COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 23.1.2019
COM(2019) 12 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea

{SWD(2019) 5 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

1. Introduzione

Negli ultimi anni si è osservata una crescente tendenza ad attuare programmi di cittadinanza per investitori ("passaporti d'oro") e programmi di soggiorno per investitori ("visti d'oro"), che mirano ad attirare investimenti concedendo agli investitori diritti di cittadinanza o di soggiorno del paese interessato. Tali programmi hanno suscitato preoccupazioni per alcuni rischi insiti in essi, in particolare in materia di sicurezza, riciclaggio di denaro, evasione fiscale e corruzione.

Tre Stati membri attuano programmi di cittadinanza per investitori, in base ai quali la cittadinanza viene concessa a condizioni meno stringenti di quelle imposte dai regimi ordinari di naturalizzazione, in particolare senza la preventiva residenza effettiva nel paese in questione[1]. Tali programmi hanno implicazioni per l'Unione europea nel suo complesso, dal momento che ogni persona in possesso della cittadinanza di uno Stato membro è al contempo un cittadino dell'Unione. Infatti, sebbene si tratti di programmi nazionali, essi sono deliberatamente promossi e spesso esplicitamente pubblicizzati come un mezzo per acquisire la cittadinanza UE, assieme a tutti i diritti e privilegi ad essa associati, incluso, in particolare, il diritto alla libera circolazione.

I programmi di cittadinanza per investitori differiscono dai programmi di soggiorno per investitori ("visti d'oro"), che mirano ad attrarre investimenti in cambio del diritto di soggiorno nel paese interessato ed esistono in venti Stati membri dell'UE. Tuttavia, i rischi insiti in tali programmi sono simili a quelli associati ai programmi di cittadinanza per investitori. Inoltre essi hanno conseguenze sugli altri Stati membri, dal momento che un permesso di soggiorno valido concede ai cittadini di paesi terzi alcuni diritti che consentono loro di viaggiare liberamente, in particolare nello spazio Schengen.

Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 16 gennaio 2014[2], ha espresso il timore che i programmi nazionali che comportano "una vera e propria vendita diretta o indiretta" della cittadinanza dell'Unione compromettano il concetto stesso di cittadinanza dell'Unione e ha invitato la Commissione a valutare i diversi programmi di cittadinanza nazionali alla luce dei valori europei, nonché dello spirito e della lettera della legislazione e della prassi dell'Unione. La Commissione ha contattato le autorità bulgare, cipriote e maltesi per ricevere ulteriori informazioni sui loro programmi. In un dibattito nel maggio 2018, il Parlamento europeo ha trattato di una serie di rischi associati ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori.

Nella sua relazione sulla cittadinanza 2017[3], la Commissione ha annunciato l'elaborazione di una relazione sui regimi nazionali di concessione della cittadinanza dell'Unione agli

---

1 Per la definizione di residenza effettiva cfr. la successiva sezione 2.3.

2 Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita (2013/2995(RSP)).

3 Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione di cambiamento democratico. Relazione sulla cittadinanza dell'UE 2017" (COM/2017/030 final).

investitori che descrivesse l'operato della Commissione in tale ambito, esaminasse le pratiche e le normative nazionali in vigore e fornisse orientamenti agli Stati membri. Al fine di elaborarla, la Commissione ha commissionato uno studio sulla legislazione e sulle pratiche relative ai programmi di cittadinanza e di soggiorno in tutti gli Stati membri pertinenti[4] e ha organizzato una consultazione con gli Stati membri. La relazione tiene inoltre conto di altre fonti rilevanti, incluse le recenti pubblicazioni in materia[5].

La presente relazione si occupa sia dei programmi di cittadinanza che di quelli di soggiorno e identifica i temi che suscitano maggiore preoccupazione e i principali rischi associati alla concessione della cittadinanza dell'Unione o dei diritti di soggiorno unicamente sulla base di un investimento. In particolare, essa espone le possibili lacune in materia di sicurezza che derivano dal concedere la cittadinanza senza il preventivo soggiorno, nonché i rischi di riciclaggio, corruzione ed evasione fiscale associati alla cittadinanza o al soggiorno in virtù di un investimento. Delinea inoltre le sfide relative alla governance e alla trasparenza di tali programmi, esamina come essi potrebbero essere affrontati e fornisce un quadro di riferimento per migliorare.

La relazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi, che fornisce informazioni di contesto più dettagliate sui programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori.

2. Programmi di cittadinanza per investitori nell'UE

2.1. Contesto

Come enunciato nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la cittadinanza è un vincolo tra un cittadino e lo Stato ed è "*il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra [uno Stato membro] e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza*"[6]. La cittadinanza di un paese è basata tradizionalmente sull'acquisizione per diritto di nascita, sia essa per discendenza (*ius sanguinis)* o per nascita sul territorio (*ius soli*)[7]. Lo Stato offre inoltre agli immigrati la possibilità di essere naturalizzati come cittadini, a condizione che soddisfino determinate condizioni di integrazione e/o che dimostrino di avere un legame effettivo con il paese, tra cui il matrimonio con uno dei suoi cittadini[8]. Tutti gli Stati membri prevedono tali procedure ordinarie di naturalizzazione.

---

4 Fact finding study. Milieu Law and Policy Consulting, *Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State*, Bruxelles 2018 ("lo studio").

5 Cfr. in particolare, Servizio Ricerca del Parlamento europeo "*Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts"*, ottobre 2018, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128; Transparency International/Global Witness, *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas*, ottobre 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

6 Sentenza del 2 marzo 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 51.

7 Per una presentazione completa delle modalità di acquisizione della cittadinanza, inclusa la cittadinanza per diritto di nascita, si veda la banca dati globale sui modi di acquisizione della cittadinanza, disponibile all'indirizzo http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/

8 Ulteriori dettagli riguardanti la naturalizzazione per matrimonio negli Stati membri dell'UE sono contenuti nell'allegato III dello studio, ibid., nota 4. Gli Stati membri adottano generalmente misure per prevenire che si abusi di tali possibilità, ad esempio nel contesto dei matrimoni fittizi. Al fine di individuare e contrastare meglio i casi in cui la cittadinanza viene acquisita in modo fraudolento, le autorità nazionali sono

La maggior parte degli Stati membri possiede anche procedure di naturalizzazione discrezionali[9], conformemente alle quali essi, su base individuale, possono concedere la cittadinanza a uno straniero sulla base dell'"interesse nazionale" per i risultati straordinari conseguiti, ad esempio nel campo della cultura, delle scienze o dello sport. In alcuni Stati membri dell'UE, la legislazione prevede che l'"interesse nazionale" possa essere equiparato all'interesse economico o commerciale[10]. In singoli casi, per concedere la cittadinanza in cambio di investimenti, possono essere utilizzate procedure di naturalizzazione discrezionali altamente individualizzate e impiegate in modo limitato che, pertanto, non sono oggetto della presente relazione.

Bulgaria, Cipro e Malta hanno introdotto rispettivamente nel 2005, 2007 e 2013[11] dei programmi più ampi volti ad attirare investimenti di cittadini di paesi terzi facilitando l'accesso alla loro cittadinanza. Tali programmi costituiscono una nuova forma di naturalizzazione dal momento che concedono sistematicamente la cittadinanza dello Stato membro in questione, a condizione di effettuare l'investimento richiesto e di soddisfare determinati criteri[12].

Poiché Bulgaria[13], Cipro e Malta sono i soli Stati membri che attuano programmi di cittadinanza per investitori, la presente sezione della relazione si concentra sulla legislazione e sulle pratiche di tali paesi.

2.2. Tipologia e ammontare dell'investimento richiesto

I programmi di cittadinanza per investitori mirano ad attirare investimenti offrendo la cittadinanza in cambio di una determinata somma di denaro. In Bulgaria, il programma accelerato[14] di cittadinanza per investitori richiede un investimento complessivo di 1 milione di EUR. A Cipro, è necessario un investimento minimo di 2 milioni di EUR, assieme alla proprietà di un bene immobile nel paese. A Malta, un contributo di 650 000 EUR deve essere versato in un fondo di investimento nazionale, assieme a un investimento di 150 000 EUR e all'obbligo di essere proprietari o affittuari di un bene immobile a Malta[15]. A Cipro e Malta, sono richiesti ulteriori investimenti per i familiari.

---

incoraggiate a ricorrere a colloqui o questionari, verifiche dei documenti e dei precedenti, ispezioni o controlli a livello della comunità, rispettando al contempo i vincoli di legge applicabili, come quelli relativi all'onere della prova o ai diritti fondamentali. Esse possono inoltre ricorrere alle analogie tra la cittadinanza acquisita in modo fraudolento e il diritto di soggiorno acquisito tramite matrimoni fittizi con cittadini dell'Unione (cfr. il manuale sui matrimoni fittizi della Commissione: COM/2014/604 final).

9 Per ulteriori dettagli, cfr. l'allegato III dello studio, ibid., nota 4.

10 I paesi in cui la legislazione equipara esplicitamente l'"interesse nazionale" all'interesse economico o commerciale dello Stato sono Austria, Bulgaria, Slovenia e Slovacchia. Per ulteriori dettagli, cfr. la presentazione dello studio, ibid., nota 4.

11 Per i dettagli su tali programmi, cfr. lo studio, ibid., nota 4.

12 Cfr. J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Osservatorio EUDO, numero 14.

13 In Bulgaria, il 15 febbraio 2018, il ministero della Giustizia ha istituito un gruppo di lavoro per redigere modifiche alla legge bulgara sulla cittadinanza, compreso il programma di cittadinanza per investitori che la Bulgaria sta considerando di abolire in futuro.

14 I dettagli relativi alle differenze tra il programma accelerato e quello ordinario per investitori in Bulgaria sono descritti nel documento di lavoro dei servizi.

15 Il regolamento 7, paragrafo 5, della legislazione maltese 47/2014 prevede che il richiedente principale debba acquistare e detenere un immobile residenziale a Malta del valore minimo di EUR 350 000; o che prenda in locazione un immobile residenziale con un canone annuale minimo di EUR 16 000.

Tra i tre Stati membri che attuano programmi di cittadinanza per investitori possono essere osservate varie opzioni di investimento: investimenti di capitali[16], investimenti in beni immobili[17], investimenti in titoli di Stato[18] e contributi *una tantum* al bilancio dello Stato[19]. Oltre agli investimenti richiesti, i richiedenti devono inoltre pagare spese amministrative non rimborsabili nell'ambito della procedura di domanda. Cipro e Malta prevedono spese notevolmente più elevate rispetto alla Bulgaria[20].

2.3. Soggiorno o altri legami richiesti rispetto allo Stato membro

Nei tre Stati membri in questione, all'inizio della procedura di richiesta della cittadinanza ai richiedenti viene rilasciato un permesso di soggiorno. Il semplice possesso di un permesso di soggiorno per il periodo richiesto è sufficiente per essere idonei a beneficiare del programma. Tuttavia, mentre si è in possesso del permesso non è richiesta la residenza effettiva, intesa come la presenza fisica per un periodo regolare e prolungato nel territorio dello Stato membro interessato.

