



PROPOSTE PER L'INTRODUZIONE DI UN REGIME CBI (CITIZENSHIP BY INVESTMENT) IN ITALIA

di Marco Greggi* – marco.greggi@unife.it

Il perdurare della pandemia e la costante necessità di reperire risorse finanziarie impone scelte di fiscalità straordinaria. La presente proposta è finalizzata a suggerire l'introduzione di un meccanismo di citizenship by investment: vale a dire un percorso attraverso il quale possa essere possibile concedere cittadinanza italiana a soggetti stranieri ad elevata redditività (o patrimonializzazione) che si impegnino a una presenza economica qualificata sul territorio della penisola, e a prescindere dalla loro effettiva presenza fisica. La proposta ha cura di esaminare le criticità già sottolineate da parte della Commissione europea nei confronti di regimi analoghi già in vigore in altri paesi dell'UE suggerendo correttivi tali da rendere il progetto sostenibile e compatibile con il diritto eurounitario.

SOMMARIO: 1. Lo “stato dell’arte” dell’economia italiana ai tempi de Coronavirus – 2. La proposta – 3. L’attuale disciplina sull’acquisto della cittadinanza – 4. Il quadro di riferimento – 5. Le criticità evidenziate dall’Unione europea – 6. I possibili rimedi in chiave “de iure condendo” – 7. Considerazioni conclusive.

1. Lo “stato dell’arte” dell’economia italiana ai tempi de Coronavirus. La recente approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del quarto decreto cd. “ristori”¹⁶ e del contestuale scostamento bilancio con il consenso del Parlamento¹⁷ hanno portato all’attenzione la necessità di prospettare nuove modalità di reperimento di risorse finanziarie, in grado di far fronte ai costi della pandemia. D’altro canto, le misure prospettate in ambito europeo sino ad oggi sono tutte orientate (comprensibilmente) al lato spesa pubblica, e non a quello delle entrate¹⁸.

Dal punto di vista dei *policy makers*, le pur interessanti proposte avanzate in merito al rafforzamento delle risorse proprie dell’Unione e a una cd. “euroimposta” sono ancora in fase di dibattito, e una loro concreta attuazione pare molto improbabile: ciò vale sia per le diverse forme di *Web tax* che di *Financial transaction tax*, delle quali pure si era prospettata l’attribuzione all’Unione.

L’Italia ha visto il debito pubblico aumentare progressivamente, con un deperimento del medesimo sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Nel primo senso va osservato come

¹⁶ L’approvazione è avvenuta in data 29 novembre 2020.

¹⁷ 26 novembre 2020.

¹⁸ Una sintesi degli interventi che si sono succeduti sul lato della spesa è rinvenibile in M. GREGGI, *Un progetto Manhattan per la fiscalità post Covid*, in *Diritto virale*, 2020, I, p. 61.

*Professore Ordinario di Diritto tributario

i rilievi più recenti¹⁹ portino l'ammontare del medesimo a lambire circa il 160% del prodotto interno lordo (dato certamente non mitigato, nella sua gravità, dalla contestuale caduta anche di questo secondo indicatore). Dal punto di vista qualitativo il deperimento si evidenzia nella misura in cui è sempre più importante il ruolo giocato dalla Banca Centrale europea (sia pure indiretto) nelle aste pubbliche dei titoli di stato nell'ottica di un contenimento della progressiva disgregazione della finanza pubblica. Insomma l'Italia vede aumentare il suo debito pubblico, e lo vede aumentare solo grazie a un ruolo attivo che l'Istituzione di Francoforte ha giocato e continua a giocare sui mercati, al limite del suo mandato²⁰.

Ne consegue che, se non nel breve periodo, almeno in quello medio lungo (non appena gli esiti infausti della pandemia cominceranno auspicabilmente a scemare) tornerà ad insistere sugli stati membri dell'area Euro, e sull'Italia in particolare, la necessità di far convergere i conti pubblici verso le soglie sulle quali si era convenuto all'atto dell'introduzione della moneta comune. Allo stato, un traguardo al di là di ogni più rosea prospettiva per il sistema-paese Italia.

Si tratta quindi di ripensare sin da ora il quadro complessivo dell'imposizione fiscale italiana, attraverso un intervento di ampio respiro che possa garantire Entrate pubbliche crescenti salvaguardando al contempo la spiccata crescita del sistema paese.

Fra le nuove misure di fiscalità straordinaria, in quanto dettata ancora dalla crisi e dalla necessità di un rientro da quest'ultima, un particolare interesse dovrebbe essere dedicato a quelle che possono coniugare un incremento del prelievo significativo per l'erario con una tendenziale piena sostenibilità per il tessuto economico interno. Non risponde a queste esigenze la prospettata introduzione di un prelievo cd. "patrimoniale" a regime diverso di quello attuale²¹. Per quanto certamente in grado di garantire gettito, finirebbe per avere un effetto di spiazzamento sulle scelte di investimento (e di consumo) dei privati cittadini, contribuendo a deprimere ulteriormente la produzione interna della ricchezza.

Questa condizione risulta essere rispettata soltanto qualora a versare nuove imposte siano soggetti non già appartenenti al territorio dello Stato e sottoposti la sua potestà impositiva e invece scelgono di assoggettarsi in ragione di interesse e di opportunità²².

