

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 3/2019

### L'INTEGRAZIONE COME FATTORE DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA LOCALE: ANALISI DI UN PROGETTO INNOVATIVO

di Giovanni Calvellini

***Abstract:** A San Martino in Rio è stato recentemente approvato dal Consiglio comunale un progetto che prevede l'attivazione con alcuni richiedenti e titolari di protezione internazionale di tirocini da svolgersi presso il Comune (soggetto ospitante), con riconoscimento al tirocinante di un'indennità da corrispondersi in moneta complementare (convertibile in Euro dopo sei mesi dall'emissione) spendibile esclusivamente per l'acquisto di beni e servizi presso gli esercizi commerciali aderenti siti nel territorio del Comune medesimo. Descritto il contenuto del progetto e analizzati brevemente i vantaggi che, in generale, l'utilizzo di una moneta locale può portare all'economia del territorio a cui si riferisce, l'Autore prende in esame gli effetti positivi in termini di integrazione che possono derivare dall'utilizzo di quel tipo di valuta per pagare l'indennità di tirocinio al migrante, individuando inoltre i margini entro cui ciò è consentito dall'ordinamento giuslavoristico. Sono da ultimo presi in considerazione i possibili canali di raccolta delle risorse necessarie a implementare simili iniziative, prestando anche attenzione all'opportunità di operazioni di crowdfunding civico.*

***Abstract:** In the Italian municipality of San Martino in Rio, Emilia Romagna, was recently presented and approved by the Town Council a project that provides the activation of internships (to be carried out in the municipality itself) with some asylum seekers and beneficiaries of international protection, to whom is acknowledged an allowance in complementary currency (convertible in Euros six months after its issue) which can be spent only to purchase goods and services sold by the local retailers participating in the initiative. After describing the project's contents and briefly analyzing the benefits that, in general, the use of a local currency can bring to the economy of the area involved, the Author takes into account the positive effects, in terms of integration, that may derive from using this typology of currency to pay the trainee's allowance, identifying moreover the margins within which labour law allows it. Lastly, conduits for collecting the funds necessary to implement such initiatives are considered, paying special attention to the opportunity of civic crowdfunding's operations.*

# L'INTEGRAZIONE COME FATTORE DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA LOCALE: ANALISI DI UN PROGETTO INNOVATIVO

---

di Giovanni Calvellini\*

SOMMARIO: 1. Migrazione e insicurezza “urbana”: la ricerca di un rimedio. — 2. Il progetto di San Martino in Rio. — 3. Il *quid pluris* della moneta complementare. — 4. Profili giuslavoristici del progetto. — 5. I possibili canali di finanziamento dei progetti degli Enti locali finalizzati all'integrazione.

## 1. Migrazione e insicurezza “urbana”: la ricerca di un rimedio

Il fenomeno migratorio verso il Vecchio Continente è oramai divenuto uno dei principali temi intorno ai quali, nei vari Paesi e, di riflesso, nelle istituzioni eurounitarie, si stanno confrontando gli opposti schieramenti politici. Nonostante la rilevanza della questione, l'approccio alla stessa continua a essere del tutto parziale. Il dibattito non sembra infatti aver ancora acquisito piena consapevolezza della distinzione tra accoglienza e integrazione. L'attenzione dei legislatori nazionali ed europeo è ancora completamente focalizzata, oltre che sugli obiettivi – ritenuti prioritari – di bloccare all'origine i flussi migratori e di redistribuire i richiedenti asilo tra gli Stati membri, sulla predisposizione e sulla gestione dell'accoglienza. Solo in minima parte, invece, si è cercato di ideare, finanziare e implementare adeguati modelli di integrazione; tantomeno, si è provveduto a incentivarne e sostenerne la progettazione.

Questa circostanza, e non – come invece troppo spesso viene affermato – il fenomeno migratorio di per sé, è all'origine dell'incremento della percezione di insicurezza nei cittadini europei; insicurezza che deve essere intesa, più che nel suo significato tradizionale di messa in pericolo dell'incolumità o del patrimonio della persona, nella sua dimensione “urbana”, ovvero come ineffettività della garanzia di una buona qualità di vita e del pieno godimento dello spazio urbano<sup>1</sup>.

---

\* Dottore di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università degli Studi di Siena.

1. Sul paradigma sociologico della sicurezza urbana si legga F. Battistelli, *Sicurezza urbana “partecipata”: privatizzata, statalizzata o pubblica?*, in *Quad.soc.*, n. 63.2013, pp. 105-106. A mettere in relazione fenomeno migratorio e insicurezza urbana sono anche D. Ferretti, *Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti Sprar nelle città medie italiane*, in *Aut.loc.serv.soc.*, 2017, pp. 95-96 e L. Chiodini, *Le ordinanze comunali a contrasto dell'insicurezza urbana: un'indagine nazionale*, in *Aut.loc.serv.soc.*, 2009, pp. 505-506.

