

Silvia Cavasola, Mattia Vitiello

**L'ALTRO LATO DELL'IMMIGRAZIONE:  
L'AMMISSIONE IN ITALIA  
DEI CITTADINI STRANIERI  
PER SCOPI IMPRENDITORIALI**

**THE OTHER SIDE OF IMMIGRATION  
TO ITALY: ADMITTING  
THIRD-COUNTRY NATIONALS  
FOR BUSINESS PURPOSES**



Silvia Cavasola, Mattia Vitiello

**L'ALTRO LATO DELL'IMMIGRAZIONE:  
L'AMMISSIONE IN ITALIA DEI CITTADINI  
STRANIERI PER SCOPI IMPRENDITORIALI**

Consiglio Nazionale delle Ricerche  
Dipartimento Scienze Umane e Sociali, Patrimonio Culturale  
Roma

L'European Migration Network (EMN) è una rete istituita dal Consiglio Europeo nel 2008 con la primaria finalità di fornire informazioni aggiornate, obiettive e comparabili in materia di immigrazione e asilo alle istituzioni comunitarie, alle istituzioni degli Stati membri e ai cittadini e quindi di sostenere i relativi percorsi decisionali.

Coordinato dalla Direzione Generale Home Affairs della Commissione Europea, l'EMN è costituito da National Contact Points (NCPs) situati in tutti gli Stati membri e in Norvegia.

Il NCP italiano è composto dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (coordinatore), e dal CNR, Dipartimento Scienze Umane e Sociali, Patrimonio Culturale (con la collaborazione di ricercatori e tecnologi degli Istituti Iliesi, Irpps, Isgj, Issirfa e Ittig, afferenti al Dipartimento).

Per maggiori informazioni: [www.emnitaly.cnr.it](http://www.emnitaly.cnr.it); [www.libertaciviliimmigrazione.interno.it](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it)

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – Direzione Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo

*Dirigente Responsabile* Alberto Bordi

*Referente* Stefania Nasso

CNR, Dipartimento Scienze Umane e Sociali, Patrimonio Culturale

*Direttore* Riccardo Pozzo

*Referente* Maria Eugenia Cadeddu

*Componente Steering Board EMN*

Alberto Bordi

*EMN, National Contact Point*

Marco Accorinti (CNR, Irpps), Corrado Bonifazi (CNR, Irpps), Alberto Bordi (Ministero dell'Interno), Maria Eugenia Cadeddu (CNR, Iliesi), Manola Cherubini (CNR, Ittig), Andrea Crescenzi (CNR, Isgj), Pietro Demurtas (CNR, Irpps), Alessandro Gentilini (CNR, Issirfa), Maurizio Gentilini (CNR, DSU), Azzurra Malgieri (CNR, DSU), Martha Matscher (Ministero dell'Interno), Stefania Nasso (Ministero dell'Interno), Riccardo Pozzo (CNR, DSU), Laura Ronchetti (CNR, Issirfa), Raffaele Sestito (CNR, DSU), Salvatore Strozza (Università di Napoli Federico II), Mattia Vitiello (CNR, Irpps)

*Comitato Scientifico Studi EMN*

Corrado Bonifazi, Alberto Bordi, Maria Eugenia Cadeddu, Manola Cherubini, Martha Matscher, Stefania Nasso, Riccardo Pozzo, Laura Ronchetti, Salvatore Strozza

Pubblicazione cofinanziata dalla Commissione Europea (Grant Agreement: HOME/2014/AMIF/AG/EMNS/15/IT2)

*Traduzioni in inglese*

Antonella Amato, Silvia Cavasola

CNR Edizioni

Piazzale Aldo Moro, 7 – Roma

[www.edizioni.cnr.it](http://www.edizioni.cnr.it)

[bookshop@cnr.it](mailto:bookshop@cnr.it)

Progetto grafico: Riccardo Simi

ISBN 978 88 8080 194 3

Finito di stampare nel dicembre 2014

da Tiferno Grafica – Città di Castello

## INDICE

AVVERTENZA	5
PREFAZIONE	7
1. TALENTUOSI, INNOVATORI E INTRAPRENDENTI: LA SCELTA DELL'IMMIGRATO "APPROPRIATO" NELLE POLITICHE DI IMMIGRAZIONE	9
2. CONCETTI E METODOLOGIA	23
3. L'AMMISSIONE DI CITTADINI STRANIERI PER SCOPI IMPRENDITORIALI: IL CASO ITALIANO	32
4. L'ATTRAZIONE DI IMPRENDITORI STRANIERI COME STRATEGIA PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA: RIFLESSIONI CONCLUSIVE	44



---

---

## AVVERTENZA

Il volume riporta il contributo italiano allo studio relativo alle politiche, le pratiche e i dati sull'ammissione dei cittadini stranieri per scopi imprenditoriali promosso a livello europeo dall'European Migration Network (EMN) nel 2014, con l'obiettivo di informare sui cambiamenti verificatisi negli Stati membri durante gli ultimi anni e di fornire nuove statistiche.

Le relazioni nazionali e il rapporto di sintesi del Provider EMN sono disponibili *online*, in versione integrale, sul sito EMN della Direzione Generale Home Affairs della Commissione Europea.

Per le importanti consulenze si ringraziano Alberto Bordi (Ministero dell'Interno), Stefania Nasso (Ministero dell'Interno) e Daniela Parisi (Ministero dell'Interno).

I contenuti del presente volume sono da attribuirsi unicamente agli autori e non possono in alcun modo essere ricondotti alla posizione ufficiale del Ministero dell'Interno sul tema trattato.



---

---

## PREFAZIONE

*Corrado Bonifazi*

Il tema dell'immigrazione è un punto fondamentale dell'agenda politica italiana ed europea. Le ondate migratorie provocate dalle crisi umanitarie in alcuni paesi dell'Africa e del Medio Oriente hanno contribuito in maniera determinante a riportare con più forza questo tema al centro del dibattito politico, come anche dell'attenzione dei *media* e dell'opinione pubblica di tutti i paesi europei. Si tratta, tuttavia, di un dibattito pubblico in gran parte focalizzato su una specifica questione: quella dei rifugiati, che in fuga da guerre e carestie cercano asilo all'interno dei confini europei. Complici i grandi numeri e le modalità con cui si è venuta a verificare, la questione ha finito per monopolizzare il dibattito sul fenomeno immigrazione, che in realtà presenta una natura molto più ampia, complessa e articolata.

Ciò che si perde di vista quando si fa coincidere il fenomeno migratorio con le sole emergenze umanitarie, è l'altra faccia della medaglia o, per dirla con gli autori del volume, "l'altro lato dell'immigrazione". Mi riferisco a quella parte di movimenti migratori che gli Stati europei auspicano e intendono incoraggiare attivamente. È il caso dei lavoratori immigrati altamente qualificati e degli immigrati imprenditori, ossia di quei cittadini di paesi terzi che desiderano fare ingresso in un paese europeo per motivi di carattere imprenditoriale. Si tratta di individui che, a fronte di un alto livello di specializzazione, di possesso di capitale da investimento e generalmente di pregresse esperienze imprenditoriali, intendono spostare la loro residenza, per periodi più o meno lunghi, in Europa, al fine di effettuare un investimento o intraprendere un progetto.

Ora, l'attenzione rivolta nel dibattito pubblico a questa particolare categoria di stranieri risulta praticamente scarsa, se paragonata ad esempio con quella riservata ai rifugiati. Per quanto comprensibile, il significativo squilibrio contribuisce a restituire un'immagine distorta della realtà migratoria nel suo insieme, facendola apparire come una questione fondamentalmente onerosa per gli Stati interessati, soprattutto – ma non solo – dal punto di vista economico. È anche per tale motivo che lo studio condotto da Sofia Cavasola e Mattia Vitiello rappresenta un contributo significativo nell'analisi di un aspetto del fe-

nomeno migratorio tanto poco mediatizzato quanto in realtà strategico per gli Stati europei.

Lo studio, che riporta il contributo italiano all'indagine sulle pratiche di ammissione dei cittadini stranieri per scopi imprenditoriali promossa a livello europeo dall'European Migration Network (EMN) nel 2014, offre anzitutto una contestualizzazione del tema in uno spettro temporale allargato, andando a rievocare le pratiche di selezione degli immigrati in diversi momenti storici, con l'obiettivo di fornire una base di confronto con le politiche odierne. Viene poi esaminato il caso italiano, illustrandone prima le specificità rispetto al contesto europeo, e successivamente le politiche avanzate in materia di facilitazione e incentivazione dell'ingresso dei cittadini stranieri con scopi imprenditoriali. Le riflessioni conclusive dello studio offrono una breve valutazione delle politiche pubbliche avviate in questo settore ed evidenziano i punti focali del loro possibile sviluppo.

---

---

## 1. TALENTUOSI, INNOVATORI E INTRAPRENDENTI: LA SCELTA DELL'IMMIGRATO "APPROPRIATO" NELLE POLITICHE DI IMMIGRAZIONE

Principale obiettivo dello studio sull'ammissione di cittadini di paesi terzi per scopi imprenditoriali, promosso dall'European Migration Network (EMN) nel 2014, era quello di fornire un'analisi utile a una maggiore comprensione delle condizioni in essere negli Stati membri dell'Unione Europea riguardo all'ammissione di determinate categorie di immigrati di paesi terzi per motivi imprenditoriali o, più in generale, per affari.

Nell'ambito dello studio erano esaminate tre particolari tipologie di immigrati provenienti da paesi terzi:

- investitori non ancora presenti/residenti in uno qualsiasi degli Stati membri;
- imprenditori non ancora presenti/residenti in uno qualsiasi degli Stati membri;
- altri cittadini giunti nell'Unione Europea per motivi aziendali o per affari in senso generico (in quest'ultimo caso l'ammissione viene considerata simile a quella concessa ai migranti che richiedono un permesso di soggiorno, distinta da quella concessa ai migranti che richiedono un permesso di lavoro).

Definizioni di concetti e metodologie saranno esposti nei capitoli successivi, nella presente introduzione si intende anzitutto spiegare il significato di "immigrato investitore" e "immigrato imprenditore" – rispettivamente *Immigrant investor* e *Immigrant business owner* nella versione inglese dello studio EMN –, categorie di riferimento nelle principali sedi europee quando si afferma che per «ottimizzare i benefici dell'immigrazione legale (...) l'Europa deve rimanere una destinazione attraente per i talenti». <sup>1</sup> Si tratta dei gruppi *target* individuati dalla Commissione Europea laddove attesta che «politiche migratorie ben gestite volte ad attrarre gli immigrati altamente qualificati possono contribuire a stimolare la crescita economica e la competitività, affrontando carenza di manodopera, e compensare i costi dell'invecchiamento demografico». <sup>2</sup>

---

1 Consiglio Europeo, *Strategic Guidelines for Justice and Home Affairs*, disponibile online.

2 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment.

Nel volume, al pari dello studio EMN citato, il termine “immigrato investitore” indica il cittadino di paesi terzi che soddisfa i criteri per l’ammissione stabiliti da uno Stato membro e viene ammesso dallo stesso al fine di attuare un (sostanziale) investimento monetario in prodotti finanziari o altro tipo di affari, senza un coinvolgimento nelle operazioni quotidiane o nella gestione.

Il termine “immigrato imprenditore” indica invece il cittadino di paesi terzi che soddisfa i criteri di ammissione stabiliti da uno Stato membro e viene ammesso dallo stesso al fine di fondare un’impresa ed essere coinvolto nella sua gestione, di assumere la gestione di una o più attività ed essere coinvolto nella loro gestione, o altrimenti per lavoro autonomo.

### 1.1 La scelta dell’immigrato “appropriato”: antecedenti storici

La selezione degli immigrati più adatti a corrispondere ai bisogni di crescita economica e alla domanda di lavoro è un compito che ogni paese di ricezione ha inteso adempiere attraverso politiche di regolazione degli ingressi, fin dagli esordi della sua storia migratoria. Come affermato da Aristide R. Zolberg, in un lavoro ritenuto una pietra miliare nella storia delle politiche migratorie, gli Stati Uniti – paese che ha vissuto la prima esperienza di gestione di una vasta ondata migratoria nella storia moderna – hanno sempre adottato politiche di selezione degli immigrati: «dal momento in cui sono riusciti a gestire da sé i propri affari, ben prima dell’indipendenza politica, gli americani erano determinati a scegliere chi avrebbe potuto unirsi a loro, e sono rimasti così da allora».<sup>3</sup>

Il Brasile, altro importante paese di immigrazione del continente americano, già nella prima metà del XIX secolo aveva individuato nelle politiche di immigrazione uno strumento adatto a disarticolare la sua struttura sociale, imperniata sul latifondo e sulla produzione schiavistica. Attraverso l’immigrazione di contadini, artigiani e imprenditori europei si mirava a costituire il necessario capitale umano e sociale per formare una classe media, composta in ambito urbano da imprenditori e professionisti e nelle campagne da proprietari terrieri, in grado di erodere il potere del latifondo.<sup>4</sup> Oltre all’esigenza di democra-

---

3 A. R. ZOLBERG, *A nation by design. Immigration policy in the fashioning of America*, London, 2006, p. 1.

4 M. T. SCHORER PETRONE, *O imigrante e a pequena propriedade (1824-1930)*, São Paulo, 1982.

---

---

tizzazione della società brasiliana, risultano evidenti gli obiettivi economici dei politici *liberal* dell'epoca, come la messa a coltivazione di nuove terre volta a innescare una crescita economica con una forte componente endogena.

Negli Stati Uniti la selezione degli immigrati ai tempi della “Grande Emigrazione”, nel periodo compreso tra la fine del XIX secolo e gli anni antecedenti alla Prima Guerra Mondiale, aveva luogo principalmente nei porti di arrivo. A New York, per esempio, gli emigrati – cioè coloro che viaggiavano in terza classe – venivano condotti a Ellis Island, diventata una vera e propria icona dell'emigrazione, per la visita medica. Quanti superavano tale visita erano smistati nella sala di registrazione, mentre gli altri erano messi in quarantena nel locale ospedale, per ricevere successivamente il nulla osta necessario per l'ingresso negli Stati Uniti.

I criteri su cui si basava la selezione dei maschi adulti erano pochi, semplici ed efficaci: sana e robusta costituzione fisica, abilità al lavoro e nessuna condanna per reati gravi. Le donne sole non erano ammesse, anche se fidanzate, e nel caso dovevano sposarsi a Ellis Island. I minorenni non accompagnati dovevano trovare dei garanti, mentre gli orfani dovevano essere adottati, altrimenti venivano respinti.

Gli Stati Uniti iniziarono a porre limiti quantitativi ai flussi di ingresso con l'*Immigration Act* del 1917, quando al divieto di ingresso per gli indesiderabili – omosessuali, criminali, epilettici, folli, alcolisti, mendicanti di professione, poligami, anarchici, persone “mentalmente o fisicamente difettose” – si aggiunse il divieto per gli analfabeti di età superiore ai 16 anni.