Da questo punto di vista, e nonostante le polemiche emerse in una fase iniziale della sua attuazione, la nuova disciplina dedicata alle persone ad alto reddito che decidono di trasferire la propria residenza in Italia è stata caratterizzata da un indiscusso successo dal punto di vista quantitativo come peraltro risulta confermato dalla stessa Agenzia delle Entrate²³.

Quella misura è stata particolarmente interessante dal punto di vista economico perché ha coniugato esigenze di crescita con un sia pur lieve incremento del prelievo statale. Nonostante la natura capitaria, infatti, il prelievo ha fatto sì che numerosi soggetti ad alto reddito trasferissero la propria residenza in Italia e venissero a vivere quindi nel nostro paese generando economie di scala e un effetto moltiplicatore dell'investimento da questi ultimi realizzato.

¹⁹ F. DAVERI, La sostenibilità del debito italiano prima e dopo il 2020, su lavoce.info. La Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) 2020 cifra il rapporto a un tendenziale 158%.

²⁰ Il *Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP, della banca centrale, approvato il 18 marzo 2020 Ha fissato in 750 miliardi il massimale di titoli acquistabili in ragione del deterioramento degli indicatori di finanza pubblica europei. L'ammontare è poi stato aumentato di altri 600 miliardi il 4 giugno 2020, come [rileva](#) la Banca centrale europea.

²¹ Emendamento Ac 2790-bis presentato alla legge di bilancio per il 2021 in corso di approvazione alla data odierna.

²² Oppure non si tratti di una imposta cd. "universale" allo stato non prospettabile (T. PIKÉTY, *Il Capitale nel XXI Secolo*, Milano, 2014, p. 813).

²³ Nel solo 2019 circa 421 soggetti si sono avvalsi del regime di cui all'art. 24 *bis* del testo unico n.917/86, secondo quanto riportato dalla stampa divulgativa (la Repubblica) il 127 agosto 2020, che richiama dati dell'Agenzia delle Entrate.

D'altro canto la scarsità del gettito garantito ha avuto riguardo ai redditi esteri e non a quelli italiani, ed è comunque più accettabile rispetto alla situazione precedente. Senza questa misura è ragionevole ritenere che quelle persone (ora, neo contribuenti) non si sarebbero mai trasferite in Italia.

2. La proposta. L'Italia può introdurre norme che concedono la cittadinanza nel nostro Paese al rispetto di determinate condizioni di natura eminentemente, ancorché non esclusivamente, finanziaria e tributaria.

In questo senso si potrebbe attribuire cittadinanza italiana dopo pochi anni (1 o 2) a quel soggetto che investa nel nostro paese in titoli di stato a lunga scadenza un ammontare significativo di risorse finanziarie nell'ordine di 5 milioni di euro, impegnandosi a mantenere l'investimento per un periodo non inferiore a 20 anni, e unitamente in quello stesso periodo di tempo sia assoggettato una forma di prelievo di natura capitaria analoga quella attualmente vigente nell'ambito dell'articolo 24 *bis* del Testo unico n. 917 del 86 indipendentemente dalla sua effettiva residenza.

Unitamente a queste condizioni, che potrebbero essere definite di cornice, dovranno poi esserne rispettate altre essenzialmente vocate a garantire la tutela della sicurezza nazionale ed europea, avuto riguardo all'identità del soggetto che intende avvalersi di questo regime: in particolare per quanto riguarda l'ordine pubblico il contrasto al terrorismo internazionale e la lotta al riciclaggio. Il ruolo attivo delle molteplici (e dinamiche) associazioni degli italiani all'estero potrebbe giocare un ruolo determinante nell'avvicinamento del soggetto non residente al nostro paese, senza la necessità di trasferirsi effettivamente in Italia.

L'effettiva residenza di questo soggetto nel territorio dello Stato italiano nel corso del ventennio potrebbe poi essere modulata in modo tale da garantire alla persona interessata il conseguimento della cittadinanza nonostante una permanenza nel territorio della penisola che, ancorché effettiva, potrà essere ridotta a periodi di tempo significativi ma non determinanti per la persona che intende avvalersene.

La proposta, così formulata, dovrebbe essere di sicuro interesse per soggetti a forte redditività provenienti magari da regioni lontane dall'Unione europea poiché attraverso l'acquisto della cittadinanza italiana questi riuscirebbero anche ad acquisire la cittadinanza europea con tutto ciò che ne consegue.

Dal punto di vista italiano una norma di questo tipo riuscirebbe ad intercettare due esigenze particolarmente sentite nel momento attuale: da un lato quella di incrementare il gettito fiscale su base sostanzialmente spontanea, coinvolgendo soggetti che altrimenti sarebbero rimasti estranei rispetto a questa dinamica del prelievo. Dall'altro lato il vincolo al finanziamento dello Stato mediante acquisto di titoli di debito dovrebbe garantire un radicamento affettivo e prolungato, quantomeno di natura finanziaria, garantendo quindi un nesso fra "nuovo cittadino" e territorio italiano.

3. L'attuale disciplina sull'acquisto della cittadinanza. La cittadinanza potrebbe essere conseguita anche in un periodo di tempo più ravvicinato, ferma restando la necessità di garantire per tutta la durata dell'operazione l'impegno sui titoli di debito pubblico italiano.