In una prospettiva di attenuazione e superamento del senso di insicurezza (intesa in tale nuova accezione), appare allora più che mai urgente l'avvio di una politica di promozione di iniziative concrete che mirino a rafforzare, a livello locale, la coesione sociale e l'inclusione di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Si tratta di obiettivi il cui perseguimento passa evidentemente per la conquista da parte di queste persone dell'autonomia individuale e quindi per un'emancipazione economica che consenta l'affrancamento dallo stato di bisogno.

Alla luce di ciò, gli sforzi degli attori coinvolti nei processi d'integrazione dovrebbero essere rivolti primariamente all'inserimento lavorativo del richiedente o titolare di protezione internazionale<sup>2</sup>. Di qui, la centralità del ruolo dei Centri per l'impiego<sup>3</sup>, posto che, com'è noto, l'assunzione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo o per protezione internazionale non passa dallo Sportello unico per l'immigrazione (chiamato in causa solo per l'assunzione dei cittadini *extra-Ue* non presenti in Italia), ma avviene direttamente attraverso la stipula tra le parti del contratto di lavoro. La comunicazione obbligatoria di assunzione assolve infatti ad ogni obbligo di comunicazione gravante sul datore di lavoro<sup>4</sup>. I servizi di intermediazione, di formazione e di riqualificazione professionale offerti dai Centri per l'impiego dovrebbero quindi espletare una funzione fondamentale di supporto all'inserimento lavorativo dei soggetti qui in esame, i quali, proiettati in un contesto per loro del tutto sconosciuto, incontrano in genere difficoltà nella ricerca di un'occupazione attraverso canali informali.

---

2. Anche secondo E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, *La Costituzione come fonte e condizione per l'integrazione dei migranti*, in *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, a cura di S. D'Acunto, A. De Siano, V. Nuzzo, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2017, p. 178, «il lavoro è certamente uno dei fattori fondamentali sui quali può basarsi un percorso di integrazione». V. Pinto, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in *In cammino tra aspettative e diritti*, cit., p. 262 afferma che «non c'è dubbio che lo svolgimento di un'attività lavorativa [...] sia un importante fattore di integrazione [...]». Sostiene invece M. McBritton, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Bari, Cacucci, 2017, p. 37 che la possibilità di lavorare riconosciuta dalla legge ai richiedenti asilo «comporta molteplici effetti negativi sul mercato del lavoro, in particolare per quei settori, come l'agricoltura e l'edilizia, ove l'irregolarità del rapporto di lavoro è una costante». Si può tuttavia replicare che, di fronte a queste innegabili problematiche di diffuso sfruttamento lavorativo degli stranieri (si leggano, in relazione alla filiera agroalimentare, V. Leccese, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Giorn.dir.lav.rel.ind.*, 2018, p. 245 ss. e W. Chiaromonte, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giorn.dir.lav.rel.ind.*, 2018, p. 321 ss.), la risposta dell'ordinamento non dovrebbe essere quella di precludere l'accesso al lavoro a questi soggetti, ma piuttosto quella di impegnarsi con maggior vigore nell'elaborare politiche di contrasto a quei fenomeni criminali.

3. Mentre il titolare di protezione internazionale può, in ogni momento, rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità al Centro per l'impiego del luogo di residenza, il richiedente è ammesso a farlo soltanto a partire da quando gli è consentito svolgere attività lavorativa (cioè decorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale). La circolare congiunta di Anpal e Ministero del lavoro del 29.8.2018 ha chiarito che, nel caso del richiedente asilo, per l'individuazione del Centro per l'impiego competente, si deve guardare al luogo in cui si trova la dimora abituale.

4. Art. 17, d.l. n. 5/2012, conv. l. n. 35/2012.

Peraltro, la legge stabilisce che la richiesta del datore allo Sportello unico di instaurare un rapporto di lavoro subordinato con uno straniero *extra-Ue* residente all'estero debba essere preceduta da una verifica, presso il Centro per l'impiego competente, circa la disponibilità all'occupazione di un lavoratore (italiano, europeo o cittadino *extra-Ue*) già regolarmente presente sul territorio nazionale<sup>5</sup>. La norma introduce così una priorità nell'assunzione a favore del richiedente e del titolare di protezione internazionale soggiornanti in Italia rispetto al migrante economico residente all'estero.

Quanto, più in generale, alle politiche di sostegno all'occupazione, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale sono presi in considerazione ben poco dall'ordinamento. Le isolate previsioni normative che li riguardano direttamente hanno un impatto davvero limitato rispetto all'oggettiva condizione di svantaggio con cui essi si presentano nel mercato del lavoro. Tra gli interventi più rilevanti in questo senso si può anzitutto menzionare l'inclusione di richiedenti e titolari di protezione internazionale tra i soggetti che possono svolgere un tirocinio *extra-curricolare*<sup>6</sup>. Riguarda invece solo rifugiati e titolari di protezione sussidiaria la previsione secondo cui, se almeno il 30% dei dipendenti impiegati per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale possiede quello *status* (o un'altra delle condizioni di svantaggio tipizzate dalla legge), si intende soddisfatto il requisito dell'interesse generale dell'attività svolta necessario per poter qualificare come "sociale" un'impresa<sup>7</sup>. Infine, sebbene non sia stata rinnovata per l'anno in corso, merita comunque di essere citata la norma che riconosceva alle cooperative sociali un contributo (della durata di trentasei mesi) a riduzione o sgravio della contribuzione dovuta per i titolari di protezione internazionale assunti a tempo indeterminato nel 2018<sup>8</sup>.