A Malta, è necessario essere in possesso di una carta di soggiorno elettronica ("e-Residence card") da almeno 12 mesi prima del rilascio del certificato di naturalizzazione. A Cipro, il richiedente deve essere in possesso di un permesso di soggiorno da almeno 6 mesi prima che possa essere rilasciato il certificato di naturalizzazione. In Bulgaria, il richiedente deve essere in possesso di un permesso di soggiorno permanente da cinque anni (regime ordinario) o un anno (regime accelerato) al fine di poter richiedere la cittadinanza bulgara.

Questo significa che i richiedenti possono acquisire la cittadinanza di Bulgaria, Cipro o Malta – e quindi la cittadinanza dell'Unione – senza aver mai risieduto di fatto nello Stato membro. A Malta, il richiedente deve essere fisicamente presente per fornire i dati biometrici per la carta di soggiorno elettronica e per prestare il giuramento di fedeltà[21] e può inoltre essere previsto un colloquio personale con il medesimo. In Bulgaria, la presenza dei richiedenti è richiesta per la presentazione della richiesta di cittadinanza, mentre a Cipro per il ritiro del permesso di soggiorno.

Oltre alla residenza fisica, lo studio ha esaminato altri fattori che potrebbero probabilmente creare un legame tra la persona che presenta domanda di cittadinanza e il paese interessato. In Bulgaria, il richiedente deve essere sottoposto a un colloquio ai fini della domanda, ma è esonerato dal dover possedere una buona conoscenza della lingua bulgara o dal dover dimostrare di conoscere la vita pubblica bulgara. Le autorità cipriote ritengono che

---

16 Nel modello che prevede investimenti di capitale, è necessario investire un importo predefinito in (i) una società (Bulgaria e Cipro) o (ii) strumenti di istituti creditizi o finanziari quali fondi di investimento o fondi fiduciari (Bulgaria, Cipro e Malta).

17 Tale modello prevede l'acquisto o l'affitto di una proprietà immobiliare di un valore predefinito (Cipro e Malta). Maggiori dettagli sono inclusi nel documento di lavoro dei servizi.

18 Gli investitori acquistano i titoli di Stato dai governi (Bulgaria e Malta).

19 La legislazione maltese prevede il pagamento al governo maltese di un "contributo", che viene depositato nei fondi nazionali per lo sviluppo.

20 La Bulgaria fa pagare un totale di 650 EUR per domanda; Cipro fa pagare 7 000 EUR per il richiedente principale e 7 000 EUR per il coniuge; Malta fa pagare un totale di 8 200 EUR per il richiedente principale e 5 500 EUR per il coniuge.

21 Informazioni confermate tramite consultazione con il portatore d'interessi nazionale (Identity Malta, autorità competente, 8 marzo 2018), ottenute per le finalità dello studio, ibid., nota 4.

l'investimento effettuato nel paese costituisca in sé un legame sufficiente tra il richiedente e Cipro. È opportuno rilevare che, secondo la relativa decisione del Consiglio dei ministri cipriota, il criterio della residenza richiesto per la procedura ordinaria di naturalizzazione è sostituito dal criterio dell'investimento[22]. Nella fase finale del processo di naturalizzazione, ai soggetti che presentano domanda per la cittadinanza maltese viene chiesto di indicare i loro legami con Malta. Viene loro chiesto di essere in possesso di carte d'imbarco che dimostrino di aver effettuato viaggi a Malta e se hanno altre prove, ad esempio, donazioni effettuate a favore di organizzazioni di beneficenza a Malta, l'appartenenza ad associazioni sportive, culturali o sociali locali o il pagamento dell'imposta sul reddito all'amministrazione fiscale maltese[23]. I richiedenti sono inoltre incoraggiati ad avviare un'attività a Malta.

2.4. Programmi di cittadinanza per investitori e legislazione europea

In linea con i trattati, chiunque diventi cittadino di uno Stato membro diventa cittadino dell'Unione[24]. Lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri[25]. La decisione di uno Stato membro di concedere la cittadinanza per investimenti **conferisce automaticamente diritti**[26] in relazione agli altri Stati membri, in particolare il diritto di circolare liberamente, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni dell'UE e locali, il diritto alla tutela consolare per chi non è rappresentato al di fuori dell'UE e il diritto di accedere al mercato interno per svolgere attività economiche. Sono precisamente i benefici derivanti dalla cittadinanza dell'Unione e, segnatamente, il diritto alla libera circolazione, che vengono spesso pubblicizzati come le principali attrattive di tali programmi.

La Corte di giustizia dell'UE ha stabilito, in quella che costituisce ora una giurisprudenza consolidata, che, sebbene la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientri nella competenza di ciascuno Stato membro, essa deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione[27]. Rispettare il diritto dell'Unione significa tenere conto di tutte le norme che fanno parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione, anche prendendo debitamente in considerazione le norme e le consuetudini di diritto internazionale dal momento che tali norme e consuetudini fanno parte del diritto dell'Unione[28].

---

22 Articolo 111A, paragrafo 2, delle Leggi del registro dello stato civile, pubblicato il 30 aprile 2013.

23 Cfr. elemento B.I dello studio, ibid., nota 4 e anche Office of the Regulator Individual Investor Programme (ORiip), *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (1° luglio 2016 – 30 giugno 2017), novembre 2017, pag. 32: https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf

24 Articolo 9 TUE e articolo 20, paragrafo 1, TFUE.

25 Sentenza del 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31.

26 Cfr. articolo 20, paragrafo 2, TFUE.

27 Sentenza del 7 luglio 1992, *Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10; sentenza dell'11 novembre 1999, *Stato belga contro Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, punto 29; sentenza del 20 febbraio 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, punto 19; sentenza del 19 ottobre 2004, *Zhu e Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, punto 37; sentenza del 2 marzo 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 39; cfr. anche causa C-221/17 *Tjebbes*, causa pendente.

28 Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Maduro, causa C-135/08 *Rottmann*, punti 28-29; per quanto riguarda l'impatto del diritto internazionale sul diritto dell'Unione, cfr.: sentenza del 14 maggio 1974, 3, *Nold KG contro Commissione*, causa 4-73, EU:C:1974:51; sentenza del 24 novembre 1992, *Anklagemindigheden contro Poulsen e Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, punti 9 e 10, e sentenza del 16 giugno 1998, *Racke contro Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, punti 45 e 46.

La causa *Nottebohm* della Corte internazionale di giustizia stabilisce che, affinché la cittadinanza acquisita tramite naturalizzazione venga riconosciuta nell'arena internazionale, essa dovrebbe essere concessa sulla base di un legame effettivo tra la persona e lo Stato in questione[29]. Il "vincolo di cittadinanza" è tradizionalmente basato su un legame effettivo con la popolazione del paese (per discendenza, origine o matrimonio) o con il paese, stabilitosi per il fatto di essere nati nel paese o per aver precedentemente risieduto di fatto nel paese per un periodo significativo. Per attestare l'esistenza di un legame effettivo con il paese potrebbero essere richiesti altri elementi, come la conoscenza della lingua nazionale e/o della cultura del paese e legami con la comunità. L'esistenza di tali requisiti nei programmi di cittadinanza negli Stati membri conferma che gli Stati membri considerano generalmente l'instaurazione di un legame effettivo come una condizione necessaria per accettare i cittadini di paesi terzi nelle loro società come cittadini.

Tale modo comune di intendere il vincolo di cittadinanza sta anche alla base dell'accettazione da parte degli Stati membri del fatto che la cittadinanza dell'Unione e i diritti che essa comporta secondo il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) spetterebbero automaticamente a chiunque diventi un loro cittadino.

Concedere la naturalizzazione unicamente sulla base di un pagamento in denaro, senza ulteriori condizioni che attestino l'esistenza di un legame effettivo con lo Stato membro che la concede e/o con i suoi cittadini si discosta dalle tradizionali modalità di concessione della cittadinanza negli Stati membri e incide sulla cittadinanza dell'Unione.

Dal momento che a norma dell'articolo 20 del TFUE la cittadinanza dell'Unione è una conseguenza automatica del possesso della cittadinanza di uno Stato membro e che uno Stato membro ospitante non può limitare i diritti dei cittadini dell'Unione naturalizzati per il fatto che essi hanno acquisito la cittadinanza di un altro Stato membro senza alcun legame con il paese che l'ha concessa[30], ciascuno Stato membro deve assicurarsi che la cittadinanza non venga concessa in assenza di un legame effettivo con il paese o i suoi cittadini[31].

La Commissione ha discusso con le autorità maltesi e cipriote dell'inclusione di un criterio relativo alla residenza effettiva nella loro legislazione applicabile ai programmi di cittadinanza per investitori[32]. Conseguentemente, nel 2014 Malta ha introdotto nella sua

---

29 Sentenza della Corte internazionale di giustizia del 6 aprile 1955, *Nottebohm*, I.C.J. Reports 1955, pag. 4, disponibile all'indirizzo https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf

30 Cfr., in relazione alla libertà di stabilimento, la chiara indicazione della Corte nella causa C-369/90, *Micheletti*, punto 10: "La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario. Non spetta, invece, alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato"; cfr. anche la causa C-165/16, *Lounes*, punto 55: "Ebbene, uno Stato membro non può limitare gli effetti derivanti dal possesso della cittadinanza di un altro Stato membro, in particolare i diritti ad essa collegati in forza del diritto dell'Unione, e che risultano dall'esercizio, da parte di un cittadino, della propria libertà di circolazione".

31 Il principio della sincera cooperazione con gli altri Stati membri e l'Unione stabilito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, obbliga gli Stati membri ad astenersi dall'adottare misure che potrebbero mettere in pericolo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione.

32 Cfr. la dichiarazione comune per la stampa del 29 gennaio 2014 rilasciata dalla Commissione europea e dalle autorità maltesi, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Vi sono stati diversi scambi tra le autorità maltesi e cipriote.

legislazione un requisito che impone di fornire una "prova di residenza" di dodici mesi[33]. In pratica, tale requisito si considera soddisfatto se il richiedente ottiene un permesso di soggiorno per risiedere a Malta, anche senza la residenza fisica, fornisce le carte d'imbarco e, possibilmente, produce prove che dimostrino, ad esempio, donazioni effettuate a favore di organizzazioni di beneficenza a Malta, l'appartenenza ad associazioni sportive locali o il pagamento dell'imposta sul reddito a Malta. Anche Cipro ha modificato la sua legislazione nel 2016 per imporre ai richiedenti nell'ambito del programma di cittadinanza per investitori e ai loro familiari di essere in possesso di un permesso di soggiorno[34]. La Commissione continuerà a monitorare la conformità con il diritto dell'Unione.