Il tema della cittadinanza, e del suo acquisto in Italia, è da lungo tempo dibattuto nelle aule parlamentari con esiti ancora del tutto incerti. Com'è noto, allo stato attuale la Repubblica Italiana prevede diverse modalità attraverso le quali la cittadinanza possa essere acquisita, molte di queste fanno riferimento allo status dei genitori del soggetto che aspira a essere cittadino italiano: si tratta del cosiddetto *ius sanguinis* in base al quale è italiano il figlio di italiani. Per converso l'Italia non

ha ancora accettato, o quantomeno non intende accettare, un'applicazione estensiva dello *ius soli* come invece accade in altri paesi dell'area OCSE. Senza volersi addentrare all'interno di questo dibattito è però utile ricordare in questo caso che la legge n. 91 del 1992, all'art. 9 disciplina ancora oggi quelle che sono le modalità più rilevanti attraverso le quali la cittadinanza possa essere acquisita.

Fra queste, quella che qui risulta essere di maggiore interesse è l'ipotesi prevista alla lettera *f*) del co. 1 del medesimo articolo laddove dispone che la cittadinanza italiana possa essere attribuita allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica. Oltre a questa condizione attuale ne vanno rispettate altre, come ad esempio la conoscenza della lingua italiana in ragione delle disposizioni introdotte con il d.l. n 113 del 4 ottobre 2018.

Al di là degli aspetti specifici attinenti all'ordine pubblico, che qui non interessano in quanto dovrebbero essere mantenuti anche nella proposta che si viene a formulare, va osservato come già in questo momento storico la cittadinanza possa diventare una variabile dipendente a seconda della presenza nel territorio dello stato da parte dell'individuo aspirante cittadino.

È già riconosciuto quindi, all'interno del nostro sistema, il principio secondo il quale la cittadinanza possa essere attribuita a chi permane in una situazione fattuale di rapporto qualificato con il territorio dello Stato. È chiaro che la presenza a cui fa riferimento la norma del 1992 è di natura sostanziale: quasi derivante da un contatto sociale continuo e costante con il tessuto italiano nel quale l'immigrato si trova ad operare, e naturalmente con la popolazione residente in Italia.

Sappiamo però oggi che nell'ambito del diritto tributario questa correlazione, questo nesso di collegamento fra territorio ed individuo, può essere declinato anche in modalità diverse, e del tutto innovative. In altre parole la presenza di un soggetto all'interno del territorio dello Stato oggi può essere desunta dal punto di vista fiscale anche della presenza sul medesimo di interessi economici di rapporti sociali ed i contatti che prescindono dalla rigorosa presenza fisica dell'individuo.

A maggior ragione oggi in una situazione di pandemia globale che limita gli spostamenti delle persone e che di per sé minimizza qualsiasi forma di contatto il tema dell'appartenenza inteso in modo tradizionale (cioè fra individuo nella sua fisicità e territorio nonché fra individuo e comunità) deve essere radicalmente ripensato.

Questa proposta, avanzata con finalità tributarie e di gettito per l'erario, altro non finisce che per essere se non il tentativo di anticipare una tendenza in corso dal punto di vista sociologico (il tema delle nuove appartenenze, la progressiva rimozione dei confini) in una logica di promozione delle esigenze finanziarie statali.

In estrema sintesi, e con un ragionevole grado di approssimazione, si può così ritenere che se da un lato già oggi la Repubblica Italiana concede la cittadinanza a chi permane legalmente per 10 anni sul territorio dello Stato, allora tale cittadinanza può essere attribuita anche a chi, per un periodo di tempo parimenti lungo, se non maggiore, mantiene sullo stato e nello stato il centro di significativi rapporti economici finanziari: particolarmente importanti nell'interesse reciproco poiché concorre con le proprie risorse economiche all'interesse erariale. Investendo queste ultime, infatti, garantisce allo stato la possibilità di assolvere alle sue funzioni. Questa conclusione viene ulteriormente rafforzata dalla situazione particolare della finanza pubblica italiana che viene classificata secondo le Agenzie di *Rating* più autorevoli come appartenente a una fascia di poco superiore ai paesi di fatto in insolvenza²⁴. I titoli di Stato italiano dal punto di vista formale,

²⁴ Ad esempio *Moody's* ha confermato il 26 novembre scorso il rating Baa3 per l'Italia, con *outlook* stabile (<https://www.moodys.com/credit-ratings/Italy-Government-of-credit-rating-423690?>).

tralasciando per un momento il salvifico intervento della Banca Centrale Europea, sono di poco considerati i migliori rispetto ai titoli cosiddetti spazzatura.

Ecco che allora se un soggetto straniero nonostante una cornice di riferimento di finanza pubblica degradata e nel rischio di un possibile *default* italiano, se non addirittura di un'uscita involontaria dall'area dell'Euro è disponibile a investire nella rinascita del nostro paese un quantitativo particolarmente importante di risorse finanziarie si può concludere nel senso che la sua appartenenza allo stato (se non ancora al suo territorio) è in *re ipsa* se non addirittura maggiore rispetto ad altri soggetti che pure aspirano alla cittadinanza ma che per le più diverse ragioni, magari indipendenti dalla loro volontà, non riescono a contribuire in modo fattivo come nuovi cittadini

4. Il quadro di riferimento. Attualmente all'interno dell'Unione europea soltanto tre paesi vendono meccanismi che correlano l'attribuzione di cittadinanza ha forme di investimento particolare, o a regimi tributari speciali, su base volontaria. Questi paesi sono la Bulgaria, Cipro e Malta: nei confronti degli ultimi due, invero, da pochi giorni è stata avviata una procedura d'infrazione da parte della Commissione europea²⁵ in ragione delle modalità attraverso le quali la cittadinanza viene effettivamente assegnata, e soprattutto per la scarsità di controlli correlata alla procedura medesima.