Come si vede si tratta di disposizioni molto specifiche dalle quali non è possibile ricostruire un sistema rispondente a un preciso indirizzo di politica dell'integrazione. Le modifiche apportate al sistema di accoglienza dal decreto Salvini (d.l. n. 113/2018, conv. l. n. 132/2018) hanno poi complicato ulteriormente il quadro, soprattutto – per quanto qui interessa – con l'esclusione dei richiedenti asilo dalla possibilità di inserimento nello Sprar/Siproimi<sup>9</sup>, cioè nell'unico sistema istituzionalmente deputato ad (oltre che

---

5. Art. 22, co. 2, d.lgs. n. 286/1998.

6. Par. 1 cpv. 5 lett. e, Linee guida in materia di tirocini approvate dalla Conferenza Stato-Regioni il 25.5.2017.

7. Art. 2, d.lgs. n. 112/2017.

8. Art. 1, co. 109, l. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018).

9. Si legga, *amplius*, M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in questa *Rivista*, n. 1.2019.

concretamente in grado di<sup>10</sup>) agevolare il conseguimento dell'autonomia individuale del migrante<sup>11</sup>.

In un contesto normativo di tal fatta, lo sviluppo di piani a sostegno dell'integrazione è lasciato all'eventuale intervento delle istituzioni locali più virtuose. L'analisi di questo tipo di esperienze può rivelarsi, pertanto, estremamente interessante e proficua. Ecco perché, nelle pagine che seguono, sarà presa in esame una peculiare iniziativa ascrivibile proprio tra i tentativi di integrazione attraverso l'emancipazione economica. Dallo studio di questo caso, infatti, è possibile trarre degli spunti per l'elaborazione di un modello d'intervento a sostegno dell'inclusione di richiedenti e titolari di protezione internazionale esportabile pure in altre realtà ed estendibile anche a vantaggio delle ulteriori categorie di soggetti a rischio di emarginazione sociale.

## 2. Il progetto di San Martino in Rio

A San Martino in Rio, Comune di circa 8.000 abitanti del Reggiano, è stato recentemente approvato dal Consiglio comunale un progetto molto promettente in termini di integrazione di richiedenti e titolari di protezione internazionale<sup>12</sup>. Presentato da una lista civica di opposizione e approvato all'unanimità, la sua implementazione sembra però incontrare quelle resistenze politiche che spesso emergono quando si tratta di investire risorse pubbliche a vantaggio di migranti.

Ad ogni modo, come si diceva, l'idea alla base della sperimentazione proposta è assolutamente interessante, mirando essa a inserire il percorso di inclusione di richiedenti e titolari di protezione internazionale in un più ampio piano di risposta a concrete esigenze della realtà locale. In particolare, sono almeno tre le problematiche su cui il progetto cerca di intervenire: la condizione di marginalità socio-economica in cui vivono gli stranieri titolari di quegli *status* ospitati sul territorio comunale; l'impossibilità di provvedere a un'adeguata cura del verde pubblico attraverso il solo personale dell'Ente; le difficoltà dell'economia locale.

A queste problematiche il progetto cerca di dare una risposta unitaria, consistente nell'attivazione con i migranti di tirocini *extra-curricolari* da svolgersi presso il Comune (soggetto ospitante), aventi a oggetto l'attività di cura del verde pubblico (o altre attività di

---

10. Come sottolineato nel Comunicato dell'Anci del 15.11.2018 intitolato *Atlante Sprar 2017: quali prospettive alla luce del decreto 113/2017* (testo reperibile all'indirizzo <https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2018/11/Nota-Prospettive-alla-luce-del-dl-113.pdf>), a parità di costi *pro capite pro die* con i Centri di accoglienza straordinaria, «le percentuali di integrazione nello Sprar nel 2017 (in crescendo rispetto agli anni precedenti) dimostrano [...] [che] il 43% degli accolti ha concluso positivamente il proprio percorso di accoglienza ed ha raggiunto uno stato di autonomia, e un ulteriore 31% ha acquisito gli strumenti indispensabili per “camminare sulle proprie gambe”».

11. Cfr. art. 29 dell'allegato al d.m. 10.8.2016.

12. Delibera del Consiglio comunale di San Martino in Rio n. 8 del 8.2.2018 (testo reperibile all'indirizzo <http://servizi.pianurareggiana.it:82/ULISS-e/Bacheca/coatti03.aspx?cid=137276&noFirma=N&nal=2>).

pubblico interesse) e con riconoscimento al tirocinante di un'indennità corrisposta in moneta complementare spendibile esclusivamente per l'acquisto di beni e servizi presso gli esercizi commerciali aderenti siti nel territorio del Comune medesimo.