3. Programmi di soggiorno per investitori nell'UE

3.1. Contesto

Nonostante alcuni programmi di soggiorno per investitori siano stati avviati all'inizio degli anni 2000, la crisi finanziaria iniziata nel 2007 ha spinto altri Stati membri ad adottare tali regimi oppure a riproporre quelli precedenti. Tale tendenza è continuata negli ultimi 10 anni e tali programmi esistono attualmente in 20 Stati membri[35].

Le loro caratteristiche variano notevolmente, in particolare per quanto riguarda sia la natura che l'ammontare dell'investimento da effettuare. Possono essere osservate cinque tipologie di opzioni di investimento: investimenti di capitali[36], investimenti in beni immobili[37], investimenti in titoli di Stato[38], donazione o finanziamento di un'attività che contribuisce al bene pubblico[39] e contributi *una tantum* al bilancio dello Stato[40]. Tali opzioni non si escludono vicendevolmente e alcuni Stati membri consentono il ricorso a varie tipologie di investimento e la loro combinazione.

---

33 Il regolamento 7, paragrafo 12, della legge maltese 47/2014 (regolamento del programma per investitori individuali della Repubblica di Malta) richiede di fornire la prova che il richiedente principale sia stato residente a Malta per almeno 12 mesi prima del giorno del rilascio del certificato di naturalizzazione. Il termine "prova di residenza" non è stato tuttavia definito più specificamente. Cfr. lo studio, ibid., nota 4.

34 Decisione del Consiglio dei ministri n. 834 del 13.9.2016.

35 Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Regno Unito. L'Ungheria ha sospeso il suo programma nell'aprile 2017. Per ulteriori dettagli sull'identificazione di tali programmi, cfr. il documento di lavoro dei servizi allegato.

36 Nel modello che prevede investimenti di capitale, è necessario investire un importo predefinito in (i) una società, indipendentemente dal ruolo svolto dall'investitore nella società o dal titolo a cui partecipa alla società – titolare, azionista, dirigente (Bulgaria, Estonia, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovacchia e Regno Unito) o (ii) strumenti di istituti finanziari o di credito quali fondi di investimento o fondi fiduciari (Bulgaria, Estonia, Irlanda, Spagna, Cipro, Lettonia, Paesi Bassi e Portogallo).

37 Tale modello prevede l'acquisto o l'affitto di una proprietà immobiliare di un valore predefinito (Irlanda, Grecia, Spagna, Cipro, Lettonia, Malta e Portogallo). L'affitto è possibile a Malta e in Grecia. Maggiori dettagli sono inclusi nel documento di lavoro dei servizi.

38 Gli investitori acquistano titoli di Stato di un valore predefinito dai governi. Tali obbligazioni implicano un rimborso alla data di scadenza, con un tasso d'interesse predefinito (Bulgaria, Spagna, Italia, Lettonia, Ungheria, Malta e Regno Unito).

39 Il capitale viene investito in un progetto pubblico a beneficio delle arti, dello sport, della salute, della cultura o dell'istruzione, di donazioni filantropiche e di attività artistiche e di ricerca (Irlanda, Italia e Portogallo).

40 Tale opzione prevede il versamento diretto di un determinato importo di denaro allo Stato (Lettonia e Malta) e, a differenza delle obbligazioni, non prevede il rimborso.

Per quanto riguarda l'importo, la forbice va da un investimento molto contenuto (inferiore ai 100 000 EUR[41]) a uno molto elevato (oltre 5 milioni di EUR[42]).

In aggiunta a ciò, può essere richiesto un investimento non finanziario, come la creazione di posti di lavoro o un contributo all'economia[43].

Le procedure differiscono notevolmente così come anche le condizioni legate alla presenza fisica nello Stato membro che concede i diritti di soggiorno[44].

3.2. Programmi di soggiorno per investitori e legislazione dell'UE in materia di immigrazione legale

L'UE disciplina le condizioni di ingresso di specifiche categorie di cittadini di paesi terzi[45]. La concessione di un permesso di soggiorno a investitori di paesi terzi non è attualmente regolamentata a livello UE e resta disciplinata dal diritto nazionale[46].

Tuttavia, un permesso di soggiorno concesso sulla base di un programma di soggiorno per investitori avviato in uno Stato membro incide anche su altri Stati membri. Un permesso di soggiorno valido consente a un cittadino di un paese terzo di viaggiare liberamente all'interno dello spazio Schengen[47] per 90 giorni in un periodo di 180 giorni, oltre a permettere l'ingresso

---

41 Il minimo è 100 000 HRK (circa 13 500 EUR) in Croazia. In alcuni casi, come in Grecia per l'opzione relativa agli "investimenti strategici", l'ammontare non è specificato dalla legge ed è lasciato alla discrezionalità delle autorità.

42 Slovacchia e Lussemburgo.

43 Creazione di posti di lavoro in Bulgaria, Repubblica ceca, Spagna, Francia, Croazia, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo e Romania e contributo all'economia in Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia e Spagna. Più precisamente, il criterio del "contributo all'economia" assume diverse forme: esso deve essere "specificamente diretto a una regione economicamente svantaggiata" in Bulgaria; l'investimento deve essere effettuato "nell'interesse del paese o di una regione" in Repubblica ceca; la legislazione greca prevede un "investimento strategico" senza definire il concetto; mentre la Spagna richiede un progetto commerciale di "interesse generale".

44 Per una panoramica di tali programmi, cfr. il documento di lavoro dei servizi.

45 La politica dell'UE in materia di migrazione legale ha armonizzato le condizioni di ingresso e soggiorno di alcune categorie di cittadini di paesi terzi e ha concesso loro diritti per garantire la parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'UE. Cfr. la direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare; la direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo; la direttiva 2009/50/CE sulla Carta blu UE per i lavoratori altamente qualificati; la direttiva 2014/36/UE sui lavoratori stagionali; la direttiva 2014/66/UE sui trasferimenti intra-societari; la direttiva (UE) 2016/801 relativa a ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e collocamento alla pari (rifusione). La direttiva sul permesso unico (2011/98/UE) non riguarda una categoria in quanto tale, bensì costituisce una direttiva quadro che stabilisce le norme dell'UE per una procedura unica di domanda/per il rilascio di un permesso unico nonché le disposizioni sulla parità di trattamento dei dipendenti di paesi terzi. Si fa presente che nell'ambito di applicazione di tale direttiva non è compreso il lavoro autonomo. Si tenga presente che Regno Unito, Irlanda e Danimarca – sulla base dei protocolli 21 e 22 allegati ai trattati – non sono vincolati dall'*acquis* in materia di immigrazione legale.

46 Questo è uno degli elementi attualmente esaminati nel contesto dell'analisi condotta valutando la legislazione dell'UE in materia di migrazione legale: Valutazione secondo il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) della Commissione europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

47 Lo spazio Schengen, vale a dire l'area senza controlli alle frontiere interne, include attualmente 26 paesi, di cui 22 Stati membri: Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo,

per brevi soggiorni in Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania sulla base del riconoscimento unilaterale dei permessi di soggiorno da parte di tali Stati membri. È pertanto fondamentale che tutte le verifiche pertinenti, in particolare i controlli in materia di sicurezza, vengano svolte prima del rilascio di tale permesso (cfr. la successiva sezione 4).

Inoltre, potrebbe esserci un impatto sull'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo dell'UE, che viene conferito ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e continuativamente in uno Stato membro dell'UE da cinque anni[48]. Tale status conferisce alcuni diritti[49] ai cittadini di paesi terzi sulla base della durata del loro soggiorno in uno Stato membro e del fatto che hanno stabilito legami con lo Stato membro in questione. La presenza continuativa nel paese ospitante costituisce un aspetto essenziale e una condizione fondamentale di tale status[50]. Lo studio ha invece rilevato che in diversi Stati membri[51] il requisito del soggiorno nei programmi di soggiorno per investitori non prevede la residenza fisica continuativa. In alcuni di essi, la normativa prevede espressamente la presenza degli investitori soltanto per un periodo molto limitato (ad esempio sette giorni in un anno in Portogallo oppure solo il giorno della presentazione della domanda a Malta, in Grecia e Bulgaria).

Dal momento che la residenza effettiva nei programmi di soggiorno per investitori può essere direttamente esclusa, limitata o non prevista affatto da tali normative nazionali, appare difficile controllare effettivamente il rispetto della condizione del soggiorno.

Questo significa che potrebbero esistere situazioni in cui, in assenza di un controllo effettivo della continuità del soggiorno, gli investitori considerati residenti da cinque anni in uno Stato membro sulla base di un permesso nazionale potrebbero acquisire lo status di soggiornanti di lungo periodo dell'UE e i conseguenti diritti, in particolare quelli relativi alla mobilità, senza soddisfare l'effettiva condizione della continuità del soggiorno per cinque anni. Ciò non sarebbe conforme alla direttiva sul soggiorno di lungo periodo. La Commissione monitorerà il rispetto da parte degli Stati membri al fine di garantire che essi applichino correttamente la condizione relativa alla continuità del soggiorno prevista dalla direttiva.

Inoltre, il possesso di un permesso nazionale per investitori conferisce il diritto al ricongiungimento familiare in virtù della direttiva sul ricongiungimento familiare[52], a condizione che i richiedenti soddisfino le condizioni previste. In tale contesto, è opportuno indicare che, nella maggior parte degli Stati membri, i familiari degli investitori non sono

---

Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia) e quattro paesi associati (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein).

48 Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44).

49 I diritti concessi in relazione a tale status sono quelli procedurali, la parità di trattamento in una serie di settori (ad esempio, accesso al lavoro subordinato o autonomo, istruzione e formazione professionale, riconoscimento di diplomi professionali, prestazioni sociali e assistenza sociale, agevolazioni fiscali, accesso a beni e servizi e libertà di associazione) e una facilitazione relativa al diritto di circolare e di soggiornare (per più di tre mesi) in uno Stato membro diverso da quello che ha concesso lo status di soggiornante di lungo periodo, purché siano soddisfatte determinate condizioni.

50 Ai sensi della direttiva, la continuità della presenza viene interrotta da assenze superiori a sei mesi continuativi oppure da un'assenza complessiva superiore a dieci mesi nell'arco di cinque anni.

51 Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Irlanda, Grecia, Francia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Regno Unito.

52 Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251 del 3.10.2003).

soggetti a misure rafforzate di adeguata verifica, il che potrebbe comportare rischi per la sicurezza[53].

3.3. Legame tra programmi di soggiorno per investitori e procedure di naturalizzazione

I programmi di soggiorno per investitori possono incidere anche sull'acquisizione della cittadinanza. Un permesso di soggiorno acquisito effettuando investimenti può essere utilizzato nelle procedure di naturalizzazione ordinarie di vari Stati membri[54] per stabilire un legame effettivo con il paese e derogare ad altri requisiti. In altre parole, un permesso di soggiorno ottenuto effettuando investimenti – e, talvolta, senza obbligo di presenza fisica – può fornire un accesso accelerato o creare un legame ai fini del soggiorno permanente e, successivamente, della cittadinanza[55]. Può inoltre accadere che nei paesi che hanno programmi sia di soggiorno che di cittadinanza per investitori, l'investimento richiesto per il programma di soggiorno sia preso in considerazione per poter beneficiare del programma di cittadinanza per investitori[56].