Va subito osservato come anche l'Italia abbia già correlato, in passato, meccanismi di attribuzione di visto agevolati nei confronti di soggetti che trasferiscono la propria residenza nella penisola, nel quadro di regimi tributari di cd. "attrazione". È il caso già menzionato in premessa del regime fiscale riservato ai soggetti ad elevato reddito che si trasferiscono in Italia, e che intendono avvalersi della tassazione capitaria così come introdotta all'art. 24 *bis* del Testo unico 917/86²⁶.

La proposta che qui si formula, tuttavia, non si colloca esclusivamente nel solco dell'articolo 24 *bis*, anche se con essa può vivere, in alcune ipotesi, quasi in un rapporto di simbiosi se si pensa a un neo residente che intenda trasferire la propria residenza in Italia e accedere contemporaneamente al regime fiscale di agevolazione per i neo-residenti (che in questo caso sarebbero anche neo cittadini).

Mentre la norma vigente correla l'applicazione del regime fiscale agevolato all'assegnazione di visto, e conseguentemente la possibilità di risiedere nel territorio dello Stato, la proposta che qui formula invece auspica un radicamento maggiore tra il soggetto ad elevato reddito che si trasferisce nel nostro paese e l'ordinamento giuridico italiano.

Mentre il sistema attualmente vigente si caratterizza per una durata comunque limitata nel tempo ancorché di ampio respiro, quello che qui si propone deve caratterizzarsi per una durata tempo indeterminato, dato il rapporto fra cittadinanza e diritti della persona che informa l'ordinamento costituzionale del nostro Paese.

Tralasciando per ora gli aspetti correlati all'ordine pubblico e alla sicurezza, che verranno trattati successivamente, si può osservare come i tre regimi attualmente in vigore abbiano riscosso sicuramente l'interesse da parte di soggetti non residenti, e abbiano determinato un beneficio non trascurabile per le casse dei tre piccoli paesi coinvolti. Alcuni di questi regimi, soprattutto quello maltese, sono stati limitati tuttavia a poche centinaia di individui in ragione delle dimensioni modeste del paese di accoglienza, ma è intuibile l'effetto moltiplicatore determinato dalla cittadinanza che si potrebbe determinare nei confronti del soggetto interessato. Sarebbe, in altri

²⁵ La violazione è stata contestata alla luce degli articoli 4 (co. 3) e 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea nei confronti di Malta e Cipro il 20 ottobre 2020 (si veda il comunicato della Commissione IP/20/1925).

²⁶ Introdotto dall'art. 1, co. 152 l. 232/16.

termini, proprio la cittadinanza a spingere quel radicamento sul territorio in ragione delle diverse (ulteriori) opportunità offerte. In questo caso, in sintesi, proprio la cittadinanza dovrebbe diventerà in chiave prospettica un catalizzatore dell'effettiva residenza.

Per quanto non sia qui di interesse un'analisi puntuale dei diversi regimi, può essere comunque utile verificare i requisiti previsti dalle legislazioni dei diversi paesi²⁷, anche nell'ottica di modulare la proposta italiana in una dimensione competitiva dal punto di vista finanziario e al contempo interessante per il nostro Paese. Infatti, ferma restando l'uguaglianza della cittadinanza europea, quella italiana rispetto alla maltese, alla bulgara e alla cipriota sarebbe comunque in grado di garantire utilità superiori come appunto quella di appartenere all'ordinamento giuridico italiano e di concorrere magari un futuro alle scelte più importanti per il nostro paese in un'ottica inclusiva e di accoglienza sulla quale al giorno d'oggi numerosi *stakeholders* insistono.

La Bulgaria²⁸ prevede diversi meccanismi di attribuzione della cittadinanza sulla scorta delle disposizioni dell'ordinamento interno, ma quello che suscita interesse qui appartiene alla procedura di cosiddetto *fast-tracking*. Esso impone all'aspirante cittadino bulgaro un investimento non inferiore a € 1.000.000 nel territorio del paese, ma non richiede ulteriori requisiti, come ad esempio la conoscenza dell'ordinamento e degli usi e dei costumi bulgari oltre che della lingua nazionale.

Cipro²⁹ invece, per conseguire cittadinanza, ha già fissato la soglia dell'investimento a € 2.000.000, ma la associa alla necessità di acquistare proprietà residenziali all'interno dell'isola per radicare anche dal punto di vista fattuale l'aspirante cittadino cipriota al territorio del paese.

Infine, Malta³⁰ impone il rispetto di diverse condizioni contemporaneamente: innanzitutto un contributo di € 650.000 al fondo di investimento nazionale, congiuntamente ad altri investimenti nella stessa Repubblica per € 150.000, nonché da ultimo l'acquisto di una proprietà immobiliare per le stesse finalità indicate nel caso cipriota.

Al di là dei parametri quantitativi e dell'ammontare dell'investimento, emerge come in nessuno dei tre paesi sia necessaria la residenza effettiva dell'aspirante cittadino, e che in molti casi, soprattutto in quello maltese, l'assolvimento degli adempimenti burocratici possa essere eseguito anche dall'estero o attraverso un proprio rappresentante nel territorio del paese. Solo recentemente, e in seguito a pressioni di natura politica da parte della Commissione europea, il governo maltese ha temperato il suo meccanismo di concessione della cittadinanza imponendo a soggetto interessato di comprovare la propria residenza in Malta, attraverso elementi documentali come ad esempio le carte d'imbarco degli aerei presi per arrivare sull'isola o la propria appartenenza a circoli centri sociali o altre comunità isolate³¹.