Più nel dettaglio, l'attività di formazione in situazione di richiedenti e titolari di protezione internazionale sarebbe indennizzata attraverso *voucher* (denominati Buoni di Solidarietà Territoriale, BST) convertibili in Euro dopo non meno di sei mesi. L'amministrazione comunale, a fronte dell'emissione di valuta complementare, accantonerebbe in Euro le risorse finanziarie (per un valore corrispondente) a copertura della conversione, che così risulterebbe garantita in rapporto fisso di equivalenza con la moneta avente corso legale (cambio 1 a 1).

Una volta ricevuti i BST, il tirocinante potrebbe decidere di conservarli in attesa della scadenza per la conversione. Rispetto a questa ipotesi, però, si impongono due considerazioni: innanzitutto, tenuto conto dei tempi relativamente brevi di permanenza su di un territorio dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, nonché della condizione di bisogno in cui gli stessi vertono, è prevedibile che sarebbero indotti a spendere i *voucher* prima della loro scadenza; secondariamente, trattandosi di un mezzo di pagamento meno fungibile dell'Euro, è logico supporre che il detentore sarebbe spinto a utilizzarlo prima delle disponibilità in moneta legale.

Dando quindi per acquisito che i migranti sarebbero fortemente incoraggiati all'utilizzo dei BST, si innescherebbe un meccanismo in cui questi ultimi verrebbero impiegati come strumenti di pagamento parallelamente all'Euro. Trattandosi di crediti al portatore cedibili a terzi al valore nominale, anche l'esercente che li avesse ricevuti dal tirocinante in pagamento di propri prodotti sarebbe indotto a riutilizzarli (con precedenza rispetto agli Euro, per la ragione suvvista), ad esempio per pagare fornitori, corrispondere liberalità ai propri dipendenti o per l'acquisto di beni o servizi di interesse personale. Prenderebbe avvio così un circuito di pagamenti a mezzo di moneta complementare strettamente legato al territorio interessato. Peraltro, la circolabilità dei BST per il periodo antecedente la scadenza per la conversione è ciò che differenzia e rende più vantaggioso, per l'economia locale coinvolta, il ricorso agli stessi a confronto con il più tradizionale e comune impiego dei *ticket restaurant* o di buoni per l'acquisto di determinati prodotti, oppure, ancora, rispetto a certe forme di *welfare* aziendale.

Dunque, a fronte delle problematiche rilevate, il progetto descritto integrerebbe fra di loro in un circuito virtuoso tre politiche territoriali. In primo luogo, doterebbe il personale del Comune di un supporto per l'espletamento di tutte quante quelle attività di interesse per la collettività che l'Ente da solo non riesce a svolgere compiutamente; con la doverosa precisazione – che sarà approfondita *infra* al § 4 – che tale ausilio sarebbe comunque contenuto, in virtù del carattere prevalentemente formativo/orientativo dell'attività svolta

dal tirocinante. In secondo luogo, promuoverebbe l'economia locale mettendo in circolazione moneta utilizzabile soltanto per gli scambi nel territorio comunale. In ultimo, venendo alla tematica che qui più interessa, a ben vedere, il progetto contribuirebbe a integrare richiedenti e titolari di protezione internazionale, incoraggiandoli a dedicarsi a un'attività di pubblica utilità, formandoli allo svolgimento di un determinato mestiere, favorendone l'indipendenza economica e inserendoli nel tessuto socio-economico locale.

Insomma, l'utilizzo della moneta complementare per corrispondere loro l'indennità di tirocinio sarebbe sicuramente capace di produrre delle esternalità positive sul processo di integrazione: la persona beneficerebbe di una fonte di reddito che ne favorirebbe il conseguimento dell'emancipazione economica, attenuando però in maniera sensibile, in ragione della peculiarità del mezzo di pagamento, la percezione da parte della comunità autoctona del migrante come possibile *competitor*<sup>13</sup>. Addirittura, non è da escludere che, costituendo egli l'innesto di un circuito di scambi benefico per il reddito locale, la cittadinanza giungerebbe progressivamente a considerarlo un fattore di crescita e sviluppo dell'economia territoriale.

### 3. Il *quid pluris* della moneta complementare

Uno degli effetti più noti delle crisi economiche è la tendenza a tesaurizzare il denaro, con conseguente riduzione dei volumi di moneta circolante. La ragione di questo fenomeno – che quando è praticato dagli intermediari finanziari verso la clientela assume la denominazione di *credit crunch* – risiede nella preoccupazione che il denaro prestato possa non essere restituito e nella convinzione che sia più prudente per imprese e individui affrontare la crisi avendo a disposizione il maggior quantitativo possibile di liquidità.

Ma l'interesse individuale alla tesaurizzazione si scontra con l'interesse generale alla circolazione della moneta. Da un punto di vista macroeconomico, infatti, la detenzione della ricchezza è assolutamente deleteria, dando essa luogo a un circolo vizioso che alimenta un vortice depressivo da cui è possibile uscire solo invertendo la summenzionata tendenza.

Si sono dimostrati scarsamente utili al fine di riattivare l'economia reale gli ingenti prestiti concessi dalla Banca centrale europea al sistema bancario commerciale. A fronte della generale indisponibilità di quest'ultimo all'esercizio del credito nell'economia reale, la maggiore liquidità ottenuta è stata utilizzata dagli istituti bancari per investimenti – come l'acquisto di titoli di debito pubblico – più sicuri o che, comunque, li esponessero in minor misura al rischio di non veder rimborsato il capitale iniziale.