4. Temi che suscitano preoccupazione

I cittadini di paesi terzi possono investire in uno Stato membro per motivi legittimi[57], ma possono anche perseguire fini illegittimi, come sottrarsi alle indagini e all'azione penale delle autorità di contrasto del loro paese d'origine e proteggere i loro beni dalle relative misure di congelamento e confisca. Pertanto, i programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori fanno sorgere una serie di rischi per gli Stati membri e per l'Unione nel suo complesso: in particolare, rischi per la sicurezza, inclusa la possibilità di infiltrazione di gruppi di criminalità organizzata da paesi terzi, nonché rischi di riciclaggio di denaro, corruzione ed evasione fiscale. Tali rischi aumentano a causa dei diritti transfrontalieri associati alla cittadinanza dell'Unione o al soggiorno in uno Stato membro.

Inoltre, vi sono timori anche per quanto riguarda la trasparenza e la governance di tali programmi. Sia i programmi di cittadinanza che quelli di soggiorno hanno attirato molto l'attenzione pubblica a seguito delle accuse di abusi e corruzione ad essi correlati in alcuni Stati membri[58]. Aumentare la trasparenza e introdurre una gestione adeguata dei rischi, sistemi di controllo e meccanismi di supervisione potrebbe aiutare ad attenuare nella misura del possibile alcuni di questi problemi.

---

53 Cfr. "European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas", Transparency International, ottobre 2018, pagg. 6 e 37.

54 Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Irlanda, Grecia, Francia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Regno Unito.

55 Cfr. in particolare la presentazione dello studio, sezione IV.2, ibid., nota 4.

56 È questo il caso di Cipro e Malta. Cfr. lo studio, ibid., nota 4, elemento C per entrambi gli Stati membri.

57 Ai sensi dell'articolo 63 del TFUE, il principio della libera circolazione dei capitali si applica tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi. L'articolo 65 consente di applicare restrizioni alla libera circolazione dei capitali, in particolare per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di fiscalità.

58 Un resoconto dettagliato delle segnalazioni di abuso o utilizzo improprio dei programmi è contenuto nella presentazione dello studio, ibid., nota 4, pagg. 23 e 75.

4.1. Rischi posti dai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori

4.1.1. Sicurezza

Negli ultimi anni, la Commissione ha presentato diverse iniziative volte a rafforzare la sicurezza dell'UE e a creare un'Unione della sicurezza[59]. I tre principali sistemi d'informazione centralizzati sviluppati dall'UE e utilizzati per i controlli di sicurezza sono (i) il sistema d'informazione Schengen (SIS)[60] con un ampio spettro di segnalazioni su persone e oggetti, (ii) il sistema d'informazione visti (VIS)[61] con i dati sui visti per soggiorni di breve durata e (iii) il sistema Eurodac[62] con i dati sulle impronte digitali dei richiedenti asilo e dei cittadini di paesi terzi che hanno attraversato irregolarmente le frontiere esterne. Questi tre sistemi sono complementari e – ad eccezione del SIS – riguardano principalmente i cittadini di paesi terzi.

Inoltre, sono in corso di istituzione nuovi sistemi informatici come il sistema di ingressi/uscite (EES)[63] e il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)[64] e la Commissione ha proposto di rafforzare il VIS[65] ed estendere ai cittadini di paesi terzi il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS-TCN)[66], suggerendo anche di rendere interoperabili tutti i sistemi d'informazione[67].

Le pratiche riguardanti i programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori possono minare tali sforzi consentendo a cittadini di paesi terzi di aggirare alcuni dei suddetti controlli, con implicazioni per gli altri Stati membri e l'UE nel suo complesso. È pertanto importante

---

59 Cfr. ad esempio le misure adottate dalla Commissione il 17 aprile 2018, inclusa la relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_it.htm

60 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

61 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

62 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

63 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011 e il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite.

64 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226.

65 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 767/2008, il regolamento (CE) n. 810/2009, il regolamento (UE) 2017/2226, il regolamento (UE) 2016/399, il regolamento (UE) 2018/XX [regolamento sull'interoperabilità] e la decisione 2004/512/CE, e che abroga la decisione 2008/633/GAI del Consiglio (COM/2018/302 final). Il 19 dicembre 2018, il Consiglio ha adottato il mandato di negoziato. Il Parlamento europeo è in procinto di adottare il mandato.

66 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema centralizzato per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (TCN) e integrare e sostenere il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali (sistema ECRIS-TCN), e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011, COM/2017/0344 final - 2017/0144 (COD). I negoziati sono in una fase avanzata del processo di trilogo.

67 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE (frontiere e visti) e che modifica la decisione 2004/512/CE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 767/2008, la decisione 2008/633/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) 2016/399 e il regolamento (UE) 2017/2226.

che eventuali programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori vengono organizzati in modo da prevenire tali rischi per la sicurezza. L'assenza di verifiche alle frontiere interne nello spazio Schengen rende particolarmente importante garantire che vengano effettuati controlli preventivi di sicurezza opportuni e comunemente concordati.

Sicurezza e programmi di cittadinanza per investitori negli Stati membri

Lo studio è stato in grado di identificare soltanto normative o linee guida molto limitate sulle attuali pratiche relative alla cittadinanza per investitori.

A **Malta**, i controlli basati sul casellario giudiziale della polizia maltese e/o delle autorità competenti del paese di origine vengono effettuati sui precedenti penali dei richiedenti principali e dei loro familiari a carico di età superiore a 12 anni. Si può derogare all'obbligo di dimostrare di avere la fedina penale pulita in circostanze eccezionali, laddove l'autorità competente ritenga che sia impossibile ottenere tale certificato[68]. Le autorità maltesi consultano le banche dati dell'Interpol e dell'Europol nell'ambito di un processo di adeguata verifica articolato in quattro fasi comprendenti[69]: le adeguate verifiche relative alla conoscenza della propria clientela effettuate dall'agente e dall'Agenzia per il programma per investitori individuali di Malta (Malta Individual Investor Programme Agency) (cfr. la successiva sezione sui controlli relativi al riciclaggio di denaro); l'autorizzazione delle autorità di polizia; una verifica di completezza e correttezza della domanda e un controllo dei documenti presentati; e una adeguata verifica esternalizzata tramite la quale l'Agenzia per il programma per investitori individuali di Malta dimostra di aver commissionato due rapporti a società internazionali su ciascuna domanda del programma per investitori individuali[70]. Malta esclude per i cittadini di alcuni paesi[71] e le persone soggette a divieti di viaggio imposti dagli Stati Uniti la possibilità di presentare domanda di cittadinanza nell'ambito del suo programma, mentre i richiedenti presenti su qualunque altro elenco di persone soggette a sorveglianza o sanzioni devono essere segnalati dagli agenti all'Agenzia per il programma per investitori individuali di Malta[72].

A **Cipro**, i richiedenti devono presentare un certificato del casellario giudiziale del proprio paese di origine e di residenza (se diverso), emesso non oltre 90 giorni prima della presentazione della domanda. La polizia cipriota esegue inoltre una ricerca sia nelle banche dati dell'Europol che dell'Interpol[73]. Il nome dell'investitore e quelli dei suoi familiari non devono essere inclusi nell'elenco delle persone i cui beni, all'interno dei confini dell'Unione europea, sono stati congelati a seguito di sanzioni. Inoltre, secondo le nuove norme introdotte

---

68 Ad esempio, qualora l'autorità competente del paese di origine non rilasciasse certificati per soggiorni di breve durata o intermittenti. In tali casi, sarà sufficiente una dichiarazione giurata del richiedente e di eventuali familiari a carico in cui si attesti una fedina penale pulita.

69 Ulteriori dettagli sono disponibili sul sito: https://iip.gov.mt/due-diligence/

70 Informazioni raccolte tramite consultazione con il portatore d'interessi nazionale (Identity Malta, autorità competente, 8 marzo 2018) per le finalità dello studio, ibid., nota 4. Esse si basano sul regolamento 7, paragrafo 2, della legislazione maltese 47/2014 che recita che "le adeguate verifiche saranno articolate su quattro livelli" senza ulteriori specifiche.

71 I cittadini o residenti di Afghanistan, Iran e Repubblica democratica popolare di Corea, o con legami significativi con tali paesi, sono esclusi dal programma per investitori individuali maltese.

72 *Maltese Individual Investor Programme Handbook 2018*. Sono inoltre escluse le persone a cui è stato negato un visto da un paese con cui Malta ha un accordo sull'esenzione dall'obbligo del visto per i viaggi.

73 Informazioni fornite dal ministero dell'Interno il 29 maggio 2018.

nel luglio 2018[74], i richiedenti che inviano le loro dichiarazioni attraverso un prestatore di servizi sono tenuti a presentare un rapporto di adeguata verifica emesso tramite una banca dati accettata internazionalmente (ad esempio, World-Check[75], Lexis Diligence[76], Regulatory DataCorp Inc.[77], ecc.). Nei casi in cui vi siano timori per la sicurezza nazionale, la domanda viene poi valutata dall'agenzia centrale di intelligence di Cipro. Cipro non è collegato al sistema d'informazione Schengen.

In **Bulgaria**, la legislazione prevede che il richiedente presenti una fedina penale pulita e un certificato dei carichi pendenti attestanti la mancanza di provvedimenti penali a suo carico e di pendenze penali. Il Consiglio per la cittadinanza esprime un parere sulla richiesta di cittadinanza, a seguito di una dichiarazione scritta del ministero dell'Interno e dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale (SANS). Quest'ultima effettua verifiche nel suo ambito di competenza, nei dati di intelligence o nelle banche dati della polizia, su tutti i soggetti che presentano domanda di cittadinanza bulgara (inclusi quelli che la richiedono attraverso programmi per investitori). Non erano disponibili informazioni sulla politica bulgara relativa alle persone soggette a misure restrittive nell'UE, né in merito al fatto che le autorità utilizzino il SIS per effettuare verifiche sui richiedenti.

Lo studio ha messo in luce un numero elevato di zone grigie relative ai controlli di sicurezza. Un problema riguarda la discrezionalità degli Stati membri rispetto alle domande di cittadinanza. Infatti, lo studio mostra che le autorità possono accettare le richieste, anche qualora i richiedenti non soddisfino alcuni requisiti di sicurezza[78]. Inoltre, le domande non necessitano di essere presentate di persona e possono essere inoltrate tramite agenti, come nel caso di Malta e Cipro.