Nonostante questo apparente irrigidimento dei requisiti di natura sostanziale i regimi qui in analisi non sono scampati alla procedura di infrazione di cui si è fatto riferimento in precedenza per le criticità che li contraddistinguono³².

In questo senso va osservato che la concessione dei permessi di residenza a soggetti di paesi terzi sia come tali che come investitori all'interno di un singolo stato non è regolata dal diritto dell'Unione europea. Dal canto suo anche la concessione della cittadinanza di un paese non viene disciplinata dal diritto europeo per quanto, com'è noto, l'appartenenza a un paese

²⁷ Le informazioni di rilievo sono state acquisite dal *Report from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of regions* COM(2019) 12 final del 23 gennaio 2019. Nel prosieguo della presente scheda a questo documento si farà semplicemente riferimento come al "Rapporto".

²⁸ Rapporto, p. 12.

²⁹ Rapporto, p. 12.

³⁰ Rapporto, p. 11.

³¹ Rapporto, p. 6.

³² Si veda la nota 11.

dell'unione reca con sé l'appartenenza all'Unione stessa con tutti diritti e vantaggi che da ciò scaturiscono.

Proprio l'assenza di armonizzazione e della fragilità della base giuridica per un intervento da parte dell'Unione ha permesso a diversi paesi di adottare forme di cittadinanza condizionati a investimenti, o al versamento di imposte speciali o *una tantum*. Sul punto va osservato che la corrente procedura in infrazione si basa su due articoli del trattato come il 4 e il 22 (rispettivamente la "*sincere cooperation*" fra stati e la "*integrity of the status of EU citizenship*").

La procedura di infrazione attualmente coltivata da parte della Commissione europea si fonda dunque sul principio di proporzionalità e di ragionevolezza nell'esercizio delle prerogative sovrane di ogni singolo paese. Sostiene infatti la Commissione che se da un lato un paese dell'Unione è libero di modulare l'assegnazione della cittadinanza in base a principi, valori e tradizioni che fanno parte dell'ordinamento giuridico nazionale, dall'altro lato va comunque osservato come l'appartenenza all'Unione imponga di concedere la cittadinanza in base a condizioni che siano tutto sommato ragionevoli, e come tali sintomatiche di un'effettiva appartenenza della persona all'ordinamento di riferimento.

Qualora la cittadinanza venga attribuita non per effettiva, concreta e attuale appartenenza all'ordinamento giuridico³³, ma soltanto per motivi di natura finanziaria e fiscale ciò potrebbe andare a collidere con il diritto dell'Unione e appunto giustificare una procedura di infrazione: come appunto sta accadendo nel caso di specie in cui si lamenta una esternalità negativa, o se si preferisce una *drittwirkung* di questi modelli di cittadinanza sugli altri paesi non coinvolti ma pur sempre parte della casa comune europea.

Quello che però va altresì osservato è che a essere censurato dalla Commissione non è ogni forma di assegnazione della cittadinanza in base ad investimenti, ma soltanto quelle modalità concretamente attuate dai tre paesi in esame, che indubbiamente si contraddistinguono per particolari criticità e per una discrezionalità troppo elevata da parte degli organismi competenti.

La proposta che si avanza dunque è quella di immaginare schemi di attribuzione della cittadinanza in base investimenti che siano proporzionali, ragionevoli e in ultima analisi compatibili con il diritto dell'Unione europea. Ciò è possibile qualora si ponga mente alle censure che sono state specificamente sollevate dagli organismi europei nei casi in esame e si prospetti un regime italiano immune da tali vulnerabilità.

5. Le criticità evidenziate dall'Unione europea. Nei suoi *Report* più recenti la Commissione europea non si è dimostrata in linea di principio assolutamente contraria a quei sistemi che condizionano la concessione della cittadinanza a particolari forme di prelievo tributario, o di erogazione di risorse finanziarie da parte del soggetto interessato.

Certamente la Commissione ha confermato, sulla scorta di un'importante giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia³⁴, che la concessione della cittadinanza dovrebbe essere garantita sulla base di una connessione effettiva e concreta fra l'individuo e lo stato in questione: concetto molto simile a quello che nel diritto tributario internazionale viene definito come del *Genuine nexus*. Evidente però che siffatta connessione possa essere apprezzata in modo diverso da ogni singolo stato: i principi divergenti dello *ius soli* e dello *ius sanguinis* ne sono conferma.

Più radicale è stata invece la risposta del Parlamento europeo e del Presidente della Commissione, che hanno rimarcato l'idea secondo la quale la cittadinanza (europea) non è "in

³³ Corte di giustizia UE, Sentenza *Rottmann* del 2 marzo 2010, C-135/08, EU:C:2010:104, § 51

³⁴ Corte internazionale di giustizia, 6 aprile 1955, *Nottebohm*, in *ICJ Reports* 1955, p. 4

vendita³⁵, e che il regime della sua concessione (o di residenza e mediante investimento - *RBI*) violano spirito del Trattato e i principi fondamentali della casa comune europea.