Al cospetto del – quantomeno parziale – fallimento di questo tipo di politica economica c'è chi ipotizza che un contributo decisamente più significativo alla soluzione del problema

---

13. D. Ferretti, *op.cit.*, p. 104.

potrebbe venire dall'istituzionalizzazione della possibilità di ricorrere a una moneta *complementare* (e non *sostitutiva* della moneta ufficiale) fatta in modo che ne sia assicurata una veloce circolazione<sup>14</sup>. L'idea di affiancare una valuta parallela a quella avente corso legale è tutt'altro che priva di riscontri pratici e non necessariamente presuppone un intento speculativo (come quello che invece anima il sistema dei *Bitcoin*). Proprio in Italia, i circuiti *Sardex* consentono all'impresa di ottenere una linea di credito (a interessi zero) in moneta complementare (in rapporto di cambio 1 a 1 con l'Euro) spendibile per l'acquisto di beni o servizi di altri partecipanti al circuito. Entro dodici mesi, poi, l'impresa deve rientrare del proprio debito vendendo i propri prodotti nel circuito, dovendo altrimenti corrispondere in Euro il residuo non rimborsato<sup>15</sup>. La rilevanza e il successo di questa esperienza sono testimoniati dalla circostanza che, nel 2017, nei circuiti *Sardex* presenti in Italia sono stati transati crediti per un valore di 100 milioni di Euro<sup>16</sup>. È evidente quindi che il contesto anomico (sul quale, nel 2014, si era tentato di intervenire senza esito<sup>17</sup>) non sta in alcun modo scoraggiando l'implementazione di circuiti di valuta parallela all'Euro.

Il dibattito in materia è stato poi recentemente alimentato dall'approvazione bipartisan alla Camera di una mozione di indirizzo con la quale si prospetta l'utilizzo dei c.d. "mini-BOT" per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione verso le imprese<sup>18</sup>. Con quella espressione si fa riferimento a titoli di Stato al portatore di piccolo o piccolissimo taglio senza tasso d'interesse e senza scadenza. Nell'ottica dei fautori dell'ipotesi dell'emissione di tali strumenti, essi, una volta ricevuti dall'impresa in pagamento dei propri crediti verso lo Stato, potrebbero dalla stessa essere utilizzati per il versamento dei tributi dovuti oppure per l'acquisto di beni e servizi da terzi. Tuttavia, posto che – non avendo essi corso forzoso – nessuno potrebbe essere obbligato a riceverli in pagamento dall'impresa, i mini-BOT, per poter essere considerati moneta, dovrebbero operare in un contesto di fiducia degli operatori verso gli stessi, così da essere comunemente accettati nelle transazioni.

È lecito però dubitare che un simile scenario possa svilupparsi per il solo fatto dell'utilizzo dei mini-BOT per il pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione. È plausibile piuttosto ritenere che, una volta ricevuti, l'impresa incontrerebbe serie difficoltà a impiegarli nei rapporti commerciali. Il rischio è insomma che questo strumento sia solo un palliativo che, lungi dal risolvere il problema dell'incapacità

---

14. Cfr. M. Amato, L. Fantacci, *Moneta complementare. Sai cos'è?*, Milano-Torino, Bruno Mondadori, 2013, a cui si rinvia anche per l'individuazione delle caratteristiche che rendono "ben fatta" la moneta complementare.

15. Si legga, *amplius*, G. Littera, L. Sartori, P. Dini, P. Antoniadis, *From an Idea to a Scalable Working Model: Merging Economic Benefits with Social Values in Sardex*, in *Int.Jour.Comm.Curr.Res.*, n. 1.2017, p. 6 ss.

16. Cfr. <https://sardex.net/circuiti-100-milioni-crediti-2017/>.

17. Cfr. Proposta di legge delega C. 2582 presentata il 30.7.2014 (testo reperibile all'indirizzo <https://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=2582>).

18. Cfr. <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0179&tipo=stenografico>.



dello Stato di saldare i propri debiti, modifichi la forma del credito dell'impresa senza incidere sulla sostanza.

Ciò che si è appena detto in ordine al dibattito sui mini-BOT ci permette di rimarcare quanto sia importante, affinché sorga quella fiducia che consente di parlare di moneta complementare, la delimitazione spaziale dell'ambito in cui il titolo può circolare. Quando il confine è di tipo fisico-geografico<sup>19</sup> si è soliti parlare anche di "moneta locale", il cui obiettivo è stimolare gli scambi commerciali, e quindi l'economia, del territorio interessato. Oltre a incentivare la spesa, questo tipo di valuta è «in grado di rafforzare i rapporti sociali nelle comunità che la usano»<sup>20</sup>. E proprio per propiziare l'insorgere di un contesto di fiducia intorno a essa è necessario un (implicito o esplicito) patto territoriale tra operatori che riveli la disponibilità di tutti quanti – istituzioni, commercianti, consumatori, lavoratori, sindacati, organizzazioni del terzo settore, etc. – a collaborare nella logica del sistema. Sulle fondamenta di questa propedeutica disponibilità alla partecipazione attiva, poi, la concreta operatività della moneta locale è capace di potenziare le sinergie tra gli attori.