Il *Johnson Quota Act* del 1921 accentuò fortemente tale politica restrizionista, rappresentando un punto di svolta nella politica di immigrazione statunitense, con l'introduzione di un sistema di quote per l'ammissione di nuovi immigrati.<sup>5</sup> In particolare, vennero introdotte quote di ingresso proporzionali all'incidenza delle diverse nazionalità straniere sul totale della popolazione americana nel 1910, con un tetto annuo di 358.000 nuovi ingressi, di cui 200.000 riservati ai paesi dell'Europa settentrionale, 155.000 ai paesi dell'Europa meridionale e i rimanenti 3.000 all'Asia e all'Africa.

---

5 A. DE CLEMENTI, “La legislazione dei paesi di arrivo”, in P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTI, E. FRANZINA, *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi*, Roma, 2002, p. 428.

L'*Immigration Bill* del 1924 per la determinazione delle quote di ingresso spostava l'anno di riferimento al 1890, allo scopo di favorire l'ingresso di immigrati provenienti dall'Europa settentrionale (la quota annuale riservata all'Italia era di soli 3.600 immigrati). Il meccanismo prescelto si basava su precisi criteri etnici, nel tentativo di orientare l'immigrazione verso la creazione di uno Stato quanto più uniforme dal punto di vista etnico. Tale sistema discriminatorio resterà in vigore fino all'*Immigration Act* del 1965.

Il Brasile invece affidava il reclutamento dei potenziali immigrati, e di conseguenza la loro selezione, ad agenzie private, con le quali stipulava veri e propri contratti. Fra questi ultimi va citato, per il ruolo svolto nella storia dell'emigrazione italiana verso il Brasile, quello sottoscritto dal presidente della Provincia di São Pedro do Rio Grande do Sul e da Caetano Pinto & Irmão, nel 1872, per l'introduzione di 40.000 coloni nell'arco di dieci anni, in cambio di un corrispettivo in denaro per ogni emigrato reclutato come colono.<sup>6</sup> I coloni selezionati dovevano essere «di tre classi: industriali, giornalieri ed agricoltori e i coloni non agricoltori non potranno eccedere in numero il dieci per cento della totalità».<sup>7</sup> Riguardo ai paesi di origine, il contratto stabiliva che gli immigrati dovevano provenire «per metà dal Sud e metà dal Nord dell'Europa, specificando che potranno essere soltanto: Scandinavi, Scozzesi, Inglesi, Olandesi, Belgi, Tedeschi, Svizzeri, Austriaci, Ungheresi, Francesi, Baschi e Portoghesi».<sup>8</sup>

Con l'incremento dell'emigrazione e del numero di ingressi, anche il Brasile si dotò di strutture di accoglienza e smistamento simili a Ellis Island, denominate *hospedarias* e dislocate in alcuni dei suoi maggiori porti.

Nel secondo decennio del Novecento la politica di immigrazione brasiliana fu invece influenzata dalla politica razziale volta al *branqueamento*,<sup>9</sup> cioè a una

6 J. GROSSUTTI, *L'emigrazione dal Friuli Venezia Giulia in Brasile*, p. 1, disponibile online (<http://www.ammer-fvg.org/asp/Articoli.aspx?idCon=1580&idAmb=112&idMenu=-1&liv=0&tH=Home#>, scaricato in data 26 ottobre 2014).

7 J. GROSSUTTI, *L'emigrazione dal Friuli Venezia Giulia* cit., p. 7.

8 J. GROSSUTTI, *L'emigrazione dal Friuli Venezia Giulia* cit., p. 3.

9 G. SEYFERTH, "Colonização, imigração e a questão racial no Brasil", *Revista Usp*, 53, 2002, pp. 117-149. Il *branqueamento* non aveva solo una dimensione riconducibile alla popolazione ma anche una valenza culturale (cfr. P. J. DOMINGUES, "Negros de Almas Brancas? A ideologia do branqueamento no interior da comunidade negra em São Paulo, 1915-1930", *Estudos Afro-Asiáticos*, 24, 3, 2002, pp. 563-599).

---

---

progressiva maggiore incidenza della popolazione bianca e a una conseguente riduzione della popolazione nera, attraverso il meticciato e i matrimoni misti. Secondo tale politica, l'*immigrante ideal* proveniva dai paesi europei centro-settentrionali, con l'esclusione quindi di africani, asiatici e italiani delle regioni meridionali.

Fin quando l'immigrazione rispose alle esigenze di popolamento degli Stati Uniti e del Brasile, le politiche di immigrazione rientrarono nel più ampio quadro delle politiche di popolazione. Le pretese di selezione degli ingressi erano piuttosto modeste e i *desiderata* delle autorità corrispondevano alla realtà migratoria. Il quadro divenne più complesso quando lo sviluppo industriale degli Stati Uniti, nella seconda metà del XIX secolo, generò una domanda di lavoro insoddisfatta in continua crescita, che richiedeva sempre più consistenti ingressi. D'altra parte, l'integrazione dei paesi di partenza nell'area economica atlantica, insieme al notevole abbassamento dei costi e dei tempi di viaggio fra i due continenti, permise a un maggior numero di persone di concretizzare il desiderio di emigrare generato dagli effetti-spinta. Anche in questo caso però, i criteri di selezione dei nuovi ingressi non erano particolarmente rigorosi. Il nascente sistema fordista e la diffusione della catena di montaggio come principale modalità di organizzazione produttiva in fabbrica, che non richiedeva agli operai particolari abilità, consentiva l'integrazione lavorativa anche dei contadini italiani o polacchi non ancora socializzati al sistema di produzione della fabbrica.

In questi anni, tra la fine del XIX secolo e gli inizi del successivo, iniziò dunque a delinearsi un modello di selezione degli ingressi "passivo", in cui le politiche si limitavano a porre il divieto di ingresso a determinate categorie di immigrati, individuate in base a pochi e ben definiti criteri, come ad esempio quello etnico.

Questa determinazione nell'individuare la chiave più adeguata nella selezione degli ingressi non riguarda solo i paesi di immigrazione del continente americano ma, dalla seconda metà del XIX secolo, si diffuse anche in Europa – prima in Francia,<sup>10</sup> successivamente in altri paesi –, tanto che il XIX secolo

---

10 *Le bon grain et l'ivraie. La sélection des migrants en Occident, 1880-1939*, dir. Ph. Rygiel, Paris, 2008.

è ritenuto l'età della sperimentazione nel controllo delle migrazioni.<sup>11</sup> Fino alla Prima Guerra Mondiale sembra però prevalere un orientamento liberale nei confronti dei nuovi ingressi. Uno dei motivi principali di questa persistenza è da imputare all'equilibrio instauratosi tra l'effetto-richiamo dei paesi di accoglienza esercitato dalla domanda di lavoro e l'effetto-spinta provocato dall'eccedenza di forza lavoro dei paesi europei meridionali. Tale bilanciamento, pur nella sua dinamicità, non generò particolari bisogni di regolazione della forza lavoro immigrata di origine straniera. Anzi, il problema principale restò in buona parte nei paesi europei di partenza, dove il bisogno di regolazione era connesso alla gestione dei flussi migratori verso il continente americano, allo scopo di deviarne qualche percentuale verso i paesi nord-europei.

Durante la Prima Guerra Mondiale, e nel periodo immediatamente successivo, in Europa iniziò ad affermarsi un sistema dei controlli migratori, introdotto essenzialmente per motivi di ordine pubblico e per lo stato di belligeranza dell'epoca. Al termine del conflitto il sistema venne mantenuto e in alcuni casi strutturato. I primi interventi riguardarono soprattutto le condizioni di ingresso e permanenza, sfociate in seguito nel riconoscimento internazionale del diritto incondizionato di ogni Stato di rifiutare e vietare l'ingresso allo straniero.

Successivamente si iniziò a regolare anche l'ingresso e la permanenza dei lavoratori stranieri. In Francia e in Germania, principali paesi europei di immigrazione in quel periodo, furono attuati i primi meccanismi di controllo e selezione dei lavoratori stranieri. In Francia lo Stato delegava gran parte del processo di selezione alla *Société générale d'immigration*, un organismo padronale che reclutava i lavoratori stranieri direttamente nei paesi di partenza, mentre in Germania il reclutamento era gestito attraverso una concertazione fra Stato, sindacati e imprenditori.

In Francia la selezione avveniva nel quadro di accordi bilaterali stipulati con i paesi di partenza, che ricalcavano *grosso modo* quelli stipulati nel periodo precedente il primo conflitto mondiale. Fra questi va citato il primo accordo bilaterale tra Francia e Italia (1904), con il quale le autorità italiane inauguravano una nuova linea di tutela dei propri emigrati, incentrando il proprio operato sulla

---

11 A. FAHRMEIR, O. FARON, P. WEIL, *Migration control in the north Atlantic world*, Oxford, 2005.

---

---

difesa degli interessi statali attraverso la tutela dei lavoratori emigrati all'estero.<sup>12</sup> Gli accordi della Francia riguardavano per lo più i paesi coloniali, così in quel periodo si svilupparono soprattutto correnti migratorie dalle colonie.

La Germania invece stabilì una vera e propria programmazione a partire da una stima del fabbisogno di manodopera straniera elaborata dalle parti sociali e attraverso l'adozione del libero ingresso per tutti gli stranieri di discendenza tedesca. La politica di reclutamento si rivolgeva soprattutto agli Stati confinanti, instaurando delle correnti migratorie basate essenzialmente sulla vicinanza geografica.

Negli anni intercorsi fra i due conflitti mondiali i movimenti migratori registrarono un forte calo e si concluse definitivamente la fase storica caratterizzata dalle migrazioni di massa verso il continente americano. Così come i paesi di immigrazione, anche i paesi di emigrazione iniziarono a stabilire severi limiti all'emigrazione, e queste restrizioni, sebbene in misura minore, contribuirono alla riduzione dei flussi migratori. Elemento comune ai paesi di emigrazione e immigrazione è, dunque, una progressiva chiusura delle frontiere, limitata non solo alla circolazione delle persone ma anche a quella di beni e capitali. Il crescente nazionalismo politico e il protezionismo, derivanti dalla grave crisi del 1929 e rinforzati dalla susseguente e prolungata depressione economica, contribuirono ad aggravare questi fenomeni di isolazionismo e a rendere efficaci le misure restrittive adottate per controllare i fenomeni migratori.

In tale quadro, la contrazione dei flussi migratori può essere letta come un indicatore del progressivo disfacimento delle interdipendenze economiche dei paesi capitalistici dell'epoca e della regressione dei processi di mondializzazione di cui i movimenti migratori costituivano una modalità di concretizzazione.

Nel caso europeo, la selezione degli ingressi era attuata attraverso la programmazione o perlomeno il tentativo di stabilire un sistema ordinato e pianificato di ingressi, finalizzato anche al controllo dell'immigrato nel paese ospite. In ultimo, occorre rilevare come negli anni tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX si delineò la concorrenza fra il continente americano e i principali paesi europei di immigrazione nell'attrazione di forza lavoro *tout court*.

---

12 G. Rosoli, "La politica migratoria italiana dall'Unità al fascismo", *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*, 32, 1998, p. 59.

Il tratto comune alle due vie intraprese per la selezione degli ingressi è rappresentato dal fatto che l'immigrazione in questi due continenti appare guidata dalla domanda di lavoro. La struttura del sistema produttivo di fabbrica – tra la nascente affermazione della produzione di massa, il sistema fordista e la non ancora affermata distinzione fra gestione e proprietà – non generava ancora una rilevante domanda di lavoro qualificato o con alta specializzazione ma richiedeva piuttosto manodopera giovane e a basso costo.

Negli anni del secondo dopoguerra il sistema venne sempre più delineato e messo a regime e i principali riferimenti al riguardo restano l'esperienza francese dell'immigrazione *à la carte*<sup>13</sup> e il *Gastarbeiter* tedesco.<sup>14</sup> Sono gli anni chiamati *trente glorieuses*, caratterizzati da una forte crescita economica e da un continuo aumento della domanda di lavoro, gli anni della migrazione fordista. Se in questo periodo le politiche di immigrazione raggiungevano agevolmente i loro obiettivi, si doveva al fatto che i flussi migratori andavano incontro ai *desiderata* delle politiche. Oggi, al contrario, si va progressivamente creando un *mismatching* fra i *desiderata* delle politiche di immigrazione e la realtà dell'immigrazione, in quanto non sempre i numeri e i tipi di ingresso nei paesi europei sembrano corrispondere in maniera adeguata agli sforzi prodotti per attirare migranti con alte qualifiche.<sup>15</sup>

I motivi della discordanza fra obiettivi delle politiche e risultati conseguiti sono molteplici, a partire dalle differenze tra i flussi migratori che hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare le due epoche prese in considerazione.

Rileviamo le principali differenze tra i flussi migratori dell'epoca fordista e i flussi del *post* 1973 ricorrendo allo studio di Stephen Castles e Mark J. Miller recentemente tradotto in Italia.<sup>16</sup> Secondo i due autori, il quadro migratorio odierno è complicato dalla crescente mondializzazione, differenziazione e po-

13 A. SPIRE, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France*, Paris, 2005.

14 J. N. BHAGWATI et al., "The gastarbeiter system of immigration", *European Economic Review*, 26, 1984, pp. 277-294.

15 C. ARSLAN et al., "A new profile of migrants in the aftermath of the recent economic crisis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 160, 2014.

16 S. CASTLES, M. J. MILLER, *L'era delle migrazioni: popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, 2012.

---

---

liticizzazione dei movimenti migratori.<sup>17</sup> Sono sempre più numerosi i paesi di immigrazione – alcuni dei quali restano anche paesi di emigrazione – e al contempo aumentano i paesi di origine dei flussi migratori. Tali movimenti tendono inoltre a instaurare nuovi sistemi migratori che con il tempo aumentano in intensità ed estensione, acquisendo un profilo sempre più complesso. D'altro canto, la natura di questi flussi è sempre più multiforme e uno stesso paese di immigrazione può essere interessato da diverse tipologie di ingressi quali:

- le immigrazioni di lavoratori;
- le immigrazioni di richiedenti asilo;
- i ricongiungimenti familiari.

Tale crescente complessità richiede maggiori capacità di governo e quindi nuove istituzioni giuridiche, con una conseguente giuridificazione e politicizzazione della questione immigrazione.

Con l'instaurarsi di tale quadro migratorio si apre una nuova fase nella gestione degli ingressi. I primi paesi a innovare criteri e modalità di selezione degli ingressi appartengono ancora una volta al continente americano e sono gli Stati Uniti e il Canada, che hanno rettificato la loro legislazione discriminatoria, abolendo le quote basate sui criteri di nazionalità, e hanno introdotto misure atte a incoraggiare gli ingressi di migranti qualificati. Il Canada, in particolare, ha elaborato negli anni un sistema di selezione impostato su criteri qualificanti come il titolo di studio e la conoscenza della lingua. In questo caso, l'immigrazione di lavoratori altamente qualificati avviene senza un'offerta di lavoro ed è il risultato di una selezione basata su un sistema a punti.<sup>18</sup>

Accanto a tale sistema determinato dall'offerta, cioè dalle caratteristiche dei migranti che aspirano all'ingresso, vi è un altro sistema che continua ad avere come riferimento la domanda di lavoro. L'ingresso per motivi di lavoro, anche per i migranti con alta qualificazione, deve essere preceduto da un'offerta espressa da un datore di lavoro. In altre parole, questo sistema di selezione può essere ritenuto *job offer-based*.

