imprenditore si scontra dinanzi ad una farraginosa e, mi si permetta, talvolta ripetitiva burocrazia amministrativa che, nello svolgere la naturale funzione di accertamento dei requisiti di legge, dimostra un chiaro atteggiamento precauzionale derivante soprattutto da un assetto legislativo risalente ad un'epoca storica differente. In effetti, l'atteggiamento utilizzato per taluni soggetti (es. stranieri richiedenti un visto ai fini del permesso di soggiorno) 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. Su questo ultimo punto, abbiamo riscontrato una maggiore attenzione dei giudici europei e nazionali che, in specifici casi, ha avuto ricadute importanti sul piano normativo (si pensi a quanto stabilito dall'art. 3, co. 8 del d.lgs. 138 del 13 agosto 2011 o per l'accesso agli albi professionali).

A questo punto, è legittimo porre degli interrogativi circa la capacità di creare sviluppo da parte di questa crescente parte della popolazione. È evidente, secondo molti studi, che l'impatto generato dalle imprese di origine immigrata ha delle ricadute apprezzabili, sia dal punto di vista della previdenza sociale che, più squisitamente, sul piano dello sviluppo economico. Tale fenomeno, oltre a contribuire al mutamento delle realtà urbane di piccole e medie dimensioni, concorre in modo considerevole alla creazione della ricchezza: questo incremento è apprezzabile sia in settori più vicini al *target* degli stranieri, come quello dei servizi, così come in ambiti più concorrenziali, come il commercio e la manifattura. Tuttavia, è ancora arduo il cammino sulla strada

42 J. BRAGE CAMAZANO, *La doctrina de Smend como punto de inflexión de la hermenéutica y concepción de los derechos fundamentales por los tribunales constitucionales a partir de la segunda posguerra*, Relazione alla *Jornada sobre Orientación y Método en el Derecho Constitucional*, Madrid, UNED, p. 5.

dell'integrazione, considerando che sulla totalità delle attività ad oggi registrate (circa il 14% delle imprese attive), la stragrande maggioranza (94,2%) è a conduzione esclusivamente straniera⁴³.

Il ruolo della nazionalità e dello stesso concetto di cittadinanza ritorna predominante in questo ambito. La tendenza, anche da parte del legislatore nazionale, ad individuare formule di *premium residence* pone l'accento su due aspetti importanti: da un lato, il periodo di recessione e di crisi, ha suggerito l'individuazione di programmi che incentivassero l'apertura di attività economiche sul territorio, al fine di incrementare l'investimento straniero (tra l'altro, totalmente esenti dai meccanismi di programmazione dei flussi); dall'altro, mettono in relazione l'investimento individuale del soggetto con ambiti (la residenza e la libertà di soggiorno, appunto) che, almeno dal punto di vista formale, sono di più difficile raggiungimento per altre categorie di stranieri. Il dato comparativo, tra l'altro, ci avverte di come tali misure possano facilmente invadere il campo dello *status civitatis*, con il rischio che l'elemento economico possa convertirsi nel cd. *genuine link* che lega il soggetto al territorio, favorendo comportamenti di vendita, più che di riconoscimento, di libertà civili e politiche.

È bene ricordare, infine, che il lavoro (così come l'iniziativa economica) è il frutto di una libera scelta e che spetta innanzitutto allo Stato promuoverne lo sviluppo, nella consapevolezza che ognuno, nazionale o straniero che sia, è unito da un comune vincolo solidaristico nei confronti degli stessi appartenenti alla comunità. Il legislatore italiano, quindi, non dovrebbe distogliere l'attenzione dal fatto che il fondamento del nostro ordinamento è sia una logica di avanzamento e sviluppo, sia una legittima aspirazione di qualsiasi individuo presente sul territorio della Repubblica, intesa come «il prodotto di una società aperta in continua evoluzione, mai uguale a sé stessa ma in eterno divenire»⁴⁴.

⁴³ Tutte le cifre citate sono rinvenibili su FONDAZIONE LEONE MORESSA, *Atti del convegno di presentazione del Rapporto annuale 2016 sull'economia dell'immigrazione*, 11 ottobre 2016, www.fondazioneleonemoressa.org.

⁴⁴ Cfr. F. BILANCIA, *Il lavoro come principio di una cittadinanza plurale*, in *Quale Stato*, n. 1/2, 2008.

Abstract:

Nel contesto europeo attuale, i principali indicatori socio-economici suggeriscono che i lavoratori autonomi di origine straniera costituiscono una parte importante delle piccole e medie imprese. Gli immigrati che si stabiliscono nei Paesi europei sono generalmente considerati come aventi un alto grado di creazione d'impresa rispetto alla media della popolazione autoctona. Partendo da queste premesse, il presente contributo si prefigge di esplorare questo fenomeno attraverso una chiave di lettura multidisciplinare, analizzando gli aspetti giuridico-procedurali, specie per ciò che concerne la condizione dello straniero extra-europeo. Attraverso l'analisi del nesso tra Imprenditorialità, immigrazione e sviluppo, lo studio pretende rilevare eventuali criticità nell'accesso all'attività autonoma, cercando altresì di comprendere se essa possa rappresentare una solida via per l'integrazione dei soggetti migranti e lo sviluppo delle comunità locali.

In the current European context, the main social and economic indicators suggest that self-employed workers of foreign origins are an important part of small and medium-sized enterprises. Immigrants that are established in European countries generally have a greater capacity to business creation than the average of the native population. Starting from these premises, this paper aims to explore this phenomenon through a multidisciplinary reading key, analyzing the legal and procedural aspects, especially for what concerns the condition of non-European foreigner. Through the analysis of the connection between entrepreneurship, migration and development, the study pretends to detect any critical issues in the access to self-employment, also trying to understand if this way may represent a possible integration of migrants and a current issue for a local community development.

Parole chiave: immigrazione; lavoro; integrazione; imprenditoria; sviluppo

Keywords: immigration; work; integration; entrepreneurship; development