Quanto appena detto spiega perché la Regione Emilia-Romagna, al fine di sostenere la c.d. "Economia solidale" – «quale modello sociale economico e culturale improntato a principi [...] di equità e coesione sociale, di solidarietà e centralità della persona [...] e quale strumento fondamentale per affrontare le situazioni di crisi economica, occupazionale e ambientale»<sup>21</sup> –, si è impegnata a promuovere il confronto e l'approfondimento sul tema delle monete complementari<sup>22</sup>.

Pertanto, può ritenersi che, già a livello generale, la coesione sociale delle comunità locali benefici dell'esistenza di un circuito di valuta complementare. Se poi addirittura l'immissione in circolazione di quest'ultima avviene per il tramite di soggetti a rischio di esclusione (nel caso di San Martino in Rio, attraverso richiedenti e titolari di protezione internazionale) è possibile rilevare ulteriori effetti positivi. Infatti, un sistema così congeniato agevola una prima interazione a partire dalla quale è possibile che si sviluppi una relazione stabile. Da una parte, il soggetto ai margini della società è spinto a entrare in contatto con il resto della comunità locale, dall'altra, i membri di quest'ultima sono spronati all'apertura verso il primo in cui sono portati a vedere un veicolo di benessere. Una moneta complementare appare insomma uno strumento efficace per tentare di gettare le basi per l'instaurazione di legami fra le persone in condizione di fragilità sociale e le comunità in cui vivono.

---

19. La delimitazione spaziale, oltre che fisica (cioè riferita a un certo territorio), può essere anche virtuale e quindi operata su una comunità *online*.

20. M. Amato, L. Fantacci, *op.cit.*, richiamati in proposito anche nella relazione illustrativa della citata proposta di legge delega del 2014 per la disciplina delle monete complementari.

21. Art. 1, co. 1, l. reg. Emilia Romagna n. 19/2014.

22. Art. 4, co. 2 lett. e n. 4, l. reg. Emilia Romagna n. 19/2014.

#### 4. Profili giuslavoristici del progetto

L'esame del progetto di San Martino in Rio sollecita almeno un paio di riflessioni dal punto di vista giuslavoristico. Un primo ordine di considerazioni attiene alla funzione che lo *stage* viene ad assumere con riferimento ai soggetti reputati "svantaggiati".

I tirocini di inserimento/reinserimento lavorativo – che le Linee guida approvate nel 2017 dalla Conferenza Stato-Regioni affiancano ai tirocini formativi e a quelli di orientamento – non costituiscono un tipo ulteriore di *stage* che non si caratterizza per formazione e orientamento, ma identificano piuttosto un tirocinio che, oltre a connotarsi per questi aspetti, persegue l'ulteriore finalità di inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti che, per varie ragioni, incontrano maggiori difficoltà nel reperire un'occupazione. Anche in questi casi, insomma, gli obiettivi "istituzionali" di formazione e di orientamento sono presenti, ma vanno opportunamente considerati come «finalità di carattere strumentale ad altri scopi meritevoli di particolare tutela nell'ordinamento»<sup>23</sup>.

Ecco, sebbene la disciplina normativa di dettaglio (tanto quella contenuta nelle Linee guida, quanto quella delle leggi regionali di recepimento) abbia svilito la richiamata funzione originaria dei tirocini *extra-curricolari*<sup>24</sup> (specie con riferimento a quelli rivolti ai soggetti svantaggiati), non deve mai dimenticarsi che la connotazione orientativa e formativa costituisce la causa dello *stage*, in assenza della quale l'attività svolta va inquadrata come una prestazione lavorativa a tutti gli effetti<sup>25</sup>. Pertanto, l'attività richiesta al migrante nell'ambito del progetto di San Martino in Rio dovrebbe in ogni caso essere finalizzata a sostenere le scelte professionali dello *stageur* e a favorire l'acquisizione da parte sua di competenze mediante il contatto diretto con il mondo del lavoro. È questa la ragione per cui si è detto *supra* che l'apporto del tirocinante rispetto alla manutenzione del verde pubblico o alle altre attività dovrebbe essere limitato. Il progetto deve prefiggersi lo scopo di consentire l'acquisizione da parte del migrante di una professionalità poi rivendibile sul mercato del lavoro e soltanto incidentalmente ed eventualmente di supportare il personale dell'Ente nello svolgimento delle sue attività.

Un'altra questione di interesse giuslavoristico è quella che concerne la legittimità della corresponsione dell'indennità di tirocinio in moneta complementare.

---

23. P. Pascucci, *Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 96-97; Id., *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini*, in *Giorn.dir.lav.rel.ind.*, 2013, p. 417.