Inoltre, attualmente gli Stati membri non si consultano a vicenda rispetto alle domande di cittadinanza per investitori. Invece, la previa consultazione tra Stati membri per motivi di sicurezza esiste per le richieste di visti di soggiorno di breve durata presentate da cittadini di alcuni[79] paesi terzi[80]. Ciò, nonostante il fatto che la cittadinanza comporta diritti di ampia portata, tra cui il soggiorno e il diritto di votare e di candidarsi alle elezioni dell'UE e locali, che vengono concessi a vita, piuttosto che un mero diritto di visita a breve termine. Un altro problema riguarda il fatto che la mancanza di coordinamento e di criteri stabiliti di comune accordo lascia spazio alla ricerca delle condizioni più vantaggiose ("shopping"). Un richiedente a cui è stata rifiutata la cittadinanza in un territorio può presentare una nuova richiesta in un altro Stato membro. Attualmente, gli Stati membri non si scambiano

---

74 http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement

75 https://risk.thomsonreuters.com/en/products/world-check-know-your-customer.html

76 https://www.lexisnexis.com/en-us/products/lexis-diligence.page

77 https://rdc.com/

78 Ad esempio, a Malta si può derogare all'obbligo di dimostrare di avere una fedina penale pulita, di non essere soggetto a indagini penali e di non essere una potenziale minaccia per la sicurezza nazionale di Malta in circostanze eccezionali – cfr. presentazione dello studio, sezione II.1 (controlli), ibid., nota 4.

79 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_en.pdf

80 Prevista all'articolo 22 del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1) e attuata tramite il meccanismo VISMail previsto nell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS).

informazioni sui richiedenti respinti, nemmeno quando questi rappresentano un rischio per la sicurezza.

Sicurezza e programmi di soggiorno per investitori nell'UE

Contrariamente alle procedure relative all'acquisizione della cittadinanza, il diritto dell'Unione prevede alcuni obblighi relativi ai controlli di sicurezza da effettuare prima del rilascio del visto o di un permesso di soggiorno a investitori stranieri, al fine di accertarsi che essi non siano una minaccia per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, anche degli altri Stati membri. Tali controlli si basano sull'*acquis* di Schengen e sono obbligatori per gli Stati membri che sono vincolati da tale *acquis*. In particolare, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, uno Stato membro che sta valutando se rilasciare un permesso di soggiorno deve sistematicamente effettuare una ricerca nel sistema d'informazione Schengen (SIS)[81]. Qualora uno Stato membro stia valutando se rilasciare un permesso di soggiorno a una persona per la quale è stata emessa una segnalazione ai fini della non ammissione, esso dovrà prima di tutto consultare lo Stato membro che ha emanato la segnalazione e dovrà tenere conto dei suoi interessi.

Sebbene lo studio abbia rilevato che le normative nazionali degli Stati membri in questione prevedano generalmente come motivo di rifiuto (o di non rinnovo) del permesso un controllo ai fini dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, esso ha anche identificato sia una mancanza di informazioni disponibili che un importante livello di discrezionalità nel modo in cui gli Stati membri affrontano le questioni di sicurezza[82]. Ciò ha portato ad alcuni casi problematici, come evidenziato anche in altre relazioni[83]. In tale contesto, la Commissione ha già proposto di potenziare il sistema di informazione visti, che – assieme alla proposta di regolamento sull'interoperabilità[84] – introdurrà l'obbligo di eseguire ricerche nelle pertinenti banche dati sulla sicurezza dell'UE e internazionali[85] alle frontiere esterne per *tutti* i permessi di soggiorno e i visti di lunga durata *rilasciati*. Verrebbero inoltre conservate e potranno pertanto essere successivamente verificate anche le informazioni sulle domande relative ai permessi di soggiorno che sono state rigettate da uno Stato membro per motivi di sicurezza.

---

81 Il SIS, sebbene con differenti diritti di accesso, è attualmente utilizzato in 26 Stati membri dell'UE (soltanto l'Irlanda e Cipro non sono ancora collegati a esso) e 4 paesi associati Schengen (Svizzera, Norvegia, Liechtenstein e Islanda). Nonostante Bulgaria e Romania non facciano ancora parte dell'area senza controlli alle frontiere interne (lo "spazio Schengen"), esse hanno pieno accesso al SIS dall'agosto 2018. La Croazia, altro paese che non fa ancora parte dello spazio Schengen, è soggetta tuttora ad alcune limitazioni relative all'utilizzo delle segnalazioni SIS Schengen ai fini del rifiuto d'ingresso o di soggiorno nello spazio Schengen. Il Regno Unito utilizza il SIS ma, avendo scelto di non aderire allo spazio Schengen, non può emanare o accedere alle segnalazioni Schengen ai fini del rifiuto d'ingresso o di soggiorno nello spazio Schengen. L'Irlanda sta svolgendo attività preparatorie per collegarsi al SIS ma, come nel caso del Regno Unito, non fa parte dello spazio Schengen e non potrà emanare o accedere alle segnalazioni Schengen al fine di rifiutare l'ingresso o il soggiorno. Cipro non è ancora connesso al SIS.

82 I controlli di sicurezza si riferiscono generalmente ai precedenti dei richiedenti e all'origine dei fondi. Le autorità responsabili della gestione dei programmi di soggiorno per investitori fanno affidamento sulle forze di polizia e sui servizi di intelligence per le verifiche dei precedenti dei richiedenti (Bulgaria, Estonia, Spagna, Croazia, Cipro, Ungheria, Portogallo e Slovacchia), nonché sulle autorità responsabili delle politiche di salute e impiego e sulle autorità competenti in materia di stato civile del richiedente. Tali controlli riguardano principalmente i precedenti penali dei richiedenti e la veridicità dei documenti da essi presentati.

83 Cfr. Transparency International, ibid., nota 5, pag. 37 e la presentazione dello studio, ibid., nota 4, pag. 75.

84 Cfr. nota 68.

85 Segnatamente, nelle banche dati di VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS, nonché dell'Europol e dell'Interpol.

Controlli ex-post per verificare che, nel corso della validità del permesso, sussistano ancora le condizioni sulla base delle quali sono stati concessi i diritti di soggiorno esistono, ma soltanto in un numero limitato di casi[86]. Essi consistono nel verificare che il titolare del permesso soddisfi ancora le condizioni per il soggiorno durante il periodo di validità del permesso (per ulteriori dettagli, cfr. il documento di lavoro dei servizi allegato). Tuttavia, poiché potrebbe non esserci l'obbligo per i titolari del permesso di risiedere effettivamente nel paese ospitante (o il soggiorno potrebbe essere richiesto soltanto per un periodo molto limitato, come sopra indicato), potrebbe essere difficile effettuare tale verifica.

La Commissione monitorerà la conformità da parte degli Stati membri al fine di garantire che essi effettuino sistematicamente ed efficacemente tutte le verifiche di frontiera e le verifiche di sicurezza obbligatorie esistenti, in modo da assicurarsi che i programmi di soggiorno per investitori non costituiscano una minaccia per la sicurezza degli altri Stati membri e dell'UE.

4.1.2. Riciclaggio di denaro

Per quanto riguarda i controlli sull'origine dei fondi, tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di uno[87], hanno notificato misure di recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio[88]. La Commissione sta attualmente effettuando un controllo orizzontale di completezza della legislazione nazionale notificata che recepisce la quarta direttiva antiriciclaggio e sta aprendo procedimenti di infrazione per mancata comunicazione contro gli Stati membri per i quali sono state identificate alcune lacune nel recepimento. Secondo tale normativa, i soggetti obbligati (tra cui istituti creditizi e finanziari, notai e avvocati e agenti immobiliari)[89] devono applicare misure di adeguata verifica della clientela[90]. Essi hanno l'obbligo di segnalare le operazioni sospette all'unità di informazione finanziaria del proprio paese ed è loro vietato informare i clienti relativamente alla segnalazione delle operazioni sospette. Inoltre, la quarta direttiva antiriciclaggio contiene l'ulteriore obbligo specifico per i soggetti obbligati di applicare misure rafforzate di adeguata verifica delle operazioni con i clienti di paesi terzi ad alto rischio.

La quinta direttiva antiriciclaggio, che è entrata in vigore il 9 luglio 2018 e che deve essere recepita dagli Stati membri entro il 10 gennaio 2020[91], introduce una modifica che designa come ad alto rischio i cittadini di paesi terzi i quali presentano domanda "di residenza o di cittadinanza nello Stato membro in cambio di trasferimenti in conto capitale, acquisti di

---

86 Estonia, Spagna, Francia, Croazia, Lettonia e Lituania.

87 Ad eccezione della Romania. Fonte: Eur-lex, "Misure nazionali di recepimento trasmesse dagli Stati membri riguardanti la direttiva (UE) 2015/849" disponibili all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/NIM/?uri=celex:32015L0849.

88 Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE), disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/It/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849

89 Articolo 2 della direttiva (UE) 2015/849.

90 Articoli 10-24 della direttiva (UE) 2015/849.

91 Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43).

immobili o titoli di Stato o investimenti in società nello Stato membro in questione"[92] e che richiede misure rafforzate di adeguata verifica per gli stessi. Tuttavia, la direttiva stabilisce tali obblighi soltanto in relazione agli operatori economici e non riguarda le organizzazioni e le agenzie governative, che non costituiscono soggetti obbligati ai sensi della direttiva. Questo significa che le autorità responsabili dei programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori non sono interessate.

Lo studio ha rivelato varie pratiche utilizzate dai programmi di cittadinanza per investitori per combattere il riciclaggio e ha evidenziato anche una serie di aree grigie. Formalmente, non esiste l'obbligo per gli enti coinvolti nello svolgimento dei controlli sull'origine dei fondi nei programmi per investitori di comunicare alle autorità competenti degli Stati membri i risultati di tali verifiche. Ciononostante, nella pratica, esiste un certo livello di cooperazione relativamente ai programmi di cittadinanza per investitori. Per le finalità dello studio, Identity Malta[93] ha confermato che le definizioni e le procedure di adeguata verifica specificate nella quarta direttiva antiriciclaggio vengono da essa seguite nel processo di adeguata verifica articolato in quattro fasi. Il quadro giuridico cipriota relativo ai programmi di cittadinanza per investitori rinvia direttamente alla normativa cipriota in materia di antiriciclaggio, che impone alle funzioni di controllo della conformità delle banche cipriote di attuare misure di adeguata verifica per accertare e convalidare l'origine dei fondi impiegati negli investimenti. In Bulgaria, conformemente alla legge bulgara sulle misure antiriciclaggio, il controllo sull'origine dei fondi viene effettuato dalla Invest Bulgaria Agency[94]. Durante tale procedura, il richiedente deve produrre una dichiarazione sull'origine dei fondi conformemente alla normativa antiriciclaggio[95].