---

17 S. CASTLES, M. J. MILLER, *L'era delle migrazioni* cit., pp. 32-34.

18 G. J. BORJAS, "Immigration policy, national origin, and immigrant skills: a comparison of Canada and the United States", in *Small differences that matter: labor markets and income maintenance in Canada and the United States*, eds. D. Card e R. B. Freeman, Chicago, 1993, p. 27.

Il limite maggiore del sistema di selezione a punti è dato dall'eccessiva qualificazione rispetto alle mansioni effettivamente svolte dagli immigrati che arrivano senza un lavoro. D'altra parte, nel sistema definito dalla domanda di lavoro si registra spesso un mancato raggiungimento del *target*, quindi una scarsa immigrazione di talenti.

## 1.2 Nuove tendenze e nuove sfide nei processi di selezione degli immigrati

La recente crisi economica ha enfatizzato l'aspirazione dei paesi europei di attrarre un maggior numero di migranti qualificati, in quanto l'ammissione correttamente gestita di cittadini di paesi terzi altamente qualificati e in grado di generare effetti positivi sugli affari, gli investimenti e i servizi, può rivelarsi fondamentale per il rilancio dell'economia. Ulteriori motivi si sono quindi aggiunti a una riformulazione delle politiche di attrazione dei talenti e delle politiche di ingresso, come sarà illustrato nelle pagine successive.

Nel presente paragrafo ci soffermeremo esclusivamente su alcuni aspetti propeedeutici alla formulazione delle politiche di ingresso per i migranti qualificati, a iniziare dalla natura del fenomeno che si intende regolamentare.

La migrazione è un "fatto sociale totale", in cui ogni elemento del sistema economico, sociale, politico e culturale risulta coinvolto.<sup>19</sup> È anche un processo bidirezionale, che instaura una relazione fra due paesi e ha una natura autopropulsiva. Nella determinazione dei criteri di selezione degli ingressi concorrono fattori sia di tipo economico sia più propriamente politici. Evidentemente questi ultimi non riguardano solo la politica interna agli Stati nazionali, ma anche considerazioni di politica estera, soprattutto in quei contesti geografici in cui i processi di integrazione regionale sono più avanzati.

Il contesto presenta quindi rilevanti limitazioni nei "gradi di libertà" in materia di legiferazione. Tali limitazioni non provengono solo da ragioni interne al fenomeno migratorio ma anche da cause esterne, derivanti dallo scenario economico e politico internazionale in cui hanno luogo i movimenti migratori.

La selezione degli ingressi implica una duplice problematica. Da un lato, si dovrebbe sapere chi sono i migranti che possono rappresentare la migliore op-

---

19 A. SAYAD, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, 2002, p. 390.

---

---

zione per il paese di arrivo; dall'altro, si dovrebbe sapere se esistono le condizioni per attrarre i "giusti" migranti. Il tutto si può ridurre a due domande: quali migranti si vuole attrarre? Si è in grado di attrarre tali migranti?

Data per scontata la prima risposta, restano da definire le condizioni utili per attrarre talenti, imprenditori e lavoratori altamente qualificati, nella convinzione che per costoro sono necessarie non solo politiche attrattive ma anche situazioni attrattive, principalmente attinenti al mercato del lavoro del paese di arrivo.

In premessa, occorre ricordare che la ristrutturazione produttiva degli anni successivi alla crisi petrolifera del 1973 si è manifestata essenzialmente sotto forma di delocalizzazione delle attività produttive e della produzione internazionale integrata. Nel mercato del lavoro dei paesi centrali dell'economia mondo, essa è sfociata in un aumento dei processi di segmentazione e in una significativa espansione dell'occupazione nelle attività lavorative del settore terziario. Al riguardo, è necessario specificare che, in generale, si parla di "terziario avanzato" e "terziario arretrato", riferendosi con il primo termine alle moderne attività di *management*, ricerca e sviluppo legate all'area delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e con il secondo termine alle tradizionali attività di servizio. Inoltre, in alcune realtà metropolitane si registra lo sviluppo di attività ricreative e culturali che è difficile incasellare nella dicotomia indicata, anche quando utilizzano – come avviene sempre più di frequente – strumenti tecnologici moderni.

Negli ultimi anni, accanto alla crescita di una domanda di lavoro qualificato nel settore dei servizi alla produzione, si è registrata la crescita di una domanda di lavoro con basse qualifiche e non qualificato. Tale polarizzazione nell'aumento della domanda di lavoro dei paesi economicamente avanzati rappresenta un notevole fattore di attrazione per quei paesi in cui esiste un'eccedenza di forza lavoro con tali caratteristiche e al contempo attiva flussi migratori misti, composti cioè non solo da lavoratori – qualificati e non – ma anche dai loro familiari e, attraverso i meccanismi della catena migratoria e delle reti,<sup>20</sup> da richiedenti asilo.

---

20 Il riferimento è, in particolare, al contenuto e alla circolazione delle informazioni veicolate da queste reti in merito non solo alle condizioni economiche, ma anche alle politiche di immigrazione praticate dai paesi di ricezione dei flussi. In altre parole, tra i fattori dei

I processi di riorganizzazione produttiva hanno avuto anche una significativa dimensione spaziale, attraverso la delocalizzazione delle attività produttive e la produzione internazionale integrata. In breve, si è avuta una crescente dispersione spaziale delle attività produttive di tipo manifatturiero attraverso le *commodity chains*, vale a dire le reti internazionali che collegano attività di produzione-lavoro e consumo-distribuzione, con il conseguente avvio di una nuova divisione internazionale del lavoro.

Tali processi si presentano essenzialmente in forma di regionalizzazione economica intorno a tre grandi poli: gli Stati Uniti nell'emisfero occidentale, l'Unione Europea e il Giappone (probabilmente la Cina a lungo termine) nell'area orientale del Pacifico. I poli sono formati da un complesso di relazioni stabili e durature che non sono solo economiche ma contemplano anche flussi di significativa intensità che configurano un vero e proprio sistema migratorio.<sup>21</sup> Questo si caratterizza per la natura relazionale fra i suoi elementi costitutivi, quali ad esempio gli Stati, e per la sua complessità. In particolare, esso individua un insieme di meccanismi come fattori esplicativi del fenomeno migratorio stesso. Fattori che riguardano, oltre agli aspetti demografici ed economici, anche le relazioni politiche fra Stati e le loro politiche migratorie. L'interazione fra questi elementi genera i meccanismi di regolazione e le dinamiche dei sistemi migratori. Inoltre, sono sempre questi meccanismi che determinano il carattere autopropulsivo dei movimenti migratori che spiega perché i flussi, una volta avviati, tendono sia a perdurare, anche quando mutano le condizioni che li hanno generati, sia a sottrarsi alle regolamentazioni dei paesi di arrivo.

Il quadro migratorio mondiale si presenta alquanto complesso e articolato e in esso i sistemi migratori si riorganizzano attorno ai tre poli dei processi di mondializzazione descritti. In essi il funzionamento spaziale come paese di origine, di transito oppure di redistribuzione e polarizzazione dei flussi migratori crea differenti ruoli che si sovrappongono l'uno all'altro. In pratica, non esistono più paesi che agiscono solo come poli di espulsione ed esportatori di

---

movimenti migratori bisogna considerare anche il ruolo della cultura migratoria (cfr. J. H. COHEN, *The culture of migration in Southern Mexico*, Texas, 2004).

21 H. ZLOTNIK, "Empirical identification of international migration systems", in *International migration systems: a global approach*, eds. M. Kritz, L. Lim e H. Zlotnik, Oxford, 1992, pp. 19-40.

---

---

manodopera, o come aree di transito, e paesi che agiscono solo come poli di attrazione di manodopera.

In tali complessi sistemi regionali emergono tuttavia aree di maggiore reclutamento mondiale e dipendenti dall'immigrazione che, soprattutto in merito alle migrazioni altamente qualificate, concorrono nell'attrazione dei flussi migratori. L'esistenza di programmi per l'attrazione di immigrati imprenditori in quasi 30 paesi nel mondo<sup>22</sup> segnala non solo l'accresciuto intervento degli Stati nell'attrazione di questi flussi, ma anche l'aumento della platea degli Stati coinvolti, i cui interessi sono spesso confliggenti nello spazio globale dei flussi.

A complicare ulteriormente il quadro e, di conseguenza, la possibilità di creare un contesto giuridico più adatto all'attrazione dei flussi citati, vi è il fatto che questi hanno come meta non tanto gli Stati in quanto tali, ma piuttosto i grandi centri urbani.<sup>23</sup>

Secondo Saskia Sassen, tali trasformazioni «caratterizzate da un ruolo sempre maggiore di servizi e finanza, rilanciano l'importanza delle principali città in quanto sedi di determinati tipi di attività e funzioni».<sup>24</sup> Alla dispersione globale delle attività economiche corrisponde l'integrazione e la centralizzazione delle attività di direzione e controllo (come anche della proprietà) nella cosiddette *global city*,<sup>25</sup> cioè nei centri urbani dove sono localizzate le funzioni di controllo e direzione strategica delle grandi *corporation* e dei servizi finanziari.

Alcune ricerche evidenziano come a determinare lo spostamento e la localizzazione dei flussi migratori composti da lavoratori altamente qualificati non è singolarmente la domanda di lavoro, né la struttura salariale e nemmeno le politiche di ingresso ma la combinazione ottimale di questi e altri fattori, come il ruolo delle comunità etniche nei paesi di arrivo.<sup>26</sup> Tali evidenze mostrano

---

22 D. LEY, "Seeking homo economicus: the Canadian state and the strange story of the business immigration program", *Annals of the Association of American Geographers*, 2, 2003, p. 32.

23 S. SASSEN, *The mobility of labour and capital: a study in international investment and labour flow*, New York, 1988.

24 S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 1997, p. 13.

25 S. SASSEN, *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton, 1991.

26 M. SMANS, S. FREEMAN, J. THOMAS, "Immigrant entrepreneurs: the identification of foreign market opportunities", *International Migration*, 4, 2014, pp. 144-156; F. DOCQUIER, E. LODIGIANI, "Skilled migration and business networks", *Open Economic Review*, 21, 2010, p. 21.

quanto sia anacronistica la tradizionale ripartizione fra politiche di immigrazione, cioè fra le norme che regolano gli ingressi, e le politiche di integrazione, cioè le norme che riguardano i diritti e i servizi dedicati agli immigrati.

Per la selezione degli ingressi e l'attrazione dei talenti e degli immigrati imprenditori e investitori, pertanto, non possono bastare le misure adottate per velocizzare la consegna del visto o per creare corsie preferenziali di ingresso. L'attrazione e l'ingresso degli stessi richiama anche il ruolo delle politiche di integrazione, non tanto quelle codificate a livello nazionale, ma soprattutto la loro implementazione a livello locale, che è il livello spaziale a cui si riferiscono i migranti qualificati nella scelta del paese di immigrazione. Le nuove sfide per l'attrazione delle migrazioni qualificate riguardano la capacità da parte degli Stati di creare sinergie stabili e continuative fra politiche per gli immigrati e politiche di immigrazione.

---

---

## 2. CONCETTI E METODOLOGIA

Il presente volume impiega una serie di concetti non necessariamente immediati e inoltre suscettibili di rilevanti variazioni nell'ambito delle legislazioni nazionali europee. Ogni Stato membro dell'Unione Europea presenta infatti proprie specificità nel definire i criteri di qualificazione di un cittadino straniero richiedente l'ingresso per fini imprenditoriali. In questa sede saranno illustrate le definizioni date rispettivamente dall'EMN (sulla base di direttive dell'Unione Europea) e dal sistema italiano e saranno evidenziate alcune differenze tra le definizioni europee e quelle utilizzate in Italia.

Riguardo alle specificità italiane, le principali fonti normative di riferimento utilizzate nello studio sono:

- il Testo Unico sull'Immigrazione n. 286/1998 (e il relativo decreto attuativo n. 394/1999);
- il Decreto Flussi del 2014 (DPCM 11/12/2014);
- il Decreto 179/2012 (successivamente convertito in legge 221/2012);
- la Direttiva 1/3/2000 del Ministero dell'Interno;
- le Linee guida del programma *Italia Startup Visa* 2014.

### 2.1 Le definizioni EMN

Le attività imprenditoriali riguardano diversi tipi di profili professionali, ognuno dei quali sarà descritto qui di seguito. Le definizioni fornite dall'EMN (in linea con il quadro europeo) fungono da punto di partenza per la comparazione con quelle dei vari paesi europei e in particolare, nel caso del presente studio, con quelle italiane. Nel discorso non rientra il sistema della Carta Blu europea, che riguarda la mobilità dei lavoratori altamente qualificati piuttosto che l'ingresso per scopi imprenditoriali *stricto sensu*.

#### *Straniero investitore*

Cittadino di paesi terzi che, soddisfacendo i criteri stabiliti da uno Stato membro dell'Unione Europea, ottiene un visto di lunga durata in uno Stato membro al fine di operare un (sostanziale) investimento in prodotti finanziari o in *business*, senza essere coinvolto nella gestione ordinaria degli affari.

### *Straniero titolare d'azienda*

Cittadino di paesi terzi che, soddisfacendo i criteri stabiliti da uno Stato membro dell'Unione Europea, ottiene un visto di lunga durata in uno Stato membro al fine di avviare un'attività ed essere coinvolto nella sua gestione, assumere la gestione di una o più attività ed essere coinvolto nella sua gestione, o altrimenti per lavoro autonomo.

### *Straniero con scopi imprenditoriali "altri" (other business person)*

Tutte le categorie di individui inclusi nel "Movimento temporaneo di persone fisiche" – o "Modalità 4" del GATS (*General Agreement on Trade in Services*, ossia Accordo Generale sugli Scambi dei Servizi)<sup>27</sup> – che, ammessi in uno Stato membro con un visto per soggiorno breve o un visto di lunga durata al fine di svolgere attività economico-commerciali, non sono investitori né imprenditori. In particolare, la categoria comprende:

- Stranieri in viaggio d'affari al fine di stabilire il proprio soggiorno (*business visitors for establishment purposes*). Cittadini di paesi terzi che:
  - sono impiegati in ruoli di alto livello manageriale o amministrativo (*senior*);
  - sono responsabili dell'avviamento di un'impresa;
  - non offrono o forniscono servizi o intraprendono altra attività economica rispetto a quanto richiesto ai fini dell'ottenimento di un visto di soggiorno;
  - non ricevono già compensi da fonti ubicate nel paese ospitante.
- Lavoratori stranieri oggetto di distacco intra-societario.<sup>28</sup> Cittadini di paesi terzi che:
  - sono impiegati da una persona giuridica o sono stati associati a essa per almeno un anno;
  - sono temporaneamente trasferiti presso un'impresa, l'entità ospitante, che può essere una controllata, una succursale o una società testa della persona giuridica nel territorio del paese di provenienza del lavoratore distaccato;
  - appartengono a una delle seguenti categorie: *manager* o *specialisti*.