24. M. Tiraboschi, *Prefazione*, in *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, a cura di A. Corbo, F. D'Addio, L. M. Pelusi, M. Tiraboschi, Modena, Adapt University Press, 2017, pp. X-XI e P. Pascucci, *L'evoluzione delle regole*, cit., p. 425 parlano di una trasformazione del tirocinio in una sorta di contratto d'inserimento sottocosto rispetto all'apprendistato.

25. M. Napoli, *Questioni di diritto del lavoro (1992-1996)*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 157.

È noto che, in generale, con riferimento a quel trattamento economico, non operano i vincoli costituzionali in materia di retribuzione<sup>26</sup>. La l. n. 92/2012 ha però previsto il diritto del tirocinante a una «congrua indennità, anche in forma forfettaria, in relazione alla prestazione svolta»<sup>27</sup> (art. 1, co. 34 lett. d). Sulla scia di questa disposizione, poi, le Linee guida del 2017 hanno fissato a 300 Euro l'importo minimo di quell'indennità<sup>28</sup>; minimo che è di solito ulteriormente innalzato dalla disciplina regionale di dettaglio.

Dato questo contesto normativo, non si rinvengono ragioni per cui l'indennità non dovrebbe poter essere corrisposta allo *stageur* in valuta complementare. L'unica condizione che non sembra di poter superare è che – salvo che la regolamentazione regionale disponga diversamente – i *voucher* erogati per la partecipazione al tirocinio siano convertibili in Euro a scadenze predeterminate. Ciò in quanto non si può trascurare il fatto che la disciplina regionale prevede che l'indennità debba essere pagata in Euro e pertanto la non convertibilità dei *voucher* esporrebbe il soggetto obbligato al rischio di vedersi irrogata la sanzione pecuniaria amministrativa di cui all'art. 1, co. 35, l. n. 92/2012. A rigore, difatti, ove si pretendesse di adempiere con moneta complementare non convertibile, l'indennità sarebbe da considerarsi non corrisposta<sup>29</sup>. Nessun problema di sorta, invece, in caso di convertibilità, posto che, al più tardi, l'obbligo di pagare potrebbe ritenersi adempiuto al maturare del termine che abilita alla conversione in Euro.

## 5. I possibili canali di finanziamento dei progetti degli Enti locali finalizzati all'integrazione

Un ultimo argomento che merita di essere affrontato è quello concernente le modalità di finanziamento di progetti che, come quello di San Martino in Rio, si propongono di promuovere, con soluzioni innovative, l'integrazione di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Non sono molti, infatti, gli Enti locali che possono permettersi di sopportare autonomamente i costi di implementazione di simili iniziative.

Un primo canale di raccolta delle risorse necessarie potrebbe essere quello dei finanziamenti europei. Tra questi, va segnalato in particolare il Fondo asilo migrazione e

---

26. Sulla portata di tali vincoli si veda, *ex multis*, P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Roma, Franco Angeli, 2018.

27. La norma è stata molto criticata in dottrina. Si leggano M. Barbieri, M. D'Onghia, *I tirocini formativi*, in *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, a cura di P. Chieco, Bari, Cacucci, 2013, p. 184, P. Pascucci, *L'evoluzione delle regole*, cit., pp. 422-423, S. Vergari, *Linee guida sui tirocini e prospettive di riforma regionale*, in *Giorn.dir.lav.rel.ind.*, 2013, pp. 453-454, M. Tiraboschi, *op.cit.*, pp. X-XI.

28. Par. 12, Linee guida in materia di tirocini approvate dalla Conferenza Stato-Regioni il 25.5.2017.

29. È questa una conclusione che trova conferma, con un ragionamento *a fortiori*, in Cass., SU, 18.12.2007, n. 26617, in *Foro It.*, 2008, I, c. 503 ss. Qui il Supremo Collegio, pur ammettendo che il debito pecuniario possa essere pagato anche con assegno circolare, fa coincidere l'estinzione dell'obbligazione con il momento in cui il creditore acquista concretamente la disponibilità della somma di denaro, ricadendo invece sul debitore il rischio dell'inconvertibilità.

integrazione (Fami), nell'ambito del quale è prevista la seguente azione: «Raccordo tra politiche del lavoro [...], integrazione e accoglienza. Percorsi individualizzati di supporto ad autonomia e integrazione tramite servizi complementari ed esperienze d'inserimento in azienda [...]»<sup>30</sup>. Inoltre, sebbene non specificamente rivolti ai migranti, anche il Fondo sociale europeo (Fse) e il Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) si propongono obiettivi coerenti con il tema dell'integrazione e dell'inclusione sociale attraverso l'occupazione.

Al di là delle linee di finanziamento pubblico, non di rado si rinvencono fondi istituiti da Enti privati a sostegno di interventi in campo sociale<sup>31</sup>; fondi per i quali potrebbero essere eleggibili progetti della specie di quello qui analizzato.

A tutti questi canali che potremmo considerare tradizionali se ne aggiunge poi uno ancora poco conosciuto nel nostro Paese. Si tratta del *crowdfunding* civico, definibile come una modalità di finanziamento di progetti d'interesse per una comunità attraverso la raccolta via *web* di un piccolo contributo liberamente offerto da molte persone. Strumento imprescindibile per il successo dell'operazione è sicuramente un'attenta strategia di comunicazione che sia in grado di raggiungere tutti i potenziali micro-finanziatori. In altre parole, la promozione del progetto, portata avanti facendo leva sul senso di appartenenza di cittadini e imprese alla comunità coinvolta, è l'unica via per conseguire i risultati finanziari attesi.