Analogamente, tra gli Stati membri che ricorrono a programmi di soggiorno per investitori esistono pratiche variegate per la lotta al riciclaggio. Sebbene vi siano alcuni Stati membri che richiedono che tutti i pagamenti vengano effettuati attraverso le loro banche nazionali, le quali, in quanto soggetti obbligati in conformità alla quarta direttiva antiriciclaggio, sono tenute a effettuare le necessarie e adeguate verifiche della clientela (Cipro), lo studio ha rilevato anche che alcune legislazioni non prevedono controlli particolari (Croazia e Portogallo). In Ungheria, in cui il programma è attualmente sospeso, non esisteva l'obbligo di trasferire effettivamente il denaro sul territorio ungherese, il che, di conseguenza, esonerava i fondi da qualunque verifica. In altri casi, i fondi sono soggetti a un doppio controllo, prima attraverso le evidenze trasmesse dal paese di origine dei fondi e, poi, a cura dei servizi competenti dello Stato membro (Irlanda). Le autorità competenti responsabili di tali particolari verifiche variano: può trattarsi dell'agenzia nazionale per gli investimenti (Bulgaria) o di una commissione dedicata all'antiriciclaggio (Spagna). Tali enti possono essere privati o pubblici e includere professionisti indipendenti. Tali verifiche differiscono, dal momento che possono consistere nella convalida dei documenti relativi ai capitali utilizzati per effettuare l'investimento, quali le ricevute dei trasferimenti bancari, le dichiarazioni dei redditi, i contratti di acquisto o di locazione estratti dai registri catastali

[92] Cfr. articolo 1, punto 44, che aggiunge un punto ulteriore al punto (1) dell'allegato III della quarta direttiva antiriciclaggio.

[93] Le adeguate verifiche vengono attualmente effettuate dall'Agenzia per il programma per investitori individuali di Malta; quando sono state condotte le interviste per lo studio, l'autorità responsabile era Identity Malta.

[94] Invest Bulgaria Agency è un'agenzia esecutiva del ministero bulgaro dell'Economia che aiuta il ministero nell'attuazione della politica statale per incoraggiare gli investimenti stranieri.

[95] Articolo 39, paragrafo 6, del regolamento per la presentazione di domande da parte di cittadini stranieri secondo la legge bulgara.

(quando l'investimento consiste in un immobile), oppure una dichiarazione limitata dell'autorità competente.

Come disposto dalle nuove norme antiriciclaggio dell'UE, gli Stati membri dovrebbero dedicare una particolare attenzione alle misure rafforzate di adeguata verifica della clientela nel contesto dei programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori. Gli Stati membri dovrebbero accertarsi che l'applicazione delle norme UE antiriciclaggio non venga elusa quando i fondi vengono versati dai richiedenti che presentano domanda di cittadinanza per investitori facendoli transitare attraverso enti che non costituiscono soggetti obbligati idonei secondo la quarta e la quinta direttiva antiriciclaggio. Inoltre, gli enti coinvolti nell'effettuazione dei controlli sull'origine dei fondi utilizzati nei programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori dovrebbero sempre comunicare i risultati delle verifiche alle autorità competenti degli Stati membri responsabili della gestione delle domande. Gli Stati membri potrebbero inoltre prendere in considerazione i potenziali rischi di riciclaggio di denaro legati ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori nelle loro valutazioni nazionali dei rischi svolte in conformità alle norme antiriciclaggio dell'UE e adottare le necessarie misure di attenuazione[96].

I casi in cui i pagamenti vengono effettuati in contanti direttamente a favore delle organizzazioni governative non vengono considerati dalla normativa europea in materia di antiriciclaggio. Attualmente, le norme per i pagamenti in contanti non sono armonizzate all'interno dell'UE. Pertanto, gli Stati membri possono stabilire alcune limitazioni ai pagamenti in contanti purché queste siano compatibili con le altre disposizioni della legislazione europea.

4.1.3. Elusione delle norme UE

Esiste inoltre la possibilità che lo status attribuito dai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori venga utilizzato per eludere la legislazione europea. In particolare, i programmi di cittadinanza per investitori possono fornire ai cittadini di paesi terzi un modo per aggirare alcuni requisiti di nazionalità previsti dal diritto dell'UE. Ad esempio, le norme UE prevedono che una licenza d'esercizio, ovvero un'autorizzazione a fornire servizi aerei, possa essere concessa dalle autorità (nazionali) competenti preposte al rilascio delle licenze soltanto laddove Stati membri o cittadini di Stati membri detengano oltre il 50 % dell'impresa in questione e ne abbiano il controllo effettivo[97]. La Commissione ha ricevuto una denuncia e diverse richieste di informazioni da parte di autorità nazionali preposte al rilascio delle licenze riguardo a investitori di paesi terzi che hanno ottenuto la cittadinanza dell'Unione in uno Stato membro attraverso un programma di cittadinanza per investitori e che hanno successivamente presentato domanda per ottenere una licenza di esercizio come vettore aereo.

4.1.4. Evasione fiscale

Un altro timore riguarda il fatto che gli incentivi fiscali derivanti dall'utilizzo di programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori possano far crescere la domanda per tali

[96] Malta ha condotto una valutazione nazionale del rischio di riciclaggio di denaro nel 2017. Tuttavia, i potenziali rischi di riciclaggio legati al programma di cittadinanza non sono stati analizzati.

[97] Regolamento (CE) n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità, GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3; cfr. anche l'imminente valutazione del regolamento (CE) n. 1008/2008 (che sarà pubblicata nella prima metà del 2019).

programmi[98]. Di per sé, l'utilizzo di tali programmi non costituisce evasione fiscale, sebbene essi possano consentire alle persone di beneficiare di regole fiscali di favore esistenti. Ciononostante potrebbero essere commessi abusi mediante un uso improprio dei vantaggi e della documentazione ottenuta tramite i programmi, che variano da un programma all'altro; in altre parole, alcuni programmi potrebbero facilitare la pianificazione fiscale aggressiva e l'evasione fiscale ed essere utilizzati come strumenti per tali scopi.

Lo studio non ha esaminato gli aspetti fiscali di tali programmi. Le discussioni sia a livello dell'UE che a livello internazionale si concentrano sull'impatto che tali programmi potrebbero avere sullo scambio automatico di informazioni finanziarie tra le autorità fiscali, attuato all'interno dell'UE tramite la direttiva 2014/107/UE del Consiglio (prima modifica della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa) e con i paesi terzi tramite lo standard comune di comunicazione di informazioni. La prima modifica della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa e lo standard comune di comunicazione di informazioni richiedono che le informazioni bancarie pertinenti vengano inviate a tutte le giurisdizioni di residenza fiscale del titolare del conto.

La definizione di residenza fiscale può essere diversa da altre definizioni di residenza non fiscale. I criteri considerati per la residenza fiscale possono variare notevolmente da una giurisdizione all'altra ed essa è solitamente legata al numero di giorni di presenza fisica in una giurisdizione. Alcune giurisdizioni determinano inoltre la residenza di una persona facendo riferimento a una serie di altri fattori, quali la cittadinanza, la proprietà di una casa o la disponibilità di un alloggio, la famiglia e gli interessi finanziari. Pertanto, vi sono situazioni in cui una stessa persona potrebbe essere considerata fiscalmente residente in più di una giurisdizione. Inoltre, essere considerato residente in una nuova giurisdizione non fa venire meno altri status di residenza fiscale in altri paesi.

Tuttavia, la documentazione emessa nell'ambito di alcuni di questi programmi può rendere molto difficoltoso per gli istituti finanziari identificare correttamente il luogo di residenza fiscale corretto. In alcuni casi, le informazioni finanziarie possono essere inviate allo Stato sbagliato e/o non essere inviate allo Stato corretto. Ad esempio, qualora esse vengano trasmesse soltanto allo Stato che gestisce il programma di cittadinanza o di soggiorno (che spesso non assoggetta a tassazione i redditi o non richiede la presenza fisica nel paese) e non allo Stato di residenza fiscale effettivo, il reddito potrebbe sfuggire alla tassazione nel paese corretto.

I programmi attivi nei paesi che non assoggettano a tassazione i redditi, o che li tassano applicando un'aliquota molto bassa, comportano un maggiore rischio che i titolari dei conti nascondano le prove del loro reale Stato di residenza, evadendo così le tasse. In particolare, i programmi dei paesi terzi rappresentano un rischio maggiore poiché i cittadini dell'Unione potrebbero utilizzarli per evadere deliberatamente le imposte nel loro Stato di residenza nell'UE. Gli istituti finanziari dell'Unione potrebbero conoscere meno bene i programmi attivi al di fuori dell'UE e, sebbene anche alcuni programmi offerti dagli Stati dell'UE non tassino i redditi esteri, la maggior parte di essi è destinata (e limitata) ai cittadini non residenti nell'UE.

[98] Cfr. la discussione nello studio del Servizio Ricerca del Parlamento europeo, ibid., nota 5, pagg. 32-35.

Gli obblighi di comunicazione per gli intermediari adottati tramite una modifica della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel 2018[99] impongono ai promotori di meccanismi di elusione fiscale e ai fornitori di servizi coinvolti nella loro ideazione o attuazione di informare le autorità fiscali di qualunque programma da essi commercializzato o predisposto. Ciò include disposizioni specifiche destinate ai sistemi che potrebbero avere l'effetto di aggirare gli obblighi di comunicazione stabiliti dalla legislazione dell'UE in materia di scambio automatico di informazioni finanziarie.

Infatti, la direttiva prevede un obbligo di comunicazione che interessa specificamente i sistemi o i meccanismi che compromettono le procedure di adeguata verifica utilizzate dalle istituzioni finanziarie per trasmettere le informazioni alle autorità fiscali o ne sfruttano le debolezze, come l'identificazione della giurisdizione di residenza del titolare del conto. È questo il caso quando il titolare del conto acquisisce diritti di cittadinanza o di soggiorno in un paese diverso da quello della sua effettiva residenza. Quando un tale sistema viene commercializzato, o sottoscritto, ne deriva un obbligo di comunicazione in capo all'intermediario che fornisce il servizio.

In virtù della modifica apportata nel 2018 della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa, i programmi sottoscritti a partire dal 25 giugno 2018 saranno comunicati alle autorità fiscali dell'UE, che procederanno allo scambio reciproco automatico di tali informazioni a partire dal 2020, ricevendo così informazioni che potrebbero portare al rilevamento precoce di possibili abusi, sia nel caso dei programmi stabiliti all'interno dell'UE che nei paesi terzi.

Al fine di far fronte ai rischi rappresentati dai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori, oltre che per garantire l'attuazione effettiva della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa, gli Stati membri dell'UE che offrono tali programmi dovrebbero utilizzare gli strumenti per la cooperazione amministrativa disponibili nel quadro dell'UE, in particolare lo scambio spontaneo di informazioni con lo Stato membro o gli Stati membri di residenza, come prescritto dalla direttiva relativa alla cooperazione amministrativa[100].