27 La "Modalità 4" è descritta più avanti.

28 Direttiva 2014/66/EU, art. 3, lettera C.

---

---

Per *manager* si intendono i titolari di un ruolo di alto livello (*senior*), preposti direttamente alla direzione dell'entità ospitante sotto la supervisione generale o la guida del consiglio di amministrazione della società o equivalente. Le mansioni di tale figura includono:

- dirigere l'entità ospitante oppure un dipartimento o una sottodivisione dell'entità ospitante;
- controllare e coordinare il lavoro di altri dipendenti;
- avere facoltà di gestire assunzioni, licenziamenti e altri provvedimenti relativi al personale.

Per specialisti si intendono i dipendenti di una persona giuridica in possesso di competenze indispensabili per le aree di attività, le tecniche o la gestione dell'impresa ospitante. Nella valutazione di tali competenze si tiene conto non solo delle specifiche conoscenze, ma anche dell'alto livello di qualificazione e di adeguate esperienze professionali per un tipo di lavoro o attività che richieda una specifica preparazione tecnica, compresa l'eventuale appartenenza a un albo professionale.

- Laureati in tirocinio / dipendenti in formazione. Cittadini di paesi terzi con un titolo di studio universitario che vengono trasferiti presso un ente ospitante per ottenere una formazione in tecniche o metodi di lavoro e che ricevono un compenso durante il periodo del trasferimento.
- Venditori commerciali. Cittadini di paesi terzi che:
  - rappresentano un fornitore di beni o servizi ubicato nel loro paese di provenienza;
  - richiedono l'ingresso e il soggiorno temporaneo nel territorio dell'altro paese al fine di negoziare la vendita di beni o servizi oppure per stipulare accordi di vendita di beni o servizi per conto di tale fornitore;
  - non effettuano vendite dirette al pubblico;
  - non ricevono compensi da fonti ubicate nel paese ospitante;
  - non sono agenti commerciali.
- Liberi professionisti. Cittadini di paesi terzi che:
  - sono impegnati nella fornitura di un servizio;
  - sono lavoratori autonomi nel paese di provenienza e non ancora nel territorio di uno Stato membro;
  - hanno concluso un contratto in buona fede (non tramite un'agenzia

- per i servizi di collocamento e fornitura di personale) per la fornitura di servizi con un consumatore finale di un paese membro, che richiede la loro presenza su base temporanea in tale paese al fine di adempiere al contratto di fornitura di servizi;
- sono impegnati nella fornitura di un servizio su base temporanea come lavoratori autonomi stabilitisi in un paese membro;
  - hanno ottenuto un contratto di servizio per un periodo non superiore a 12 mesi;
  - sono in possesso, alla data di presentazione della domanda di ingresso, di almeno sei anni di esperienza professionale nel settore di attività oggetto del contratto;
  - sono in possesso di un diploma universitario o di qualifica dimostrante un livello di conoscenza equivalente;
  - sono in possesso delle qualifiche professionali eventualmente previste per l'esercizio dell'attività in conformità con le leggi, i regolamenti e i requisiti giuridici del paese in cui il servizio viene prestato.
- Fornitori di servizi contrattuali. Cittadini di paesi terzi che:
    - sono alle dipendenze di una persona giuridica del paese di provenienza che non è un'agenzia per i servizi di collocamento o fornitura di personale, e hanno concluso un contratto in buona fede per la fornitura di servizi con un consumatore finale di un paese membro, che richiede la presenza su base temporanea dei suoi dipendenti presso tale paese al fine di adempiere al contratto di prestazione di servizi;
    - sono impegnati nella fornitura di un servizio su base temporanea come dipendenti di una persona giuridica che ha ottenuto un contratto di servizio non superiore a 12 mesi;
    - offrono i servizi come dipendenti della persona giuridica che fornisce le prestazioni per almeno un anno immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda di ingresso in uno Stato membro;
    - sono in possesso, alla data di presentazione della domanda di ingresso in un paese membro, di almeno tre anni di esperienza professionale nel settore di attività oggetto del contratto;
    - sono in possesso di un diploma universitario o di una qualifica dimostrante un livello di conoscenza equivalente;

- 
- 
- sono in possesso delle qualifiche professionali eventualmente previste per l'esercizio dell'attività in conformità con le leggi, i regolamenti e i requisiti giuridici del paese in cui il servizio viene prestato;
  - non ricevono una remunerazione per la prestazione di servizi nei paesi di origine diversa dalla remunerazione pagata dalla persona giuridica che impiega la persona fisica.

Altri concetti (e relative definizioni) chiave includono:

#### *Permesso di residenza*

Qualsiasi autorizzazione rilasciata dalle autorità di uno Stato membro che consente a un cittadino di paese terzo di soggiornare legalmente nel territorio del suddetto Stato, in conformità con le disposizioni del Regolamento del Consiglio Europeo n. 1030/2002 del 13 giugno 2002 (art. 1, comma 2, lettera A), che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno concessi ai cittadini di paesi terzi.

#### *Visto per soggiorni di lunga durata (o “nazionale”, di tipo D)*

Autorizzazione di uno Stato membro necessaria per un soggiorno in tale Stato membro di oltre tre mesi.<sup>29</sup>

#### *Visto per soggiorni di breve durata (o “Schengen”, di tipo C)*

Autorizzazione di uno Stato membro necessaria per un soggiorno in tale Stato o in più Stati membri per un periodo la cui durata complessiva non sia superiore a 90 giorni in un lasso di tempo di 180 giorni.<sup>30</sup>

#### *Movimento temporaneo di persone fisiche (o “Modalità 4” del GATS)*

“Modalità 4” è una delle quattro forme attraverso cui i servizi possono essere forniti a livello internazionale nel quadro dell'Accordo Generale sugli Scambi dei Servizi. Essa prevede la fornitura di un servizio da parte di un fornitore di servizi di un paese membro dell'accordo, attraverso la presenza di persone fisiche nel territorio di un altro paese membro, e copre la temporanea circolazione delle persone fisiche al fine di fornire un servizio.

---

<sup>29</sup> *Glossario EMN*, versione 2.0, disponibile *online*.

<sup>30</sup> Cfr. il Codice dei Visti, come modificato dal Regolamento UE n. 610/2013.

Categoria	Durata permanenza
Stranieri in viaggio d'affari al fine di stabilire il proprio soggiorno	Fino a 90 giorni in un periodo di 12 mesi
Lavoratori stranieri oggetto di distacco intra-societario <sup>31</sup>	Fino a 3 anni
Laureati in tirocinio / dipendenti in formazione <sup>32</sup>	Fino a 1 anno
Venditori commerciali	Fino a 90 giorni in un periodo di 12 mesi
Fornitori di servizi contrattuali	Periodo complessivo di non più di 6 mesi o, nel caso del Lussemburgo, 25 settimane in un periodo di 12 mesi o per la durata del contratto
Liberi professionisti	Periodo complessivo di non più di 6 mesi o, nel caso del Lussemburgo, 25 settimane in un periodo di 12 mesi o per la durata del contratto

tabella 1. Movimento temporaneo di persone fisiche regolato a livello mondiale dal GATS – Modalità 4. Elaborazione Admitting third-country nationals for business purposes (Annex 2, Table 1), EMN focussed study, 2014.

## 2.2 Le specificità italiane

Le definizioni delle varie categorie di stranieri che richiedono il visto di ingresso per motivi imprenditoriali fornite dall'EMN corrispondono solo in parte a quelle proprie della legislazione italiana. Il regime italiano infatti include molte delle figure citate (con alcune eccezioni di cui parleremo più avanti) nell'estesa categoria dei cosiddetti "lavoratori autonomi", che comprende per l'appunto imprenditori, *startupper* e liberi professionisti.

Per quanto riguarda le categorie indicate dall'EMN come stranieri con fini imprenditoriali "altri" (*other business persons*) – in particolare quelle di "fornitori di servizi contrattuali", "laureati in tirocinio / dipendenti in formazione", "venditori commerciali" e "figure societarie" –, esse rientrano nel regime dedicato ai lavoratori dipendenti.

Infine, per la categoria degli "stranieri in viaggio d'affari al fine di stabilire il proprio soggiorno" (*business visitors for establishment purposes*) la legislazione

31 Definizione nella Direttiva 2014/66/EU.

32 Direttiva 2014/66/EU.

---

---

italiana prevede un altro schema di ingresso, quello del soggiorno di breve durata garantito dal “visto per affari”.

Ogni anno il Decreto Flussi stabilisce i criteri per l'ammissione di lavoratori stranieri in Italia, sia coloro che presentano una domanda per lavoro dipendente, sia coloro che la presentano per lavoro autonomo. Alle due macro-categorie di lavoratori (dipendenti e autonomi) corrispondono quote generiche e sotto-quote riservate ad alcune specifiche figure. Per esempio, il Decreto Flussi del 2014 stabilisce una quota generica per gli ingressi per lavoro autonomo, all'interno della quale esistono sotto-quote riservate, rispettivamente, a imprenditori, fondatori di *startup* innovative e liberi professionisti.

È lo stesso Decreto Flussi a fornire, di anno in anno, una definizione delle varie figure professionali afferenti al sistema di quote e sotto-quote descritto sopra. Di seguito si farà riferimento al Decreto del 2014 per illustrare le specificità italiane nel definire le varie categorie di cittadini di paesi terzi che richiedono un visto di ingresso per fini imprenditoriali. Tra le professionalità individuate dall'EMN, nella legislazione italiana rientrano nella macro-categoria dei lavoratori autonomi le figure seguenti.

### *Imprenditori*

La figura professionale che l'EMN denomina “investitore”, la legislazione italiana la identifica come “imprenditore”. Il Decreto Flussi del 2014 riserva specifiche quote agli «imprenditori di società che svolgono attività d'interesse per l'economia italiana che effettuano un investimento significativo in Italia, che sostiene o accresce i livelli di reddito».<sup>33</sup>

I criteri per l'individuazione di tale categoria sono principalmente due: è necessario che l'investimento effettuato sia “significativo” e che contribuisca ad accrescere i livelli di reddito e di benessere dell'economia italiana, rivelandosi dunque “d'interesse” per la stessa. La valutazione di tale interesse è di esclusiva competenza diplomatico-consolare e gli organi ad essa preposti possono avvalersi dell'apporto degli uffici commerciali e dell'Agenzia ICE (Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane). La clausola riguardante “l'interesse per l'economia italiana” ha l'obiettivo di argi-

---

33 Decreto Flussi 2014, art. 3, disponibile *online*.

nare il rischio di abusi e, in particolare, di evitare l'utilizzo del visto autonomo per motivi imprenditoriali al fine di aggirare i controlli.

### *Cittadini stranieri per la costituzione di imprese startup innovative*

La figura indicata dall'EMN come "straniero titolare d'azienda" corrisponde in parte a ciò che la legislazione italiana chiama «cittadini di paesi terzi per la costituzione di imprese *startup* innovative». <sup>34</sup>

Ciò che si intende per "*startup* innovativa" è definito dall'art. 25, comma 2, lettere H e F del Decreto 179/2012 (successivamente convertito in legge 221/ 2012). La *startup* innovativa si configura come una «società di capitali, costituita anche in forma cooperativa, (...) le cui azioni o quote rappresentative del capitale sociale non sono quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione, che possiede i seguenti requisiti:

- a) essere operativa da meno di quattro anni;
- b) avere la sede principale in Italia;
- c) avere meno di 5 milioni di euro di fatturato;
- d) non distribuire utili;
- e) avere come *business* esclusivo o prevalente l'innovazione tecnologica;
- f) non essere stata costituita da una fusione, scissione societaria o a seguito di cessione di azienda o di ramo di azienda;
- g) soddisfare almeno uno dei seguenti ulteriori criteri:
  - a. almeno il 15% delle proprie spese è in attività di Ricerca & Sviluppo (R&S);
  - b. il team è composto almeno per un terzo da dottorandi o dottori di ricerca o da personale che ha svolto attività di ricerca per almeno tre anni, oppure almeno per due terzi da detentori di laurea magistrale;
  - c. è proprietaria, depositaria o licenziataria di un brevetto, di una privativa industriale o di un software originario registrato presso la SIAE». <sup>35</sup>

34 Decreto Flussi 2014, art. 3.

35 Linee guida *Italia Startup Visa*, pp. 3-4, disponibile *online*.

---

---

### *Liberi professionisti*

Si tratta di coloro che svolgono «professioni non vigilate, oppure non regolamentate ma rappresentative a livello nazionale e comprese negli elenchi curati dalla Pubblica amministrazione; i titolari di cariche di amministrazione o di controllo di società, di società non cooperative, espressamente previste dalla normativa vigente in materia di visti d'ingresso».<sup>36</sup>

Per tali figure la legislazione italiana fornisce criteri di identificazione più espliciti. Per le altre figure professionali di cittadini stranieri che richiedono il visto di ingresso in un paese membro dell'Unione Europea per ragioni imprenditoriali, alcuni rientrano nella macro-categoria dei lavoratori dipendenti. Si tratta di quei lavoratori che l'EMN definisce “fornitori di servizi contrattuali”, “laureati in tirocinio / dipendenti in formazione”, “venditori commerciali” e “figure societarie”, a cui nello schema di accesso italiano si applicano le regole generali per l'ingresso per lavoro subordinato.<sup>37</sup>

Infine, per quanto riguarda la categoria degli “stranieri in viaggio d'affari al fine di stabilire il proprio soggiorno” (*business visitors for establishment purposes*), il sistema italiano prevede la possibilità di un “visto per affari”, che consiste in un permesso di soggiorno di breve durata (massimo 90 giorni) per motivi di lavoro. La richiesta di tale permesso deve essere accompagnata da documentazione relativa a:

- *status* di operatore del settore del richiedente;
- finalità della visita;
- possesso di adeguate risorse economiche;
- disponibilità di un alloggio (prenotazione alberghiera etc.);
- assicurazione sanitaria.<sup>38</sup>

Il visto può essere riconosciuto anche a eventuali accompagnatori del richiedente.

---

36 Linee guida *Italia Startup Visa*, pp. 3-4.

37 Testo Unico sull'Immigrazione, 1998, art. 27.

38 Direttiva 1/3/2000 del Ministero dell'Interno; Decisione del 22/12/2003 del Consiglio UE, ora modificato dall'art. 15 del Regolamento 810/2009/CE.

### 3. L'AMMISSIONE DI CITTADINI STRANIERI PER SCOPI IMPRENDITORIALI: IL CASO ITALIANO

In Italia l'ingresso di lavoratori di paesi terzi è regolato, riguardo al lavoro subordinato e autonomo, dal sistema delle "quote d'ingresso".<sup>39</sup> Le quote di ingresso dei lavoratori stranieri sono stabilite su base periodica (generalmente annuale) dal Decreto Flussi, emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri sulla base di criteri individuati e stabiliti nel documento triennale relativo alle politiche sull'immigrazione.<sup>40</sup>

Ad oggi, le principali politiche di attrazione di lavoratori stranieri che intendano stabilirsi in Italia per motivi di impresa, sono quelle, piuttosto recenti, inserite nel più ampio pacchetto sulla crescita economica in Italia, noto come Decreto Crescita 2.0. Approvato nel 2012, tale decreto comprende una serie di misure incentrate sulla creazione di:

- infrastrutture e servizi digitali;
- nuove imprese innovative (*startup*);
- strumenti fiscali per agevolare la realizzazione di opere infrastrutturali con capitali privati;
- misure per l'attrazione degli investimenti esteri;
- interventi di liberalizzazione, in particolare in campo assicurativo sulla responsabilità civile auto.