Quest'ultima è tuttavia una posizione che, per quanto autorevole, assume i connotati di una petizione di principio politica, e quindi in questo contesto di minor rilievo rispetto alle censure che sul piano giuridico sono state avanzate dalla Commissione nell'ambito delle sue procedure di infrazione. Per quanto il testo della lettera inviata ai due Governi cui si fatto riferimento in precedenza non sia ancora stata resa pubblica, è possibile desumere i profili di criticità del regime di cittadinanza attraverso investimento dal *report* della Commissione citato in precedenza (e dai successivi comunicati stampa) che nella prospettiva italiana è particolarmente utile, nella misura in cui individua quelle clausole che sono ritenute, a torto o a ragione, dalla Commissione come incompatibili con il diritto dell'Unione europea, i disinnescando le quali con ogni probabilità è possibile accedere al suddetto regime nella piena compatibilità del diritto UE.

Il primo pericolo avvertito dalla Commissione europea è quello correlato alla straordinaria discrezionalità³⁶ degli stati membri hanno nell'ambito delle procedure sottoposte a scrutinio. Essi possono concedere la cittadinanza a fronte di situazioni, fatti o rapporti che non sono codificati necessariamente *ex ante*, ma che sono demandati a valutazione delle autorità politiche sulla base del caso concreto, Si tratta di un criterio che per quanto radicato in numerosi ordinamenti, come quello italiano, può in linea di principio collidere con le esigenze di sicurezza europee qualora i soggetti interessati dalla attribuzione della cittadinanza non siano opportunamente verificati dalle forze di polizia.

La seconda criticità evidenziata attiene alla mancanza di un adeguato scambio di informazioni tra i diversi paesi dell'Unione Europea³⁷ nel momento in cui si apprestano a concedere permessi soggiorno o cittadinanza: questa mancanza di comunicazione può diventare ingiustamente vantaggiosa per determinati soggetti potenzialmente interessati perché potrebbero attivare in parallelo diverse richieste di cittadinanza sulla base delle distinte legislazioni nazionali e realizzare una sorta di *citizenship shopping* alla luce del minor rigore delle procedure di controllo in particolar modo per quanto concerne l'origine dei capitali posseduti.

Si tratterebbe in realtà di una criticità abbastanza ovviabile nella misura in cui lo stato richiesto notificchi subito a tutti gli altri che la procedura è in corso³⁸, e permetta dunque la verifica, incrociata e contestuale, di tutti i requisiti di sicurezza sia attraverso i modelli previsti dalla convenzione di Schengen che da quelli basati sugli altri accordi fra i diversi paesi dell'Unione. Particolarmente importanti poi nel caso di concessione del visto di soggiorno sono i controlli *ex post* in base ai quali dovrebbe diventare fondamentale per il paese richiesto, il verificare la permanenza dei requisiti che hanno dato origine alla concessione del permesso stesso.

Il terzo e più significativo profilo di criticità attiene al controllo dei capitali impiegati per l'acquisto della cittadinanza³⁹ e alle ovvie necessità di contrasto ai fenomeni di riciclaggio all'interno dell'Unione europea e fra l'Unione europea e i Paesi terzi. È evidente che anche in questo caso attività di controllo di particolare rigore dovrebbero essere esigibili da parte delle autorità interessate: con un tratto originale tuttavia. In questo caso la normativa antiriciclaggio

³⁵ Letterale in questo senso la Presidente della Commissione Von Der Leyen nel suo primo [discorso](#) sullo stato dell'Unione (16 settembre 2020, reperibile sul sito) nel quale ha espressamente affermato che: "Breaches of the rule of law cannot be tolerated. I will continue to defend it and the integrity of our European institutions. Be it about the primacy of European law, the freedom of the press, the independence of the judiciary or *the sale of golden passports*. European values are not for sale" (corsivo aggiunto dall'autore).

³⁶ Rapporto, p. 12.

³⁷ Rapporto, p. 13 e p. 21.

³⁸ Rapporto, p. 17.

³⁹ Rapporto, p. 16.

non dovrebbe trovare applicazione⁴⁰, come di consueto a soggetti intermediari finanziari, ma anche ad enti pubblici demandati della concessione alla cittadinanza, e che ricevono i fondi da parte del soggetto interessato. Allo stato attuale la normativa antiriciclaggio non si applica questi ultimi, e quindi dovrebbero essere necessari interventi di adattamento per ovviare a questa lacuna. Si tratta tutto sommato di una necessità di coordinamento che la stessa Commissione europea ha fatto propria, con parole analoghe a queste, nel suo rapporto.

La quarta criticità rilevata dalla Commissione Europea concerne il rischio di elusione di norme imperative europee, e di abuso del diritto di cittadinanza. In questo contesto, è stato osservato, a fruire della nuova cittadinanza concessa in base all'investimento potrebbero essere persone fisiche interessate in realtà esercitare all'interno dell'Unione europea attività e funzioni riservate esclusivamente ai cittadini per questioni di tutela dell'ordine pubblico o per altre ragioni sulla base del caso concreto. Da ultimo, non può essere trascurato il ruolo politico che i neo cittadini potrebbero assumere nello stato d'accoglienza.

Infine, e solo in ultima istanza, la Commissione europea menziona anche i profili fiscali e la loro correlazione con la cittadinanza concessa attraverso l'investimento. In questa prospettiva l'approccio della Commissione è in realtà bivalente, e non così ostile come si potrebbe pensare a una prima lettura. Va infatti osservato come la medesima Commissione neghi il fatto che la concessione della cittadinanza attraverso investimento costituisca necessariamente prodromo a forme di elusione fiscale internazionale o di pianificazione tributaria aggressiva⁴¹. Confessa altresì che nell'analisi portata avanti sino ad ora dagli organi eurounitari gli aspetti di natura fiscale siano stati sostanzialmente trascurati⁴². Di per certo la Commissione auspica una forma di notifica e di condivisione delle informazioni tra diversi paesi, analoga a quella già in vigore e radicata sul *Common reporting standard* che riguarda in realtà sino ad ora le imprese e le società commerciali.