Inoltre, anche l'esistenza di programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori e i problemi che essi pongono a fini fiscali dovrebbero essere considerati nel lavoro che gli Stati membri stanno svolgendo in seno al Consiglio, ad esempio, nell'attuale lavoro di riforma del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese[101], che mira a garantire un'azione coordinata a livello europeo per contrastare la concorrenza fiscale dannosa, limitatamente alla tassazione delle imprese nell'attuale mandato. La riforma del codice costituisce un'opportunità per ampliare l'ambito di applicazione del lavoro includendo altri tipi di pratiche fiscali dannose, tra cui quelle destinate alle persone fisiche. Gli Stati membri potrebbero inoltre mettere in evidenza il possibile ruolo svolto dai programmi di cittadinanza e di soggiorno per

---

99 Direttiva (UE) 2018/822 del Consiglio, del 25 maggio 2018, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica (GU L 139 del 5.6.2018, pag. 1).

100 Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE.

101 Conclusioni del Consiglio ECOFIN del 1° dicembre 1997 in materia di politica fiscale - Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti di governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° dicembre 1997, su un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese - Tassazione del risparmio (GU C 2 del 6.1.1998, pag. 1).

investitori in relazione all'evasione e all'elusione fiscale e considerare se i rischi che tali programmi comportano meritino di essere inclusi nei criteri della lista UE[102].

Nell'ambito del suo lavoro volto a identificare i possibili mezzi per eludere lo standard comune di comunicazione di informazioni (l'equivalente internazionale della prima modifica della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ha analizzato in quale misura tali programmi di cittadinanza e di soggiorno potrebbero eludere gli obblighi di comunicazione previsti da tale standard e, pertanto, facilitare l'evasione fiscale. In particolare, essa ha concluso che le carte di identità e gli altri documenti ottenuti tramite tali programmi potrebbero essere utilizzati impropriamente per falsare la giurisdizione di residenza fiscale di un privato e mettere a rischio il corretto funzionamento delle procedure di adeguata verifica dello standard comune di comunicazione di informazioni[103]. A tal riguardo, l'OCSE ha identificato un elenco di programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori che potrebbero rappresentare un rischio elevato per l'efficace attuazione dello standard comune di comunicazione di informazioni[104]. Sia i programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori di Cipro che quelli di Malta sono inclusi in tale elenco. L'OCSE ha inoltre pubblicato ulteriori informazioni e linee guida per gli istituti finanziari al fine di minimizzare la possibilità di potenziali abusi.

Il 9 marzo 2018, l'OCSE ha pubblicato modelli di norme sulla comunicazione obbligatoria di informazioni per far fronte ai meccanismi di elusione del Common Reporting Standard e alle strutture offshore opache (*Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*), che sono simili a quelli inclusi nella modifica del 2018 della direttiva relativa alla cooperazione amministrativa e destinate ai meccanismi di elusione che riguardano lo scambio automatico di informazioni finanziarie. Tuttavia, è opportuno notare che tali norme non sono state approvate come standard minimo e, pertanto, la loro adozione è facoltativa per le giurisdizioni.

4.2. Trasparenza e governance

Una vigilanza regolamentare rigorosa e la trasparenza dei programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori a livello nazionale sono di importanza fondamentale per determinare l'impatto dei medesimi. Lo studio evidenzia una mancanza di informazioni chiare riguardo alle procedure applicabili e al funzionamento dei programmi, inclusi il numero e l'origine dei richiedenti e dei soggetti che ottengono diritti di cittadinanza o di soggiorno.

4.2.1. Trasparenza e governance dei programmi di cittadinanza per investitori oggi

A Malta è presente un'autorità di vigilanza per il programma di cittadinanza per investitori, che pubblica relazioni annuali soggette a controllo parlamentare[105]. Il 22 maggio 2018 Cipro ha annunciato la costituzione di un comitato di supervisione e controllo e l'introduzione di un

---

102 Conclusioni del Consiglio sui criteri e sul processo in vista della creazione della lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali (GU C 461 del 10.12.2016, pag. 2); conclusioni del Consiglio sulla lista UE delle giurisdizioni non cooperative a fini fiscali (GU C 438 del 19.12.2017, pag. 5).

103 Conclusioni dell'OCSE sui programmi di soggiorno e cittadinanza per investitori, 16 ottobre, 2018: http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/

104 https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/#faqs

105 Office of the Regulator Individual Investor Programme (ORiip): https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx

codice di condotta per il suo programma di cittadinanza per investitori. In Bulgaria non esiste né un'autorità di vigilanza, né un codice di condotta.

A Malta le domande di cittadinanza per investitori devono essere trasmesse dal richiedente principale all'Agenzia per il programma per investitori individuali di Malta tramite agenti autorizzati o il concessionario[106]. Questi costituiscono **enti non pubblici** che svolgono un ruolo significativo nel corso della procedura di domanda, agendo per conto dei richiedenti e interagendo direttamente con le autorità competenti in loro vece. In Bulgaria e a Cipro, i richiedenti possono scegliere di avvalersi di consulenti o avvocati per ricevere consulenza e affinché presentino le domande per loro conto. Il nuovo codice di condotta cipriota si applica agli agenti e agli intermediari che si occupano delle domande di cittadinanza per conto dei loro clienti. Esso mira a incoraggiare il rispetto di elevati standard etici e impone l'obbligo di astenersi dal pubblicizzare la vendita della cittadinanza in luoghi pubblici. Le pubblicità per la vendita della "cittadinanza UE" erano comuni a Cipro. Resta da vedere quale effetto produrrà il nuovo codice di condotta.

Per nessuno dei tre programmi di cittadinanza per investitori sono disponibili informazioni complete sull'identità delle persone che riescono a ottenere la cittadinanza effettuando investimenti e sui loro paesi di origine. Le relazioni dell'autorità di vigilanza maltese contengono informazioni sul numero di domande presentate e sul numero di quelle approvate e respinte, oltre a informazioni sul reddito generato dal programma maltese di cittadinanza per investitori. La legislazione maltese prevede la pubblicazione annuale sulla Gazzetta ufficiale maltese dei nomi di tutte le persone a cui, nel corso dei precedenti dodici mesi solari, è stata concessa la cittadinanza maltese per registrazione o naturalizzazione, incluse (sebbene senza identificarle esplicitamente) quelle a cui è stata concessa la cittadinanza maltese nell'ambito del programma di cittadinanza per investitori[107]. Informazioni simili non sono disponibili per Bulgaria e Cipro.

Per quanto riguarda i limiti al numero di domande accolte, Cipro e Malta prevedono entrambi tetti al numero di richiedenti che possono beneficiare dei loro programmi di cittadinanza per investitori. A partire dal 2018, il governo cipriota ha deciso di limitare la cittadinanza così concessa a 700 domande l'anno[108]. A Malta, per il programma nel suo complesso, il numero massimo di richiedenti principali (esclusi i familiari a carico) la cui domanda viene accettata è di 1 800[109]. Tuttavia, le autorità maltesi stanno procedendo a un aggiornamento della legge e, a seguito di una consultazione pubblica, intendono aumentare il tetto includendo ulteriori 1 800 domande. La Bulgaria non impone limiti al numero di investitori stranieri che possono presentare domanda di cittadinanza.

4.2.2. Trasparenza e governance dei programmi di soggiorno per investitori oggi

Per quanto riguarda i programmi di soggiorno per investitori, a Malta, a differenza di quanto avviene per il programma di cittadinanza per investitori, non esiste un'autorità di vigilanza. A Cipro non è previsto che il comitato di supervisione e controllo annunciato per il programma di cittadinanza per investitori si occupi anche dei permessi di soggiorno. In Bulgaria l'unico obbligo previsto dalla legislazione è una notifica da parte della direzione per

106 Regolamento 4, paragrafo 3, della legislazione maltese 47/2014.
107 Regolamento 14, paragrafo 2, della legislazione maltese 47/2014.
108 Decisione del Consiglio dei ministri n. 906/2018.
109 Regolamento 12, della legislazione maltese 47/2014.

la migrazione all'Agenzia bulgara per gli investimenti in merito ai permessi di soggiorno permanenti rilasciati nell'ambito del programma. Meccanismi di monitoraggio e obblighi di comunicazione specifici esistono in un numero molto limitato di Stati membri[110]. Questo significa che, nella maggior parte dei casi, la supervisione del programma è affidata a meccanismi generici di monitoraggio, laddove esistenti, come il controllo parlamentare, la responsabilità amministrativa, la comunicazione generale delle attività al governo o l'accesso alle richieste di documenti, e che non esiste un ulteriore meccanismo di verifica specifico[111].

Un numero limitato di Stati membri ha preso la decisione di coinvolgere società private nella gestione dei programmi di soggiorno[112], talvolta facendo loro svolgere un ruolo significativo[113]. A Cipro i richiedenti sono liberi di decidere di presentare la propria domanda attraverso un rappresentante autorizzato il cui ruolo è limitato a fungere da facilitatore e fornitore di servizi di consulenza. A Malta, le domande possono essere presentate alle autorità competenti da agenti registrati o persone accreditate; tali agenti registrati agiscono per conto del richiedente in relazione a tutta la corrispondenza, le domande, gli invii, la presentazione di documenti e le notifiche previste dai regolamenti. In Ungheria, la Commissione economia del parlamento ungherese ha autorizzato una serie di imprese a emettere titoli di soggiorno destinati all'acquisto da parte dei richiedenti. Soltanto una società ha potuto ricevere l'autorizzare a emettere tali titoli in un determinato paese terzo[114].

---

110 Spagna, Irlanda e Portogallo. In Spagna, ad esempio, la legge prevede l'obbligo di preparare una relazione annuale sull'attuazione delle norme che viene redatta dal ministero del Lavoro e degli Affari sociali, su richiesta congiunta dei ministeri degli Affari esteri, dell'Interno e dell'Economia, e poi trasmessa al Consiglio dei ministri. In Portogallo, l'Ispettorato generale degli affari interni svolge, almeno una volta l'anno, una verifica in merito alla procedura relativa ai permessi di soggiorno per investitori, le cui conclusioni e raccomandazioni vengono notificate alla prima commissione del parlamento portoghese (Affari costituzionali e diritti fondamentali, libertà e garanzie), oltre ad essere messe a disposizione sul sito web del governo. Tuttavia, tale sito web riporta soltanto una relazione che risale al 2014, in cui si menzionano varie raccomandazioni emanate a seguito di alcune inefficienze della procedura, tra cui quelle relative allo sviluppo di meccanismi interni di supervisione e di un manuale di procedure, ma non si conosce il seguito dato a tale raccomandazione. In Irlanda, il comitato di valutazione (composto dagli alti dirigenti dei relativi dipartimenti governativi e delle agenzie di Stato che si occupano di impresa e sviluppo) si riunisce almeno quattro volte l'anno per valutare le domande di soggiorno presentate nell'ambito del programma per investitori ed emana considerazioni e raccomandazioni dirette al ministero della Giustizia e delle Pari opportunità in merito all'approvazione o al rigetto delle domande.