Le iniziative del Decreto Crescita 2.0 che maggiormente interessano ai fini del presente studio sono quelle relative alle misure di attrazione degli investimenti esteri in Italia e quelle rivolte alla creazione di ambienti favorevoli all'impian- to di *startup*.

L'attrazione degli investimenti esteri è intesa nel decreto come una misura fon- damentale per iniettare nuova liquidità in un'economia gravata dalla crisi. A tal fine, esso ha istituito uno sportello unico per la gestione degli investimenti esteri presso il Ministero dello Sviluppo Economico, denominato "*desk Italia*", che ha fra le sue principali funzioni:

- costituire un punto di accesso per l'investitore estero in relazione a tutte le questioni amministrative riguardanti il relativo progetto di investimento;

---

39 Testo Unico sull'Immigrazione, art. 21.

40 Testo Unico sull'Immigrazione, art. 3.

- 
- 
- coordinare la risposta unica e tempestiva di tutte le amministrazioni e i soggetti pubblici coinvolti nei procedimenti riguardanti la realizzazione di investimenti esteri, fungendo da raccordo fra le attività di promozione all'estero dell'Italia quale destinazione di investimenti svolte dall'Agenzia ICE e le attività di accompagnamento e insediamento di investitori esteri svolte dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa (Invitalia);
  - convocare e presiedere, all'occorrenza, apposite conferenze di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche ai sensi dell'articolo 27, comma 4, del Decreto 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

Nonostante il *desk* Italia possa essere considerato, a tutti gli effetti, una misura di attrazione e incentivazione della presenza di investitori stranieri in Italia, esso non prevede alcuna semplificazione in materia di politiche di immigrazione e concessione dei visti di ingresso. Infatti, pur accelerando di fatto le procedure di ingresso dello straniero investitore grazie all'assistenza fornita, il provvedimento non prevede trattamenti specifici per quanto riguarda l'accesso al visto per il suddetto investitore o il suo eventuale successivo ottenimento di un permesso di soggiorno di lunga durata.

Un provvedimento con tali caratteristiche è invece quello rivolto ai cittadini di paesi terzi che intendono stabilirsi in Italia per la costituzione di imprese *startup* innovative. Tale categoria di lavoratori corrisponde in parte alla figura indicata dall'EMN come "straniero titolare d'azienda". Gli *startupper*, infatti, costituiscono una nicchia specifica del più ampio gruppo di imprenditori stranieri; in particolare, rappresentano quegli imprenditori che intendono investire in imprese ad alto tasso di innovatività.

Sulla scia del Decreto Crescita 2.0, il Ministero dello Sviluppo Economico ha istituito un programma di attrazione di imprenditori *startupper* stranieri denominato *Italia Startup Visa*. Il programma, il cui lancio risale al giugno 2014, prevede una serie di agevolazioni in termini di snellimento burocratico e tempistica per l'accettazione della domanda del visto, nonché un tipo di visto *sui generis* per i potenziali imprenditori di imprese innovative, il cosiddetto *Italia Startup Visa* appunto. Si tratta della principale misura esistente ad oggi di promozione attiva dell'ingresso di cittadini stranieri per motivi di affari prevista dall'Italia.

### 3.1 Il programma *Italia Startup Visa*

Il programma *Italia Startup Visa* è stato lanciato dal Ministero dello Sviluppo Economico il 24 giugno 2014 come parte integrante del Decreto Sviluppo 2.0, recante «misure urgenti per stimolare la crescita economica del paese».

#### *Obiettivi del programma*

Il principale obiettivo di *policy* è quello di attrarre e incentivare la permanenza sul territorio italiano di risorse umane altamente qualificate e progetti innovativi provenienti da paesi terzi. L'obiettivo più ampio è quello di promuovere la creazione e lo sviluppo di *startup* innovative in Italia.

A differenza di quanto accade per programmi simili in altri paesi europei, *Italia Startup Visa* non pone limiti o priorità esplicite riguardo a settori economici, aree geografiche o paesi di origine dei richiedenti il visto. L'unico requisito per accedere al programma riguarda le caratteristiche di "innovatività" (come definite all'art. 25, comma 2, lettere H ed F del Decreto 179/2012, precedentemente citato) della *startup* che si intende avviare. Allo stesso modo, non esistono accordi bilaterali o di altro tipo fra l'Italia e i paesi di origine dei potenziali imprenditori. Il programma è interamente gestito dalle istituzioni italiane senza scambio di informazioni o coordinamento con paesi terzi.

#### *Principali attori istituzionali coinvolti*

Principale attore del programma *Italia Startup Visa* è il Ministero dello Sviluppo Economico. Già responsabile della sua progettazione, il Ministero è anche il principale attore istituzionale coinvolto nella sua gestione e, in particolare, nella fase di selezione delle richieste di accesso e della relativa consegna del «certificato di nulla osta per il permesso *Italia Startup*».

Tuttavia la gestione complessiva del processo concernente l'ingresso di imprenditori stranieri provenienti da paesi terzi coinvolge anche altre autorità quali:

- il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (responsabile per il rilascio del visto);
- il Ministero dell'Interno (responsabile per l'istituzione annuale delle quote per l'ingresso dei lavoratori stranieri in generale e dei lavoratori autonomi in particolare, che include la categoria dei cittadini stranieri per la costituzione di imprese *startup*);

- 
- 
- il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (che ha partecipato alla progettazione di politiche volte a favorire lo sviluppo di un ambiente favorevole all'attrazione di *startup* in Italia, si veda in particolare il Decreto Sviluppo 2.0).

### Quote

Come anticipato, l'unico requisito per ottenere un visto attraverso il programma *Italia Startup Visa* è che la *startup* proposta abbia le caratteristiche di "innovatività" precedentemente indicate. Non esistono limitazioni in base al paese di origine del richiedente, l'area geografica di destinazione del progetto e il tipo di settore economico nel quale il progetto si inserisce. L'ingresso per la costituzione di un'impresa *startup* è tuttavia regolato dal sistema periodico (generalmente annuale) delle quote.

Le quote di ingresso cambiano ogni anno secondo il decreto sui flussi migratori dell'anno in questione. Nel 2014 il Decreto Flussi ha istituito una quota complessiva di ingresso dei lavoratori non comunitari non stagionali di 17.850 unità. All'interno di tale quota, 2.400 unità erano rivolte alle categorie di lavoratori identificati come investitori, liberi professionisti, titolari di cariche di amministrazione o di controllo di società, artisti e cittadini stranieri per la costituzione di imprese *startup*. Inoltre, per la prima volta, 1.050 permessi per lavoro autonomo erano destinati a coloro che possedevano già un visto per motivi di studio o di formazione professionale e intendevano convertirlo in un permesso di lavoro.

### Principali facilitazioni previste

Il programma *Italia Startup Visa* include un buon numero di facilitazioni per i cittadini stranieri che richiedono l'ingresso ai fini della costituzione di imprese *startup*. Tali facilitazioni hanno lo scopo di fungere da catalizzatori per l'attrazione di talenti e capitali dall'estero e contribuire così a creare un tessuto imprenditoriale innovativo nel paese.

Le principali facilitazioni includono:

- Procedura di richiesta del visto semplificata. La procedura di richiesta del visto è più facile e più veloce rispetto ad altre poiché è *online* e centralizzata. Il richiedente invia il modulo di richiesta all'indirizzo di posta elet-

tronica del programma *Italia Startup Visa* e, se la sua domanda è accettata, entro 30 giorni ottiene un “certificato di nulla osta per *Startup Visa*”. Con *Italia Startup Visa* lo straniero imprenditore può rimanere in Italia per un anno, allo scadere del quale deve dimostrare di aver fondato una *startup*. In caso affermativo, ottiene un permesso di soggiorno seguendo le stesse regole che si applicano agli altri lavoratori autonomi.

- Incentivi fiscali. I cittadini stranieri che hanno ottenuto un permesso *Italia Startup Visa* godono, ai sensi del Decreto 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge 221/2012, di tutte le agevolazioni previste per gli *startupper* italiani, ossia:
  - Esonero da diritti camerali e imposte di bollo (art. 26): *startup* innovative e incubatori certificati non pagano il diritto annuale e i diritti di segreteria dovuti alle Camere di Commercio nonché – come chiarito dalla circolare 16/E emessa l’11 giugno 2014 dall’Agenzia delle Entrate – l’imposta di bollo per qualsiasi adempimento da effettuare presso il Registro delle Imprese.
  - Gestione societaria flessibile (art. 26): l’atto costitutivo delle *startup* create in forma di società a responsabilità limitata può prevedere categorie di quote che non attribuiscono diritti di voto o che ne attribuiscono in misura non proporzionale alla partecipazione.
  - Facilitazioni nel ripianamento delle perdite (art. 26): in caso di perdite sistematiche, le *startup* godono di un regime speciale sulla riduzione del capitale sociale, fra cui una moratoria di un anno per il ripianamento delle perdite superiori a un terzo (il termine è posticipato al secondo esercizio successivo).
  - Remunerazione attraverso strumenti di partecipazione al capitale (art. 27): le *startup* possono remunerare i propri collaboratori con strumenti di partecipazione al capitale sociale (come le *stock option*) e i fornitori di servizi esterni attraverso schemi *work for equity*. Il regime fiscale e contributivo che si applica a tali strumenti è vantaggioso e concepito su misura rispetto alle esigenze tipiche di una *startup*. Anche gli incubatori certificati possono utilizzare questa modalità di remunerazione.
  - Credito di imposta per l’assunzione di personale altamente qualificato: è stato definito un accesso prioritario alle agevolazioni per le assun-

---

---

zioni di personale altamente qualificato nelle *startup* e negli incubatori certificati. Tali agevolazioni consistono in un credito di imposta pari al 35% del costo aziendale totale sostenuto per le assunzioni a tempo indeterminato, anche con contratto di apprendistato, nel primo anno del nuovo rapporto di lavoro.

- Disciplina del lavoro tagliata su misura (art. 28): la *startup* può assumere personale con contratti a tempo determinato della durata minima di 6 mesi e massima di 36 mesi senza i vincoli quantitativi previsti per le altre società. All'interno di questo arco temporale, i contratti possono essere di breve durata e rinnovati più volte. Dopo 36 mesi, il contratto può essere rinnovato una sola volta, per un massimo di altri 12 mesi, fino ad arrivare complessivamente a 48 mesi. Dopo tale periodo, il collaboratore può continuare a lavorare in *startup* solo con un contratto a tempo indeterminato, al fine di favorire la stabilizzazione ed evitare che al termine dei 48 mesi si instaurino rapporti di lavoro secondo forme contrattuali potenzialmente elusive degli obblighi inerenti ai rapporti di lavoro dipendente (es. partita IVA, collaborazioni a progetto etc.).
- Facoltà di remunerazione flessibile (art. 28): la retribuzione dei lavoratori assunti da una *startup* non può essere inferiore al minimo tabellare previsto, per il rispettivo livello di inquadramento, dal contratto collettivo applicabile e da una parte variabile, consistente in trattamenti collegati all'efficienza o alla redditività dell'impresa, alla produttività del lavoratore o del gruppo di lavoro, ad altri obiettivi o parametri di rendimento concordati fra le parti, incluse l'assegnazione di opzioni per l'acquisto di quote o azioni della società e la cessione gratuita delle medesime quote o azioni.
- Introduzione di incentivi fiscali per investimenti in *startup* (art. 29) provenienti da persone fisiche (detrazioni IRPEF del 19%) e giuridiche (deduzioni dell'imponibile IRES del 20%) per gli anni 2013, 2014, 2015 e 2016 (decreto attuativo): gli incentivi valgono sia in caso di investimenti diretti in *startup*, sia in caso di investimenti indiretti per il tramite di altre società che investono prevalentemente in *startup*. Il beneficio fiscale è maggiore se l'investimento riguarda le *startup* a vocazione sociale e quelle che sviluppano e commercializzano prodotti o servizi

innovativi ad alto valore tecnologico in ambito energetico (si veda l'allegato del decreto 30 gennaio 2014 sugli incentivi fiscali, in cui si elencano i codici Ateco che qualificano tale tipologia di *startup*): detrazioni IRPEF del 25%; deduzioni dall'imponibile IRES del 27%. L'utilizzo del beneficio per l'anno 2016 è sottoposto alla preventiva autorizzazione da parte dell'autorità comunitaria.

- Introduzione dell'*equity crowdfunding* (art. 30), la cui regolamentazione di dettaglio è stata predisposta dalla Consob: con la pubblicazione del testo definitivo del "Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di *startup* innovative tramite portali *online*", l'Italia è il primo paese al mondo ad avere regolamentato il fenomeno con uno strumento normativo dedicato. Le *startup* possono avviare campagne di raccolta di capitale diffuso attraverso siti *web* autorizzati.
- Accesso semplificato, gratuito e diretto per le *startup* al Fondo di Garanzia per le Piccole e Medie Imprese (art. 30), un fondo governativo che facilita l'accesso al credito attraverso la concessione di garanzie sui prestiti bancari: la garanzia copre fino all'80% del credito erogato dalla banca alla *startup*, fino a un massimo di 2,5 milioni di euro, ed è concessa sulla base di criteri di accesso estremamente semplificati, con un'istruttoria che beneficia di un canale prioritario. Gli incubatori certificati possono beneficiare dello stesso regime speciale riservato alle *startup*.
- Sostegno *ad hoc* nel processo di internazionalizzazione delle *startup* da parte dell'Agenzia ICE (art. 30): include l'assistenza in materia normativa, societaria, fiscale, immobiliare, contrattualistica e creditizia, l'ospitalità a titolo gratuito alle principali fiere e manifestazioni internazionali e l'attività volta a favorire l'incontro delle *startup* innovative con investitori potenziali per le fasi di *early stage capital* e di capitale di espansione. In particolare, è stata autorizzata l'emissione della "Carta servizi *startup*" che dà diritto a uno sconto del 30% sulle tariffe dei servizi di assistenza erogati dall'Agenzia ICE.
- *Fail-fast* (art. 31): introduzione di procedure volte a rendere più rapido e meno gravoso il processo che si mette in moto nel caso in cui la *startup* non decolli. Sottraendo le *startup* alla disciplina del fallimento,

---

---

si permette all'imprenditore di ripartire con un nuovo progetto imprenditoriale in modo semplice e veloce, affrontando più agevolmente il procedimento liquidatorio. Sul piano culturale, si mira ad aggredire il paradigma, piuttosto radicato, della stigmatizzazione del fallimento.