Il sistema di *Common reporting standard* potrebbe essere utile anche per le persone fisiche che acquisiscono la cittadinanza, onde per mettere agli altri paesi di monitorizzare con maggiore attenzione i flussi dei nuovi cittadini o di nuovi residenti i paesi di origine e infine la specifica attività condotta all'interno del vecchio continente⁴³.

La Commissione auspica, qualora i modelli di cittadinanza attraverso investimento trovino conferma all'interno di più paesi dell'Unione europea, che di queste legislazioni si interessi il gruppo di lavoro dedicato il Codice di condotta sulla concorrenza fiscale dannosa e la tassazione delle imprese⁴⁴. Come è noto, il codice di condotta trova tradizionale applicazione però soltanto per le attività economiche, ed è vocato a scongiurare comportamenti singoli paesi che adottino misure fiscali di attrazione, o distorsivi del mercato, i quali pur non andando a confliggere in maniera immediata e diretta con il Trattato o con la legislazione secondaria dell'Unione (in questo caso basterebbe la tradizionale procedura di infrazione attivata dalla Commissione) tradiscono i principi e i valori sul quali l'Unione europea e la libera concorrenza si fondano: sul punto com'noto da letteratura e ampia.

I protocolli di concessione della cittadinanza potrebbero ben essere disciplinati, e soprattutto monitorizzati, da parte di un soggetto analogo al Gruppo di lavoro (se non addirittura dallo stesso) individuando nel *soft law* regole che razionalizzino la concessione della residenza mediante investimento, ferma restando la validità di questo istituto in termini generali.

⁴⁰ Oltre ad essa, naturalmente, il sistema delle cd. direttive "DAC" ove applicabili.

⁴¹ Rapporto, p. 16 e in particolare il § 4.1.4.

⁴² Rapporto, p. 16 testualmente "The study did not look at the tax aspects of such schemes".

⁴³ Rapporto, p. 14.

⁴⁴ Rapporto, p. 18.

Il punto tuttavia che qui preme sottolineare con particolare interesse è quello secondo il quale la Commissione europea nell'ambito dei suoi rapporti non manifesta mai in alcun caso una chiusura in linea di principio ai sistemi di cittadinanza attraverso l'investimento o di tassazione agevolata, in una logica di attrazione di nuovi cittadini.

Questi meccanismi dunque non sono ontologicamente incompatibili con il diritto eurounitario, ma lo diventano soltanto qualora lo stato nel caso di specie li utilizzi in maniera distorta o senza delle garanzie minimali che permetteranno la contestuale tutela di altri principi fondamentali dell'Unione europea: primo fra tutti quello della sicurezza pubblica degli altri paesi.

Una via italiana alla cittadinanza attraverso investimento, o alla cittadinanza attraverso il regime fiscale privilegiato, è dunque possibile se è attuata nel rispetto di principi di proporzionalità e di ragionevolezza, è in modo tale da non manifestare quelle cinque criticità messe in luce dalla Commissione europea nel suo rapporto e dal Parlamento nella sua mozione.

6- I possibili rimedi in chiave “de iure condendo”. Il modello italiano di cittadinanza ottenuta attraverso gli investimenti dovrebbe muovere da tre principi cardine, la cui concreta implementazione dovrebbe essere tale da disinnescare le possibili criticità con il diritto dell'Unione europea si tratta di: (I) coerenza, (II) trasparenza e (III) appartenenza.

(I) Il criterio di trasparenza dovrebbe imporre di concedere la cittadinanza secondo il nuovo modello soltanto a persone fisiche di cui sia nota la ricchezza, le sue origini e comunque che si impegnano a una *disclosure* piena e incondizionata al momento di attivazione della procedura, nonché per i cinque anni precedenti. L'Italia dal canto suo si dovrebbe impegnare a notificare quantomeno unilateralmente agli altri Stati membri dell'Unione, sia in quanto tali sia come membri dei meccanismi di sicurezza interna europei, i dati più rilevanti delle persone che intendono accedere alla nuova cittadinanza, nonché da ultimo a tenere conto delle osservazioni degli altri stati in merito alle possibili conseguenze in chiave di sicurezza interna, di lotta al terrorismo e al riciclaggio dei capitali. Dovrebbe essere altresì previsto un meccanismo di concessione anticipato da una sorta di contraddittorio in cui vengano compiutamente analizzate le diverse posizioni e le diverse voci. Quello che infatti è caduto sotto la scure della Commissione, se si pone mente ai regimi attualmente in vigore, non è tanto la loro attuazione, quanto piuttosto la straordinaria disinvoltura attraverso le quali i paesi sopra menzionati, Cipro e Malta, hanno proceduto al concedere cittadinanza anche a soggetti apparentemente di dubbia compatibilità con le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. Da questo punto di vista un paese come l'Italia, che intende attivare questo meccanismo, ma nel rispetto della sicurezza dei *partner* europei e nella piena coerenza con i principi di lotta al riciclaggio, dovrebbe semplicemente impegnare le proprie amministrazioni pubbliche interne agli obblighi di *disclosure* che già insistono sugli intermediari finanziari che operano nei settori di competenza in merito al contrasto del riciclaggio.