Il *crowdfunding*, oltre a consentire la raccolta dei fondi necessari per l'attuazione di progetti territoriali, si rivela molto interessante per una pluralità di ragioni. Anzitutto, esso, presupponendo un valore affettivo per il territorio da parte dei soggetti che lo abitano, rafforza lo spirito di comunità e il legame con il tessuto sociale. Secondariamente, può rappresentare una verifica del gradimento del progetto da parte degli *stakeholders*. Incrementa, poi, l'impatto del progetto sul territorio, sensibilizzando la comunità su di una determinata problematica. Promuove, infine, il valore della cittadinanza attiva.

Nonostante queste considerazioni, il *crowdfunding* – come si è detto – è ancora poco conosciuto in Italia. È vero che strategie comunicative inadeguate, mancanza di una cultura in questo senso e scarsa digitalizzazione della popolazione hanno condotto, in taluni casi, all'insuccesso delle operazioni di raccolta fondi dal *crowd*. Ciò non toglie però che, in

---

30. OS2/ON2 Azione lett. *b*, Programma nazionale Fami (testo reperibile all'indirizzo <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>).

31. Ad esempio, il Fondo di beneficenza del Gruppo Intesa-San Paolo contempla il sociale tra le proprie aree d'intervento, finanziando – tra l'altro – «iniziative con finalità di sostegno [...] al contrasto della povertà e del disagio economico e sociale, alla difesa dei diritti delle persone, all'inclusione sociale e al lavoro, alla cooperazione internazionale [...]» ([https://www.group.intesasanpaolo.com/scriptIsir0/si09/banca\\_e\\_societa/ita\\_fondo\\_beneficenza.jsp#/banca\\_e\\_societa/ita\\_fondo\\_beneficenza.jsp](https://www.group.intesasanpaolo.com/scriptIsir0/si09/banca_e_societa/ita_fondo_beneficenza.jsp#/banca_e_societa/ita_fondo_beneficenza.jsp)).

numerose esperienze, al contrario, gli obiettivi finanziari prefissati sono stati raggiunti o, addirittura, superati. Ne sono esempi il Comune di Bologna, che, con la campagna “Un passo per San Luca” finalizzata al restauro dei portici di San Luca, ha raccolto il 113% della somma necessaria<sup>32</sup>; o il Comune di Milano, che è riuscito a reperire le risorse utili per l’attuazione di diversi progetti d’intervento in ambito sociale<sup>33</sup>.

In generale, può osservarsi come il fenomeno sia in rapida crescita. Le ultime rilevazioni ci dicono che in Italia i volumi della raccolta fondi tramite operazioni di *crowdfunding* sono quasi triplicati negli ultimi due anni, passando da 41 milioni di Euro nel 2017 a 111 nel 2018<sup>34</sup>. Allo stesso modo, non può trascurarsi il fatto che la percentuale di successo delle campagne aumenta dal 60% al 90% se alle risorse dei privati si uniscono quelle pubbliche<sup>35</sup>, con stanziamenti diretti da parte dell’Ente locale promotore o tramite il ricorso a quei fondi europei cui si è fatto cenno *supra*.

In conclusione, superate le comprensibili diffidenze verso uno strumento ancora poco diffuso e vinto il pregiudizio che porta a inquadralo necessariamente come un rimedio rabberciato all’arretramento dell’intervento pubblico nel sociale, è possibile guardare al *crowdfunding* civico come a qualcosa di più di un semplice canale di reperimento delle risorse. A differenza delle altre linee di finanziamento citate, esso infatti è capace di coinvolgere la comunità nell’attuazione del progetto, rendendola partecipe della sua eventuale riuscita e sensibilizzandola al problema che l’intervento aspira a risolvere. E, a ben vedere, sono proprio questa partecipazione e questa sensibilizzazione gli elementi indispensabili perché un’iniziativa in materia di integrazione e inclusione sociale dei migranti possa produrre i risultati auspicati.

---

32. Cfr. <http://www.unpassopersanluca.it/>.

33. Cfr. <https://www.eppela.com/it/mentors/comunemilano>.

34. Starteed, *Il crowdfunding in Italia. Report 2018* (testo disponibile all’indirizzo <https://crowdfundingreport.it/>).

35. European Crowdfunding Network, *Triggering Participation: A Collection of Civic Crowdfunding and Match-funding Experiences in the EU*, Bruxelles, European Crowdfunding Network, 2018, p. 6 (testo disponibile all’indirizzo [https://eurocrowd.org/wp-content/blogs.dir/sites/85/2018/07/ECN\\_CF4ESIF\\_Report\\_Triggering-Participation\\_2018.pdf](https://eurocrowd.org/wp-content/blogs.dir/sites/85/2018/07/ECN_CF4ESIF_Report_Triggering-Participation_2018.pdf)).