- Supporto logistico. Mentre non è previsto alcun supporto logistico alle imprese *startup* in fase di ammissione del progetto ai fini dell'ottenimento del visto *Italia Startup Visa*, il programma prevede invece che vi sia assistenza per le *startup* dopo il lancio. Il titolare del progetto imprenditoriale può infatti richiedere assistenza nel processo di internazionalizzazione da parte dell'Agenzia ICE.

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi sociali, alle procedure relative al ricongiungimento familiare e alla cittadinanza, *Italia Startup Visa* non prevede misure speciali per i cittadini stranieri per la costituzione di *startup*. A tale categoria di lavoratori si applicano infatti le stesse norme indirizzate alla più ampia categoria dei lavoratori autonomi.

#### *Ammissione: criteri specifici*

L'ottenimento di un visto *Italia Startup* può avvenire mediante richiesta diretta o richiesta di un incubatore certificato. Nel primo caso, il richiedente provvede a compilare i documenti necessari all'accoglimento della stessa. Nel caso in cui, invece, il richiedente abbia ricevuto la disponibilità di un incubatore certificato ad accoglierlo presso le proprie strutture per la costituzione di una *startup*, e tale disponibilità sia certificata e attestata attraverso una dichiarazione di impegno firmata dal legale rappresentante dell'incubatore certificato, tale dichiarazione, rilasciata dall'incubatore, è sufficiente per il rilascio del nulla osta da parte di una commissione tecnica istituita dal Ministero dello Sviluppo Economico.

I principali titoli per l'ottenimento di un visto *startup*, da presentare in caso di richiesta, sono i seguenti:

- Comprovata esperienza imprenditoriale. La fornitura di prove empiriche circa l'esperienza imprenditoriale del richiedente è richiesta a seconda del tipo di domanda (diretta o attraverso un incubatore certificato). In caso di domanda diretta, i candidati devono fornire un *curriculum vitae* dettagliato, in cui siano menzionate le esperienze professionali maturate nel tempo. Esperienze imprenditoriali precedenti svolgono un ruolo positivo

nella valutazione finale, pur non essendo esplicitamente richieste. In caso di domanda attraverso un incubatore certificato, il richiedente deve fornire le prove di un accordo concluso con un incubatore certificato presente sul territorio italiano, che attesti che l'incubatore è disposto a ospitare il richiedente nei suoi locali o strutture.

- Livello minimo di istruzione / capacità professionali. Nel progetto che il richiedente presenta ai fini dell'ottenimento del visto, l'impresa *startup* deve soddisfare almeno uno dei seguenti ulteriori criteri:
  - almeno il 15% delle proprie spese sono in attività di Ricerca & Sviluppo (R&S);
  - il *team* è composto almeno per un terzo da dottorandi o dottori di ricerca o da personale che ha svolto attività di ricerca per almeno tre anni, oppure almeno per due terzi da detentori di laurea magistrale;
  - la *startup* è proprietaria, depositaria o licenziataria di un brevetto o di un *software* originario registrato presso la SIAE.
- Disponibilità di capitale per il progetto. Il richiedente deve fornire prove documentali del suo organismo di finanziamento (*business angel*, *venture capital*, banca, incubatore certificato etc.) che dimostrino il possesso di risorse finanziarie certificate per un valore pari ad almeno 50.000 euro, necessarie a sviluppare l'avvio del progetto innovativo. Nel caso di finanziamenti da incubatori certificati, il valore dei servizi che l'incubatore certificato intende fornire per l'avvio innovativo può essere incluso nel totale.
- Disponibilità di capitale per sostentamento personale. Come per tutte le altre categorie di lavoratori autonomi, il cittadino di paesi terzi che intende costituire un'impresa *startup* deve dichiarare di possedere risorse finanziarie minime per non gravare sulle casse dello Stato e non richiedere l'assistenza ai fini del proprio sostentamento.
- Interesse per l'economia italiana. L'interesse che il progetto di impresa *startup* può apportare all'economia italiana è valutato in base al suo carattere "innovativo".
- *Business plan*. I richiedenti sono tenuti a presentare un *business plan* dettagliato della *startup* che intendono costituire e in virtù del quale richie-

---

---

dono l'accesso tramite il programma *Italia Startup Visa*. Il piano viene esaminato dalla commissione tecnica istituita dal Ministero dello Sviluppo Economico. Le informazioni commerciali e finanziarie che il richiedente è tenuto a includere nel *business plan* sono le seguenti:

- descrizione dell'idea e modalità di sviluppo: il concetto di *business*, beni o servizi che si intendono produrre o fornire, la missione aziendale;
- obiettivi di mercato di destinazione e crescita;
- composizione del gruppo, formazione ed esperienza professionale di ciascuno dei membri;
- piano di internazionalizzazione, intesa come capacità di raggiungere e offrire i propri prodotti sui mercati internazionali; eventuali collaborazioni previste con partner commerciali o finanziari al di fuori del territorio italiano;
- esistenza di eventuali brevetti registrati (o in via di registrazione) o qualsiasi altro contenuto di ostacolo all'ingresso nel mercato di destinazione del progetto;
- indicazione di incubatori o parchi scientifici sul territorio italiano disposti a ospitare la *startup* e assisterla nella fase di lancio (se applicabile);
- finanziamenti disponibili: provenienza dei fondi, prestiti ricevuti da istituti bancari ed eventuale partecipazione di società di investimento, fondi di *venture capital* o *business angels*, finanziamenti forniti da organizzazioni italiane o estere, governative o meno.

A differenza di quanto accade in altri paesi europei, l'età del richiedente non compare nella lista dei titoli richiesti. Allo stesso modo, non è menzionata in maniera esplicita la conoscenza della lingua italiana come discriminante per l'accoglimento della richiesta di visto in sede di esame della stessa.

I criteri per la concessione del visto finalizzato alla costituzione di una *startup* citati sopra si applicano, senza sostanziali modifiche, anche ai cittadini di paesi terzi già presenti sul territorio nazionale che intendano convertire il proprio permesso di soggiorno per motivi di studio / formazione / lavoro dipendente in un permesso per lavoro autonomo per la costituzione di una *startup*. La convertibilità di un permesso di soggiorno altro in un permesso per *startup* è stata introdotta per la prima volta dal Decreto Flussi 2014 (art. 1, comma 2, lettera A).

### *Ammissione: la procedura facilitata*

Se la domanda viene valutata positivamente dalla commissione tecnica del Ministero dello Sviluppo Economico, viene emesso un nulla osta per l'ingresso in Italia, successivamente trasmesso via *mail* alla sede della polizia locale (questura) responsabile per il luogo in cui il richiedente intende impiantare la *startup*. Ricevuta l'approvazione della questura, la commissione informa via *mail* il richiedente e la missione diplomatico-consolare di riferimento e contestualmente i punti di contatto *Italia Startup Visa* presso il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro.

Ottenuto il certificato di nulla osta, il richiedente lo consegna all'ambasciata o al consolato competente. Se sono soddisfatti tutti i requisiti, l'ambasciata o il consolato rilascia un "visto *startup* per lavoro autonomo" e ne informa la commissione tecnica citata. Non più di otto giorni dopo il suo arrivo in Italia, il richiedente è tenuto a presentarsi presso l'ufficio postale locale per compilare i documenti necessari per il permesso di soggiorno e per pagare le relative tasse. L'ufficio postale rilascia una ricevuta della domanda e informa il richiedente del giorno in cui dovrà recarsi in questura per registrare le impronte digitali.

Alla fine dell'*iter*, il richiedente riceve un permesso di soggiorno della durata di un anno. Decorso tale anno, l'individuo che intende prolungare la propria permanenza sul territorio italiano deve dimostrare di avere effettivamente avviato una *startup*. La procedura specifica volta a tal fine consiste nel presentare alle autorità di polizia locale (questura) un documento che certifichi l'iscrizione dell'impresa nella sezione speciale del Registro delle Imprese dedicato alle *startup*. Se il richiedente è in grado di fornire tale documentazione, vengono applicate al suo caso le procedure per l'ottenimento del permesso di soggiorno previste per altre categorie di lavoratori autonomi provenienti da paesi terzi.

### *Misure per la prevenzione di abusi*

Non esiste una definizione specifica di ciò che costituisce un abuso del programma *Italia Startup Visa*. Spetta alla commissione tecnica del Ministero dello Sviluppo Economico esaminare la domanda e valutare se il *business plan* sia veritiero e fattibile.

---

---

Una volta che la commissione tecnica ha accettato la domanda, la sede locale della polizia (questura) è responsabile di effettuare i necessari controlli di sicurezza riguardo alla persona (assicurandosi, per esempio, che non si tratti di un pregiudicato o di un terrorista internazionale, o di qualcuno che intenda utilizzare *Italia Startup Visa* come strumento per raggiungere fini diversi da quelli esplicitati nella domanda di permesso di soggiorno).

### *Sfide e ostacoli*

Il programma *Italia Startup Visa* è stato lanciato meno di un anno fa. Per tale motivo, il numero di richieste ricevute e approvate è ancora sensibilmente basso. Detto questo, è tuttavia evidente che un ampliamento del bacino di utenza richiederebbe la messa in atto di una strategia di promozione e disseminazione delle informazioni riguardanti le modalità di adesione al programma.

Tale strategia potrebbe includere una campagna pubblicitaria sia in Italia, sia nei paesi terzi da cui gli imprenditori per la costituzione di imprese *startup* potrebbero arrivare. Nei paesi di origine si potrebbe, ad esempio, richiedere la collaborazione delle istituzioni locali per organizzare eventi informativi a beneficio dei cittadini in possesso del capitale sociale ed economico interessati all'avvio di un progetto imprenditoriale in Italia.

Al momento, non esistono veri e propri interventi di promozione attiva del programma. Le uniche fonti da cui potenziali imprenditori di paesi terzi possono ottenere informazioni sul programma *Startup Visa* sono:

- il sito *web* dedicato (<http://italiastartupvisa.mise.gov.it>);
- i *social media*.

Non vi è inoltre personale *ad hoc* in grado di effettuare campagne di informazione e diffusione, nonostante sussistano varie proposte in tal senso presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

#### 4. L'ATTRAZIONE DI IMPRENDITORI STRANIERI COME STRATEGIA PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA: RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Primario obiettivo del presente volume è stato quello di fornire una panoramica delle strategie promosse dalle istituzioni italiane per attrarre cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro – in particolare lavoro imprenditoriale –, esponendo le principali norme nazionali e politiche pubbliche che disciplinano la materia.

La pianificazione e la successiva attuazione di programmi specifici per l'attrazione dei suddetti cittadini è un fenomeno in crescita tanto in Italia quanto nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea. Infatti, complice la crisi economica che ha investito l'eurozona negli ultimi anni, l'attrazione di investimenti e di imprenditori stranieri è considerata una misura chiave per ridare slancio e vigore alle economie nazionali europee. L'ammissione di investitori e imprenditori provenienti da paesi terzi non è però uniforme e gli Stati membri hanno attuato programmi differenti in base alle proprie esigenze e priorità.

Per quanto riguarda il caso italiano, il presente studio ha evidenziato come, ad oggi, le principali politiche di attrazione di lavoratori stranieri che intendano stabilirsi in Italia per motivi imprenditoriali siano quelle espresse nel citato pacchetto sulla crescita economica, noto come Decreto Crescita 2.0. Al riguardo, lo studio ha esaminato in particolare le iniziative sulle misure di attrazione degli investimenti esteri in Italia e quelle rivolte alla creazione di ambienti favorevoli all'impianto di *startup*.

Per facilitare e incentivare l'afflusso di capitali esteri in Italia, come illustrato nelle pagine precedenti, il Decreto Crescita 2.0 ha istituito lo sportello unico denominato *desk Italia* presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Si è inteso in tal modo costituire un punto di accesso chiaro e ben individuabile per l'investitore straniero per l'espletamento di tutte le pratiche amministrative relative al suo progetto di investimento. Più in generale, il fine è quello di fornire al potenziale investitore un solo punto di riferimento, in modo che egli possa ottenere tempestivamente una risposta da parte delle amministrazioni e dei soggetti pubblici coinvolti nei procedimenti relativi alla realizzazione del suo progetto. Il *desk Italia* funge infatti da raccordo fra le attività di promozione all'estero dell'Italia quale destinazione degli investimenti esteri (svolte dall'Agenzia ICE) e le attività di accompagnamento e insediamento di investi-

---

---

tori esteri (svolte da Invitalia). Negli ultimi anni, diversi paesi europei hanno adottato meccanismi simili di centralizzazione e semplificazione della gestione amministrativa di investimenti provenienti dall'estero.

Nonostante l'istituzione del *desk* Italia costituisca una misura di attrazione e incentivazione della presenza di investitori stranieri in Italia, va ricordato che al momento essa non include semplificazioni in materia di politiche di immigrazione e di accesso, in particolare riguardo alla concessione dei visti di ingresso. Infatti, pur accelerando le procedure di ingresso dello straniero investitore grazie all'assistenza fornita, il provvedimento non prevede trattamenti preferenziali in merito al visto o all'ottenimento di un permesso di soggiorno di lunga durata.

La mancanza di un corridoio preferenziale, o quantomeno più rapido, di accesso alla residenza potrebbe risultare un fattore riduttivo della portata incentivante del sistema Italia, in particolare rispetto ad altri paesi. In linea con tali considerazioni, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha più volte notato come, per attrarre investitori e imprenditori dall'estero, siano necessarie anche politiche adeguate sul ricongiungimento familiare per l'investitore/imprenditore straniero, senza le quali l'efficacia del sistema di attrazione è significativamente ridotta.

Riguardo invece alle politiche sull'ingresso di cittadini stranieri in Italia per la creazione di *startup*, il discorso è diverso. In questo caso, la strategia di attrazione, concretizzatasi nel giugno 2014 con il programma *Italia Startup Visa*, prevede facilitazioni per la costituzione dell'impresa e un programma di accesso al visto di ingresso più semplice e rapido. Le misure di incentivazione della presenza straniera si focalizzano dunque non solo sull'impresa che lo straniero intende avviare, ma anche sulla figura dello straniero stesso, al quale vengono accordate alcune agevolazioni sull'ingresso in Italia. In questo senso, il programma *Italia Startup Visa* costituisce il principale strumento di attrazione di potenziali investitori dall'estero.

Al riguardo, non va però dimenticato che qualsiasi politica di attrazione di investimenti e imprenditori dall'estero non risulterà davvero efficace senza una politica industriale *business-friendly*. Se l'obiettivo è quello di incentivare l'afflusso di capitali e la creazione di imprese da parte di cittadini di paesi terzi in Italia, infatti, le politiche di attrazione dovrebbero essere pianificate contestualmen-

te a una riflessione sui limiti strutturali del “fare impresa” in Italia, includendo questioni quali la politica fiscale, le pratiche amministrative, la trasparenza e le tempistiche. Il contesto strutturale più ampio incide infatti sia sull’impresa straniera sia su quella italiana, poiché, al di là delle politiche di ingresso, gli ostacoli che italiani e stranieri si trovano ad affrontare sono legati in maniera più determinante all’inefficienza delle politiche industriali.