(II) Il criterio di coerenza imporrebbe di considerare questo nuovo regime non già come un biglietto di ingresso nell'Unione europea, un pagamento oppure un impegno finanziario da sostenere *una tantum* per poter acquisire la cittadinanza ma dovrebbe essere accompagnato dall'applicazione di un analogo regime fiscale che sega, per così dire, il nuovo cittadino nei primi anni di appartenenza al nuovo paese. Ad esempio si potrebbe prevedere l'applicazione di un regime di tassazione forfettaria, indipendentemente dalla residenza del soggetto in questione in un altro stato in base alla convenzione contro doppie imposizioni vigente. Insomma il neo cittadino, anche se effettivamente residente all'estero dovrebbe versare le imposte in Italia in maniera forfettaria o comunque agevolata senza l'applicazione della convenzione contro doppie imposizioni. Questo naturalmente determinerebbe un aggravio di prelievo nei confronti del

medesimo, ma restituirebbe coerenza alla sua scelta: quella di appartenere, se non altro dal punto di vista economico finanziario (e tributario) al nostro paese.

(III) Da ultimo il tema dell'appartenenza dovrebbe essere declinato se non altro nella sua componente economica. In questo senso si misura forse il salto culturale che questa proposta intende avanzare. Per molti decenni, se non forse per secoli, l'appartenenza di un soggetto a un ordinamento è stata misurata esclusivamente su criteri fattuali di presenza materiale, fisica, sul territorio di un paese (se non sullo *ius sanguinis*). Già da ora però in molti casi alla presenza fisica di una persona nel territorio di diversi paesi dell'Unione non si associa un sentimento di appartenenza, o un *idem sentire* condiviso con il resto della popolazione: i recenti e notori fatti di cronaca ne sono esempio. Lo scenario attuale costituisce il precipitato di scelte politiche dei diversi paesi, e fra di essi anche dell'Italia, che in questo contesto ovviamente non si intende minimamente contestare, ma semplicemente portare alle logiche conseguenze, accettando come cittadini persone che non hanno compiuto un percorso plurale e culturale tale da renderli effettivamente italiani (relativamente recente è ad esempio l'obbligo di una conoscenza basilare della lingua italiana), ma che comunque hanno radicato nel territorio del nostro paese interessi, determinanti impegni economici e una parte significativa del proprio matrimonio, accettando conseguentemente il rischio che le difficoltà finanziarie del nostro paese diventino in ultima analisi anche le loro.

È piuttosto evidente che così ragionando il concetto di cittadinanza si trovi svalutato, secondo i criteri tradizionali, ma è anche altrettanto vero che non si tratta di uno scostamento significativo rispetto a quanto non lo sia già attualmente: in più, però, questo regime potrebbe concorrere a far trovare un sollievo alle esigenze finanziarie nazionali, senza ulteriori aggravii per i soggetti già localizzati nel territorio dello Stato e per i cittadini italiani.

7 -. Considerazioni conclusive. La proposta qui avanzata prende le mosse da una situazione fattuale nota a tutti: lo stato di crisi profonda della finanza pubblica italiana, e le difficoltà nel reperimento di risorse economiche e finanziarie per far fronte alle esigenze dello stato sociale nella battaglia contro la pandemia, che non siano l'accensione di un nuovo e ulteriore debito pubblico fintantoché la Banca centrale europea continuerà a garantire mercato ai titoli di stato europei.

Si tratta di una proposta che prende le mosse dalla legislazione già vigente in tema di nuovi residenti al elevato reddito (*High net worth individuals*) e le conseguenti agevolazioni per il conseguimento del visto d'ingresso nel nostro paese correlati a quella norma tributaria, e che la porta alle sue estreme conseguenze.

Dal punto di vista politico si inserisce tra quegli orientamenti che intendono portare al centro dell'agenda italiana il tema della cittadinanza, ampliando i presupposti di concessione e agevolando in questo modo l'integrazione dei nuovi cittadini nel territorio del nostro paese, venendo al contempo incontro alle esigenze dell'immigrazione e alla mobilità delle popolazioni: anche questi noti a tutti.

Ciò che è diverso, nella proposta qui avanzata è l'identificazione dei potenziali beneficiari del nuovo regime di appartenenza allo stato, che si intendono individuare nelle persone a reddito elevato ed elevatissimo interessate a conseguire la cittadinanza italiana, e di conseguenza anche quella europea.

In questo modo si coniugherebbero al contempo la tutela dei nuovi migranti (o aspiranti tali) ed esigenze finanziarie dello Stato.

Chi avanza questa proposta è consapevole dello scetticismo e della sfiducia con i quali la Commissione europea guarda questi modelli di concessione della cittadinanza, e del fatto che

attualmente è pendente una procedura di infrazione nei confronti di due paesi dell'Unione europea⁴⁵ che stanno già facendo uso di una soluzione di questo tipo. È tuttavia altrettanto sicuro del fatto che le criticità messe in luce dalla Commissione europea possono essere scongiurate attraverso un'implementazione di un regime compatibile con il diritto euro unitario che eviti gli eccessi stigmatizzati da Bruxelles e che renda dunque il modello di "Cittadinanza attraverso investimenti" sostenibile, sicuro e nell'interesse fiscale dello Stato. Si tratta dunque di uno strumento da considerare per garantire ulteriori risorse finanziarie nella gravissima situazione economica in cui versò il paese in considerazione dell'impatto pandemico.

⁴⁵ Si veda la nota 11.