Per tali motivi, è importante, ad esempio, che le misure di prevenzione e contrasto dell’abuso di strumenti quali *Italia Startup Visa* non si trasformino in un ennesimo ostacolo al corretto funzionamento dello strumento stesso. Infatti, se è fondamentale operare con attenzione nella selezione dei candidati al programma (specialmente in tempi di terrorismo internazionale), è altrettanto fondamentale trovare un giusto equilibrio fra prevenzione dell’abuso ed effettiva facilitazione dei meccanismi di ingresso. È necessario, in altre parole, che il meccanismo di prevenzione non diventi un disincentivo per gli imprenditori stranieri interessati a usufruire del programma. Al momento, il processo di selezione delle domande ideato da *Italia Startup Visa* appare abbastanza equilibrato. Come illustrato nella sezione dedicata, la commissione tecnica del Ministero dello Sviluppo Economico, responsabile di selezionare i progetti, può rimandare la valutazione entro un limite massimo di 30 giorni, trascorsi i quali è obbligata a fornire una risposta al richiedente (positiva o negativa che sia). Se effettivamente rispettato, tale limite temporale potrebbe costituire un valido argine per impedire che le pratiche di prevenzione degli abusi incrementino i limiti strutturali del “fare impresa” in Italia, e potrebbe anzi trasformarsi in una buona pratica replicabile in altri contesti e/o paesi.

In ogni caso, la facilitazione dell’ingresso in Italia di cittadini di paesi terzi che intendano investire o “fare impresa” (in particolare, impresa “innovativa”) resta un tema di crescente attenzione fra le istituzioni italiane che si occupano della gestione del fenomeno migratorio. Al di là delle politiche esistenti, precedentemente descritte, si registrano alcune iniziative che, sebbene non ancora formalizzate, sono attualmente in discussione o in fase di realizzazione, fra le quali si citano le seguenti:

- Norme riguardanti l’ingresso dei tirocinanti. Il tema dei tirocinanti mira a una maggiore e più efficace collaborazione fra lo Stato centrale e le singole Regioni. In particolare, il Ministero del Lavoro e il Ministero degli

---

---

Affari Esteri hanno recentemente stipulato un accordo per uniformare le regole applicabili a questa categoria, anche riguardo ai controlli di sicurezza, al fine di evitare abusi.

- Definizione più specifiche sulla figura dell'imprenditore. Il Ministero del Lavoro e il Ministero degli Affari Esteri sono al lavoro, di concerto con il Ministero dell'Interno, per una formulazione di criteri più rigorosi per l'identificazione di cittadini di paesi terzi che aspirino a entrare in Italia come imprenditori. La normativa attualmente in vigore riserva infatti delle quote agli «imprenditori di società che svolgono attività d'interesse per l'economia italiana che effettuano un investimento significativo in Italia, che sostiene o accresce i livelli di reddito».<sup>41</sup> Come esposto in precedenza, si richiede che l'investimento effettuato sia "significativo" e che contribuisca ad accrescere i livelli di reddito e di benessere dell'economia italiana, rivelandosi dunque "d'interesse" per la stessa. In futuro si intendono stabilire criteri più specifici per valutare i benefici apportati all'economia italiana, per esempio considerando il numero effettivo di posti di lavoro creati e l'investimento di capitale realizzato in Italia.
- Promozione del programma *Italia Startup Visa*. Nell'attualità non esistono veri e propri interventi di promozione del programma né vi è personale *ad hoc* in grado di effettuare campagne di informazione e diffusione. Un allargamento sensibile del bacino di utenza richiederebbe invece una strategia di promozione e disseminazione delle informazioni sul programma, come descritto nelle pagine precedenti.

In conclusione, l'Italia, al pari di altri paesi europei, ha dedicato crescente attenzione al tema dell'attrazione di investimenti e imprenditori dall'estero, che, nell'attuale contesto di crisi economica, appare come una via da perseguire con strumenti sempre più efficaci. Politiche di attrazione di capitali dall'estero dovrebbero però riguardare non solo le modalità di ingresso, ma anche la riduzione dei limiti strutturali che le imprese (straniere e non) incontrano quotidianamente in Italia.

---

41 Decreto Flussi 2014, art. 3.



Silvia Cavasola, Mattia Vitiello

**THE OTHER SIDE OF IMMIGRATION TO ITALY:  
ADMITTING THIRD-COUNTRY NATIONALS  
FOR BUSINESS PURPOSES**



## SUMMARY

ACKNOWLEDGMENTS AND DISCLAIMER	53
PREFACE	55
1. CONCEPTS AND METHODOLOGY USED IN THIS STUDY	57
2. ADMITTING THIRD-COUNTRY NATIONALS FOR BUSINESS PURPOSES: THE CASE OF ITALY	65



---

---

## ACKNOWLEDGMENTS AND DISCLAIMER

This volume contains the Italian contribution to a study concerning policies, practices and data on the admission of third-country nationals for business purposes that was promoted at a European level by the European Migration Network (EMN) in 2014. The aim of the study is to provide information about the changes that took place in EU Member States during the last two years and to provide fresh statistics.

The national reports and the EMN Provider's synthesis report are available online, in full, on the web site of the EMN, Directorate-General Home Affairs of the European Commission.

The writers acknowledge Alberto Bordi (Ministry of the Interior), Stefania Nasso (Ministry of the Interior) and Daniela Parisi (Ministry of the Interior) for their invaluable advice.

The contents of this volume are attributable to the authors only and are in no way related to the official position of the Ministry of the Interior on the topic under discussion.



---

---

## PREFACE

*Corrado Bonifazi*

Immigration is a key point on the Italian and European political agenda. The migratory waves that have resulted from humanitarian crises in some African and Middle Eastern countries have been key in bringing this topic to the attention of the political debate, of the media and of public opinion in all European countries. However, the political debate has mostly focused on the specific issue of refugees, who flee wars and famine and seek asylum within European borders. Due to the large numbers involved and to the way in which the issue of refugees has unfolded, it has monopolised the debate on the immigration phenomenon, which is instead much broader and complex.

If the migratory phenomenon is made to be concerned only with humanitarian emergencies, however, one may lose sight of the other side of the coin, or as the authors of this volume would put it, “the other side of immigration”. I am referring to that part of migration that European States have an interest in and intend to encourage actively. This is the case of highly qualified migrant workers and immigrant business owners, that is to say, the third-country nationals who wish to enter a European country for business reasons. These persons are highly specialised, have a capital to invest and usually have previous business experience; they intend to relocate to Europe for some time in order to make an investment or establish a business.

Actually, the public debate devotes scant attention to this particular category of third-country nationals, if compared, for instance, to that given to refugees. However understandable, this significant imbalance contributes towards creating a distorted picture of migration as a whole, which appears as a costly issue for the States concerned, mainly, but not only, from an economic perspective. This study, carried out by Sofia Cavasola and Mattia Vitiello, is a significant contribution to the analysis of an aspect of the migratory phenomenon that is not covered by the media much, but that is strategic for European States. This work includes the Italian contribution to a survey on practices concerning the admission of third-country nationals for business purposes promoted at a European level by the European Migration Network (EMN) in 2014. The authors put the topic in the context of an extended time horizon and

recall migrant selection practices in different times in history, with the aim of providing a base of comparison with present policies. Then the Italian case is examined, with an illustration of its specificities compared to the European context and of the policies aimed at facilitating and stimulating the entry of third-country nationals for business reasons. The concluding analysis provides a brief assessment of public policies in this sector and highlights the main lines of possible development.

---

---

## 1. CONCEPTS AND METHODOLOGY USED IN THIS STUDY

This study employs a number of concepts whose definition tends to vary to quite a significant extent at a cross-national level. Each EU member country has indeed its own peculiarities in deciding the criteria for foreign national to qualify for a business visa. This section briefly illustrates the definitions employed, respectively, by the EU (as used in the EMN report), and by Italian law, underlining the main differences between the two. For the section on the Italian system, the main sources of reference used in this study are: the Immigration Act n. 286/1998 (and its implementing decree n. 394/1999); the flows' decree (*decreto flussi*) for the year 2014; Decree 179/2012 (subsequently converted into 221/2012); Directive 03/01/2000 of the Ministry of Interior; the 2014 Italia Startup Visa Program guidelines.

### 1.1 EU definitions

This study focuses on the issue of the admission of third-country nationals for business purposes in the EU in general, and in Italy in particular. The admission for business purposes encompasses different categories of professional profiles, each of which is described in detail below. The definitions provided by the EU (and used in the EMN report) serve as a starting point for a comparison with those provided by the each European countries, and in particular, in the case of this study, Italy. Note that the European Blue Card system falls beyond the scope of this study, since the focus here is on business-related immigration in the strict sense and not with high skilled workers in general.

#### *Immigrant investor*

Third-country national meeting the criteria set by a Member State and admitted on a long-stay visa to a Member State for the purpose of making a (substantial) financial investment either in financial products or in a business but without involving in the day to day operations or in the management of business.

#### *Immigrant business owner*

Third-country national meeting the criteria set by a Member State and admitted on a long-stay visa to the Member State to i) set up a business and be involved in its management; ii) take over the running of a business or businesses and be involved in its management; iii) or for self-employment.

### *Other business persons*

All categories included in (but not limited to) the “Temporary Movement of Natural Persons (or “Mode 4” categories) admitted to a Member State on a short-stay visa or a long-stay visa for the purpose of doing business which are nor immigrant investors nor immigrant business owners. This category includes:

- Business visitors for establishment purposes: natural persons (i) working in a senior position who (ii) are responsible for setting up an enterprise, (iii) do not offer or provide services or engage in any other economic activity than required for establishment purposes, (iv) do not receive remuneration from a source located within the host Party.
- Intra-corporate transferees:<sup>1</sup> natural persons who (i) have been employed by a juridical person or have been partners in it for at least one year; (ii) are temporarily transferred to an enterprise, the host entity, that may be a subsidiary, branch or head company of the juridical person in the territory of the other Party; (iii) belong to one of the following categories: (a) Managers; (b) Specialists. “Managers” are persons holding a senior position, who primarily direct the management of the host entity, receiving general supervision or guidance principally from the board of directors of the business or equivalent; that position shall include: directing the host entity or a department or sub-division of the host entity; supervising and controlling the work of other supervisory, professional or managerial employees; having the authority to recommend hiring, dismissing or other personnel action. “Specialists” are persons working within a juridical person who possess specialised knowledge essential to the host entity’s areas of activity, techniques or management. In assessing such knowledge, account shall be taken not only of knowledge specific to the host entity, but also of whether the person has a high level of qualification including adequate professional experience referring to a type of work or activity requiring specific technical knowledge, including possible membership of an accredited profession.

---

<sup>1</sup> Definition as in Directive 2014/66/EU.

- 
- 
- Graduate trainees / trainee employees:<sup>2</sup> natural persons with a university degree who are transferred to a host entity for career development purposes or in order to obtain training in business techniques or methods, and are paid during the transfer.
  - Business sellers: natural persons who (i) are representatives of a services or goods supplier of one Party; (ii) seeking entry and temporary stay in the territory of the other Party for the purpose of negotiating the sale of services or goods, or entering into agreements to sell services or goods for that supplier; (iii) do not engage in making direct sales to the general public; (iv) do not receive remuneration from a source located within the host Party; (v) nor are they commission agents.
  - Independent professionals: natural persons (i) engaged in the supply of a service; (ii) established as self-employed in the territory of a Party who have not established in the territory of the other Party; (iii) who have concluded a bona fide contract (other than through an agency for placement and supply services of personnel) to supply services with a final consumer in the latter Party, requiring their presence on a temporary basis in that Party in order to fulfil the contract to provide services; (iv) must be engaged in the supply of a service on a temporary basis as self-employed persons established in the other Party; (v) must have obtained a service contract for a period not exceeding twelve months; (vi) must possess, at the date of submission of an application for entry into the other Party, at least six years professional experience in the sector of activity which is the subject of the contract; (vii) must possess a university degree or a qualification demonstrating knowledge of an equivalent; (viii) must possess professional qualifications where this is required to exercise an activity pursuant to the laws, regulations or legal requirements of the Party where the service is supplied.
  - Contractual services suppliers: natural persons (i) employed by a juridical person of one Party which itself is not an agency for placement and supply services of personnel nor acting through such an agency, has not established in the territory of the other Party and has concluded a bona

---

2 Directive 2014/66/EU.

fide contract to supply services with a final consumer in the latter Party, requiring the presence on a temporary basis of its employees in that Party, in order to fulfil the contract to provide services; (ii) must be engaged in the supply of a service on a temporary basis as employees of a juridical person, which has obtained a service contract not exceeding twelve months; (iii) should be offering such services as employees of the juridical person supplying the services for at least the year immediately preceding the date of submission of an application for entry into the other Party; (iv) must possess, at the date of submission of an application for entry into the other Party, at least three years professional experience in the sector of activity which is the subject of the contract; (v) must possess a university degree or a qualification demonstrating knowledge of an equivalent level; (vi) must possess professional qualifications where this is required to exercise an activity pursuant to the laws, regulations and legal requirements of the Party where the service is supplied; (vii) shall not receive remuneration for the provision of services in the territory of the other Party other than the remuneration paid by the juridical person employing the natural person.

Other key concepts employed in this study include:

#### *Residence permit*

Any authorisation issued by the authorities of a Member State allowing a third-country national to stay legally in its territory, in accordance with the provisions of Article 1(2)(a) of Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals.<sup>3</sup>

#### *Long-stay visa (or National D-Type visa)*

Long-stay visa means the authorisation or decision of a Member State required for entry for an intended stay in that Member State of more than three months.<sup>4</sup>

---

3 EMN Glossary V 2.0.

4 EMN Glossary V 2.0.

---

---

### *Short-stay visa (or Schengen C-Type visa)*

The authorisation or decision of a Member State required for entry for an intended stay in that State or in several Member States for a period whose total duration does not exceed 90 days in any 180-day period.<sup>5</sup>

### *Temporary movement of natural persons (or “Mode 4” Categories)*

“Mode 4” is one of the four ways through which services can be supplied internationally under the General Agreement on Trade in Services (GATS). It covers the supply of a service by a service supplier of one Member of the Agreement, through the presence of natural persons of a Member in the territory of another Member, and covers the temporary movement of natural persons for the purpose of supplying a service. The table below summarizes the maximum length of stay foreseen for the six categories of workers provided by the “Mode 4”.

Category	Length of stay
Business visitors for establishment purposes (BVEP)	Up to 90 days in any twelve month period
Intra-corporate transferees (ICT)	Up to 3 years
Graduate trainees / trainee employees (GT)	Up to 1 year
Business sellers (BS)	Up to 90 days in any twelve month period
Independent professionals (IP)	A cumulative period of not more than 6 months or, in the case of Luxembourg, 25 weeks in any twelve month period or for the duration of the contract, whichever is less.
Contractual services suppliers (CSS)	A cumulative period of not more than 6 months or, in the case of Luxembourg, 25 weeks in any twelve month period or for the duration of the contract, whichever is less.

*table 1. Temporary movement of natural persons (or “Mode 4” Categories)*

Source: elaboration on EMN focussed study, *Admitting third-country nationals for business purposes (Annex 2, Table 1)*, 2014.

---

5 Visa Code as amended by Regulation (EU) No 610/2013.

## 1.2 Italian peculiarities

### Entrepreneurs

The professional figure that the EMN calls “investor”, the Italian legislation identifies as “entrepreneur”. The 2014 flows’ decree (*decreto flussi*) foresees quotas for «entrepreneurs of companies whose activities are of interest to the Italian economy and who make a significant investment in Italy, which supports or enhances the general levels of income». <sup>6</sup> The criteria for the identification of this category are therefore mainly two, namely that (i) the investment is “significant” and that (ii) it contributes to increasing the levels of income and wealth of the Italian economy, thus being “of interest” for the same. The assessment regarding whether or not the investment is “of interest” for the Italian economy is of exclusive diplomatic-consular responsibility. The bodies that are responsible for such assessment may work in cooperation with the Italian commercial offices. The clause regarding the “interest for the Italian economy” is aimed at avoiding the risk of abuse by individuals who might want to use this type of visa to avoid controls.

### Startuppers

The professional figure that the EMN calls “business owner” partially corresponds to what Italian legislation identifies as “third-country nationals seeking to set up an innovative startup” or, more simply, “startupper”. What is meant by “innovative startup” is defined in article 25, paragraph 2, letters H and F of the decree 179/2012 [subsequently converted to 221/2012]. To qualify as “innovative startup”, the business must be «a limited company, including a cooperative, under Italian law, or else a *Societas Europaea*, and must be domiciled in Italy under Article 73 of Presidential Decree 917 of 22 December 1986. Its shares, or securities representing the capital, may not be listed on a regulated market or multilateral trading system. Moreover, the enterprise must:

- a) be new or have been operating for no longer than 4 years;
- b) have its head office in Italy;
- c) have annual sales of less than 5 million euros;

---

<sup>6</sup> Art. 3, 2014 flows’ decree (*decreto flussi*), available online.

- 
- 
- d) not distribute profits;
  - e) be engaged solely or primarily in technological innovation;
  - f) not have been created from a corporate merger or division or following the divestment of a company or line of business;
  - g) meet at least one of the following additional criteria:
    - a. devote at least 15% of its expenditure to research and development (R&D) activity;
    - b. have at least one third of its team composed of PhD students or graduates, or of personnel who have been working in research for at least 3 years; alternatively, at least two thirds should hold a master's degree;
    - c. be the owner, filer or licensee of a patent, industrial property right, or original software registered with the *Società Italiana degli Autori ed Editori* (Italian Society of Authors and Publishers – SIAE)).<sup>7</sup>

### *Independent professionals*

The definition that Italian legislation gives of this professional figure is those who perform «professions which are not supervised or regulated but which are represented at the national level and included in the registry of the Public Administration; holders of administrative or control roles of a company, including cooperative companies.»

The above professional figures are those for which the Italian legislation provides distinct definitions and identification criteria. The remaining categories of business visa seekers indicated in the EMN report, are treated in Italian legislation according to the same, standard scheme of access that applies to all other workers. The only exception is made in the case of “business visitors for establishment purposes”, for whom the Italian system foresees the possibility of a special short-term visa (upto 90 days) for business purposes (*visto per affari*). The third-country nationals who seeks to apply for such visa has to provide information about: the condition of business operator of the person concerned; the specific purposes of the visit; the fact of being in possess of adequate economic resources (see Direttiva 1/3/2000 of the Internal

---

<sup>7</sup> Italia Startup Visa guidelines, available online.

Affairs Ministry); availability of an accommodation (hotel reservation, etc.) for the period of stay; health insurance (EU Council Decision 22/12/2003, now amended by Art. 15 Regulation 810/2009/EC). This type of visa may be also recognised to accompanying persons, travelling with the applicant, if the same conditions exist.

---

---

## 2. ADMITTING THIRD-COUNTRY NATIONALS FOR BUSINESS PURPOSES: THE CASE OF ITALY

As part of a wider policy package known as the growth decree 2.0 (law 179/2012), Italia Startup Visa is one of the main *ad hoc* policies directly dealing with the issue of the admission of third-country nationals for business purposes. Its main policy objective is that of attracting and incentivizing the stay of highly qualified human resources and innovative projects from third-countries into Italy.

### 2.1 Italia Startup Visa

Italia Startup Visa was launched by the Italian Ministry for Economic Development on June 2014. The program belongs to the “2.0. growth decree” (law 179/2012) consisting in “urgent measures to stimulate the economic growth of the country”.

#### *Main objective*

Its main policy objective is that of attracting and incentivizing the stay of highly qualified human resources and innovative projects from third-countries into Italy. The broader, overall aim is that of encourage the creation and development of innovative startups in Italy.

The concept of “innovative startup” is provided a definition in article 25, paragraph 2, letters H and F of the decree 179/2012 [subsequently converted to 221/2012]. To qualify as “innovative startup”, the business must be «a limited company, including a cooperative, under Italian law, or else a *Societas Europaea*, and must be domiciled in Italy under Article 73 of Presidential Decree 917 of 22 December 1986. Its shares, or securities representing the capital, may not be listed on a regulated market or multilateral trading system. Moreover, the enterprise must:

- a) be new or have been operating for no longer than 4 years;
- b) have its head office in Italy;
- c) have annual sales of less than 5 million euros;
- d) not distribute profits;
- e) be engaged solely or primarily in technological innovation;

- f) not have been created from a corporate merger or division or following the divestment of a company or line of business;
- g) meet at least one of the following additional criteria:
  - a. devote at least 15% of its expenditure to research and development (R&D) activity;
  - b. have at least one third of its team composed of PhD students or graduates, or of personnel who have been working in research for at least 3 years; alternatively, at least two thirds should hold a master's degree;
  - c. be the owner, filer or licensee of a patent, industrial property right, or original software registered with the *Società Italiana degli Autori ed Editori* (Italian Society of Authors and Publishers – SIAE)». <sup>8</sup>

No restrictions are applied with respect to the entrepreneur's personal circumstances, or the startup's sector or sphere of business, or the region of Italy where it will be located – all with due respect for Italian and EU law. The only specific requirement is that the business be “innovative” (in the terms described above).

#### *Main institutional actors involved*

The main actor involved in the program Italian Startup Visa policy is the Ministry of Economic Development. The Ministry has been responsible for designing the policy, of which it is now the principal administrator. Administrating the program includes, most crucially, the selection of suitable business applications, as well as the delivery of a “certificate of no impediment for Italian Startup Visa”.

Still, the management of the entry of third-country business owners obviously involves, at different points of the access procedure, other institutional authorities such as, primarily: the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (in charge of issuing visas); the Ministry of Interior (in charge of setting annual quotas for workers in general and “autonomous workers” – including startupper – in particular); the Ministry of Labour and Social Policy, which plays a primary role in designing policies to enhance the development of innovative businesses and startups in Italy.

---

<sup>8</sup> Italia Startup Visa guidelines, available online.

---

---

### *Quotas in place*

Quotas change every year according to the immigration flows' decree of the year. In 2013, the decree (Prime Minister decree of 25 November 2013) envisaged the entry of an overall number of 200 foreign nationals for the purpose of the establishment of innovative startups.

The immigration flows' decree of year 2014 established a total number of 17,850 workers' entrance permits. Among them, 2,400 places were explicitly reserved for third-country nationals who are either investors, independent professionals or startups. Furthermore, the 2014 decree was the first to introduce a quota of 1,050 places for third-country nationals who already have a visa for reasons of education, training and vocational training, and intend to convert it into a work permit.

### *Procedural facilitations for admission*

The visa requirement procedure is easier and faster than for other workers in that it is online and centralized. The applicant sends the application form to the Italia Startup Visa email address and, if his/her application is accepted, s/he gets a "certificate of no impediment for Italian Startup Visa" within 30 days. With Italian Startup Visa the immigrant business owner can stay in Italy for a period of 1 year, after which if s/he can demonstrate to have created an innovative startup, s/he will be given a permission to stay following the same rules that apply to all other autonomous workers.

### *Tax incentives*

Foreign business owners whose business plans are accepted enjoy all of the facilitations that also apply to Italian startups, which are the following:

- 1) Exemption from registration fees and stamp duties: innovative startups and incubators certificates do not have to pay the annual fee payable in favour of Chambers of Commerce, as well as administrative fees and stamp duty for any performance to be made at the Registrar of Companies.
- 2) Flexible corporate governance: the act of constitution of innovative startups created in the form of a limited liability company may provide for classes of shares that do not confer voting rights or that attribute them in a quantity that is not necessarily proportional to participation.

- 3) Labour discipline tailored on their specific needs: the innovative startups will hire staff with fixed-term contracts for a minimum of six months and maximum 36 months. Within this period, the contract may also be short-term and renewed several times. After 36 months, the contract may be further renewed once, for a maximum of 12 months, and then up to a total of 48 months. After this period, the employee will continue to work in the startup only with a permanent contract.
- 4) No imposed standard of remuneration: if remuneration is in line with the minimum wage norms, it is up to the parties to determine which part of the remuneration is fixed and which variable.
- 5) Compensation by means of capital sharing: the startup can reward their employees with tools of capital sharing (such as stock options), and external service providers through work-for- equity schemes. The tax and social security regime that applies to these tools is beneficial and is tailored to the needs of a typical startup.
- 6) Tax credit for hiring highly qualified personnel: a priority access to the tax facilities for the recruitment of highly qualified staff is granted to innovative startups and incubators. These facilities consist of a tax credit equal to 35% of the company's total cost for permanent contracts in the first year of the new employment relationship.
- 7) Tax incentives for investment in startups from both individuals and other legal subjects for the years 2013, 2014, 2015 and 2016. Incentives apply both for direct investments in the startup, and in the case of indirect investments through other companies that primarily invest in startups.
- 8) Innovative startups can launch campaigns to raise capital through allowed online portals (crowdfunding).
- 9) Easy and direct access to the Guarantee Fund for Small and Medium Enterprises, a government fund that facilitates access to credit in the form of guarantees on bank loans.
- 10) Special ad hoc support in the process of internationalization of the startup by the Agency ICE.
- 11) "Fail-fast": introduction of procedures to make faster and less burdensome the process that is set in motion when the startup does not take

---

---

off. Subtracting the innovative startups from the standard discipline of bankruptcy allows the entrepreneur to start a new venture in a simpler and faster way.

### *Admission criteria*

The main criteria for candidate admission to the program are the following:

- *Evidence of entrepreneurial skills*: evidence of entrepreneurial skills is required depending on the type of application (direct or through a certified incubator). In case of direct application, applicants must provide a detailed CV. Previous business experiences are an asset, but not a strict requirement. In case of application through a certified incubator, the applicant must provide a proof of an agreement (“undertaking to host”) with a certified incubator that certifies that the incubator is willing to host the applicant in its premises or structures.
- *Minimum level of educational achievement*: startups have to meet at least one of the following requirements: (a) the expenditures on research and development are equal to or greater than 30 percent of the greater of cost and total value of production of the innovative start-up. Expenses for the purchase of real estate are excluded from the calculation of the cost of research and development. The costs must result from the last approved financial statements and must be described in a note. In the case of absence of budget in the first year of life of the start-up, their execution is taken by a statement signed by the legal representative of the innovative start-up; (b) as employees or consultants, it employs a percentage equal to or greater than the third of the total workforce, personnel in possession of a PhD or who is doing a PhD at an Italian or foreign university, or else that have a degree, or still else, who has carried, for at least three years, a certified research activity at public or private research institutes, in Italy or abroad; (c) is the owner or the licensee of at least one industrial patent on an invention of industrial biotechnology, a topography of semiconductor product or a new plant variety directly related to the corporate purpose and business activity.
- *Evidence of capital*: The applicant has to provide documentary evidence from his or her funding body (business angel, venture capital, bank, cer-

tified incubator etc.) showing that he or she possesses proven or certified financial resources of at least 50,000 euros to develop the innovative startup. In the case of funding from certified incubators, the value of any services in kind that the certified incubator intends to provide for the innovative startup may be included in the total amount.

- *Contribution to Italian economy*: in order for the business to be considered as contributing to Italian economy, it must have an “innovative” character. The concept of “innovative startup” is provided a definition in article 25, paragraph 2, letters H and F of the decree 179/2012 [subsequently converted to 221/2012]. To qualify as “innovative startup”, the business must be «a limited company, including a cooperative, under Italian law, or else a *Societas Europaea*, and must be domiciled in Italy under Article 73 of Presidential Decree 917 of 22 December 1986. Its shares, or securities representing the capital, may not be listed on a regulated market or multilateral trading system. Moreover, the enterprise must:
  - a) be new or have been operating for no longer than 4 years;
  - b) have its head office in Italy;
  - c) have annual sales of less than 5 million euros;
  - d) not distribute profits;
  - e) be engaged solely or primarily in technological innovation;
  - f) not have been created from a corporate merger or division or following the divestment of a company or line of business;
  - g) meet at least one of the following additional criteria:
    - a. devote at least 15% of its expenditure to research and development (R&D) activity;
    - b. have at least one third of its team composed of PhD students or graduates, or of personnel who have been working in research for at least 3 years; alternatively, at least two thirds should hold a master’s degree;
    - c. be the owner, filer or licensee of a patent, industrial property right, or original software registered with the *Società Italiana degli Autori ed Editori* (Italian Society of Authors and Publishers – SIAE)».<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Italia Startup Visa guidelines, available online.

- 
- 
- *Business plan*: applicants are required to submit a detailed business plan of the company. The plan is reviewed by a technical committee set up within the Ministry of Economic Development. The commercial and financial aspects that applicants are required to address are the following:
    - Description of the idea and how they intend to develop it: the business concept, goods or services they intend to produce or provide, the business mission, their market;
    - Target market and growth objectives;
    - Team. Who will be involved in your business? What experience do they have?;
    - Internationalisation, understood as ability to reach and offer your products on international markets, planned collaboration with commercial or financial partners outside Italy;
    - Indicate any patents they have registered (or are registering) or any other content that raises barriers to entry to their market;
    - Indication of Italian science parks or technology hubs willing to host and assist your startup, if any;
    - Available funding. Do they have any funds of their own to invest? Have they received any bank loans or equity investment from investment companies, venture capital funds or business angels? Have they any other funding provided by Italian or foreign government or non-government organisations?.
  - *Documentation required*: in case of direct application: (1) application form (which includes CV and Business Plan) + (2) cover letter with proof of financial resources. In case of application through certified incubator: (1) document of “undertaking by incubator to host the startup” (which includes a declaration by the director of the incubator, a description of the project in the form of either business plan and/or any other introductory documents sent to the incubator for the entry application, as well as a copy of a valid passport.) + (2) cover letter with proof of financial resources.
  - *Measures to monitor, detect and prevent misuse/abuse*: the technical commission which evaluates the application is responsible for evaluating the

extent to which the business plan is truthful and doable. Then, once the technical evaluating commission has accepted the application, the local police headquarters (*Questura*) responsible for the locality where the applicant intends to set up his or her business are in charge of security controls on the applicant(s).