111 Bulgaria, Irlanda, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Romania e Regno Unito. In Irlanda, l'Irish Naturalisation and Immigration Service (Servizio irlandese per la naturalizzazione e l'immigrazione) ha fornito informazioni tramite interrogazioni parlamentari sui seguenti temi: il numero e il valore delle domande presentate ogni anno dal 2012 nell'ambito del programma per investitori per ciascuna opzione di investimento; il numero e il valore delle domande presentate nell'ambito del programma per investitori immigrati per gli investimenti nell'edilizia sociale e nelle case di cura nel 2017; i criteri sulla base dei quali sono state valutate le domande; il numero di domande accolte nell'ambito del programma per investitori; i fondi di investimento per i quali sono state accolte domande nell'ambito del programma per investitori individuali fino a oggi; le quattro opzioni di investimento disponibili nell'ambito del programma; l'ammontare dei capitali investiti nel programma per investitori; e i membri del Comitato di valutazione.

112 Cipro, Ungheria e Malta.

113 Ungheria e Malta.

114 Le società che hanno ricevuto l'autorizzazione avevano sede nei seguenti paesi: Grand Cayman (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Cipro (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Ungheria (Arton Capital Hungary), Russia (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited) e Singapore (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

4.2.3. Misure per migliorare la trasparenza, la governance e la sicurezza

Lo studio mostra che la preparazione di relazioni annuali è ancora molto limitata. Per quanto riguarda i programmi di cittadinanza per investitori, si osserva in generale una mancanza di trasparenza riguardo alle domande e alle persone che ottengono la cittadinanza. Nel caso dei programmi di soggiorno per investitori, la mancanza di dettagli rispetto alla composizione delle statistiche non consente di identificare il motivo specifico del soggiorno, né l'opzione di investimento prescelta. I dati relativi al numero di domande ricevute, al paese di origine, al numero di permessi di cittadinanza e di soggiorno concessi potrebbero essere utilmente pubblicati, ad esempio, sotto forma di relazioni annuali. Gli Stati membri potrebbero anche specificare e diffondere i criteri di valutazione delle domande e i controlli di sicurezza svolti nel quadro del programma, nonché garantire un monitoraggio ex post regolare del rispetto di tali criteri (in particolare nel caso degli investimenti).

Inoltre, una caratteristica di questi programmi è il ricorso a imprese che forniscono consulenza ai governi sul funzionamento del programma o che svolgono funzioni proattive che comportano l'esercizio dei poteri di un'autorità pubblica nel gestire tali programmi, ma allo stesso tempo prestano consulenza ai privati in relazione alle domande da questi presentate ai fini del programma. In nessuno degli Stati membri esaminati ai fini dei programmi di cittadinanza o di soggiorno esiste un meccanismo per gestire i conflitti di interessi che potrebbero derivare da tale situazione. Anche la supervisione di tutti gli altri intermediari è importante. Data l'importanza dei diritti di cittadinanza e di soggiorno, ci si potrebbe aspettare che l'esame delle domande, le interviste e qualunque altra attività decisionale o di controllo siano sempre effettuati dalle autorità governative, in quanto rispondenti all'esigenza generale di una supervisione efficace e indipendente dei programmi e di tutti gli attori coinvolti.

La chiarezza delle procedure e delle responsabilità, unita alla trasparenza che si ottiene attraverso il monitoraggio e la presentazione di resoconti regolari, costituisce il modo migliore per tutelarsi dai problemi causati dai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori.

Per quanto riguarda i programmi di cittadinanza per investitori, al fine di assicurare la coerenza tra le pratiche attuate dagli Stati membri e un efficiente scambio di informazioni, anche rispetto alla preventiva consultazione per motivi di sicurezza, dovrebbe essere istituito un sistema di scambio delle informazioni e delle statistiche sul numero di domande ricevute, accettate e respinte, nonché di consultazione sulle domande respinte per motivi di sicurezza. Per tale ragione, la Commissione intende istituire un gruppo di esperti degli Stati membri al fine di esaminare i rischi specifici derivanti dai programmi di cittadinanza per investitori e affrontare gli aspetti della trasparenza e della buona governance per quanto riguarda l'attuazione sia dei programmi di cittadinanza che di quelli di soggiorno per investitori. Più nello specifico, entro la fine del 2019 il gruppo di esperti dovrebbe preparare un insieme comune di controlli di sicurezza per i programmi di cittadinanza per investitori, incluse procedure specifiche di gestione dei rischi che tengano conto dei rischi sul piano della sicurezza, del riciclaggio di denaro, dell'evasione fiscale e della corruzione.

5. Dimensione esterna

Tende ad aumentare il numero dei paesi terzi che introducono programmi in cui gli investitori possono acquistare la cittadinanza, il che potrebbe avere implicazioni per l'UE.

5.1. Paesi candidati e candidati potenziali

Data la prospettiva di ottenere la futura cittadinanza dell'Unione per i cittadini dei paesi candidati e candidati potenziali[115], la cittadinanza di tali paesi sta diventando sempre più interessante per gli investitori. Ciò avviene già durante il processo di adesione, dal momento che i paesi candidati e candidati potenziali instaurano rapporti più stretti con l'UE e possono ottenere il diritto per i loro cittadini di entrare nello spazio Schengen senza visto per soggiorni di breve durata[116].

Un programma di cittadinanza per investitori è attivo in Turchia[117] mentre, in Montenegro, nel gennaio 2019 sono iniziati i preparativi per l'attuazione di tale programma, che è stato adottato nel novembre 2018[118].

Al fine di impedire che tali programmi causino rischi negli ambiti evidenziati nella precedente sezione 4.1, nel processo di adesione all'UE (dal parere sullo status di paese candidato all'adesione fino alla chiusura dei negoziati) saranno inserite condizioni riguardanti i programmi di cittadinanza per investitori. I paesi interessati dovranno introdurre solidi sistemi di monitoraggio, tra cui sistemi per far fronte ai possibili rischi per la sicurezza, quali quelli legati al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo, alla corruzione e all'infiltrazione della criminalità organizzata legati a tali programmi.

Per quanto riguarda i **paesi candidati e candidati potenziali**, la Commissione monitorerà i programmi di cittadinanza per investitori nel contesto del processo di adesione all'UE.

5.2. Altri paesi terzi che godono dell'esenzione dall'obbligo del visto per l'accesso all'UE

I programmi di cittadinanza per investitori gestiti dai paesi terzi possono essere problematici per varie ragioni, laddove la cittadinanza in questione conceda l'accesso all'Unione europea senza obbligo di visto per soggiorni di breve durata. Ad esempio, la Repubblica di Moldova, i cui cittadini godono del regime di esenzione dall'obbligo del visto per soggiorni di breve durata dal 2014, ha introdotto un programma di cittadinanza per investitori nel 2018[119].

---

115 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en

116 I cittadini di Montenegro, Serbia ed ex-Repubblica jugoslava di Macedonia possono viaggiare nell'UE senza visto dal dicembre 2009. Per i cittadini di Albania e Bosnia-Erzegovina, ciò è possibile dalla fine del 2010. Per quanto riguarda il dialogo sulla liberalizzazione dei visti con il Kosovo* avviato il (19 gennaio 2012), nel 2018 la Commissione ha riferito che tutti i parametri di riferimento erano stati soddisfatti (*tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo). Per quanto riguarda il dialogo sulla liberalizzazione dei visti con la Turchia (avviato il 16 dicembre 2013), la Commissione continua a fornire sostegno al paese per soddisfare i sette parametri di riferimento restanti.

117 Regolamento sull'applicazione della legge turca sulla cittadinanza (Gazzetta ufficiale del 6 aprile 2010, 27544), modificato dal regolamento sulle modifiche al regolamento relativo all'applicazione della legge turca sulla cittadinanza (Gazzetta ufficiale del 12 gennaio 2017, 29946) e dal decreto presidenziale n. 106 (Gazzetta ufficiale del 19 settembre 2018, 30540).

118 Decisione del 22 novembre 2018 in merito ai criteri, al metodo e alla procedura da utilizzare per la selezione delle persone che possono acquisire la cittadinanza montenegrina mediante riconoscimento ai fini dell'attuazione di programmi speciali di investimento di particolare importanza per gli interessi commerciali ed economici del Montenegro http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2

119 Il programma moldavo di acquisizione della cittadinanza mediante investimenti (*Moldova Citizenship-by-Investment - MCBI)* è disciplinato dalla legge n. 1024 del 2 giugno 2000 "sulla cittadinanza della

Alcuni paesi terzi, o gli imprenditori che li sostengono, hanno esplicitamente commercializzato la loro cittadinanza con l'argomentazione che essa concede accesso senza obbligo di visto all'Unione europea. Gli investitori interessati a tali programmi sono spesso ricchi cittadini di paesi per i quali è richiesto il visto, che potrebbero utilizzare tali programmi per aggirare la normale procedura di visto Schengen e la valutazione approfondita dei singoli rischi migratori e per la sicurezza che essa comporta, inclusa la possibile elusione delle misure volte a prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Sebbene l'Unione europea rispetti il diritto sovrano dei paesi di decidere le proprie procedure di naturalizzazione, l'accesso senza obbligo di visto all'Unione non dovrebbe essere utilizzato per attirare singoli investimenti in cambio della cittadinanza[120]. L'attuazione di tali programmi verrà presa in debito conto nella valutazione dei paesi terzi che potrebbero essere presi in considerazione per un regime di esenzione dall'obbligo del visto con l'Unione europea. Inoltre, i paesi terzi che godono già di uno status che prevede l'esenzione dall'obbligo del visto devono sottoporre coloro che chiedono di accedere ai programmi di cittadinanza a controlli dei precedenti personali e di sicurezza improntati ai massimi standard possibili; eventuali carenze a tal riguardo potrebbero costituire un motivo per reimporre l'obbligo del visto e sospendere o cessare gli accordi di esenzione dal visto.

La Commissione monitorerà l'impatto dei programmi di cittadinanza per investitori attuati dai **paesi esenti dall'obbligo del visto** nell'ambito del meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto.

6. Conclusioni

I programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori comportano rischi per gli Stati membri e l'Unione nel suo complesso, in particolare in termini di sicurezza, riciclaggio di denaro, corruzione, elusione delle norme dell'UE ed evasione fiscale.

I rischi sopra citati sono ulteriormente accentuati dalle carenze di tali programmi in termini di **trasparenza e governance**. Lo studio commissionato dalla Commissione mostra che le informazioni disponibili sia sui programmi di soggiorno per investitori che su quelli di cittadinanza per investitori attuati dagli Stati membri sono incomplete. Ad esempio, statistiche chiare sulle domande ricevute, accolte e rigettate sono assenti o insufficienti. A ciò aggiungasi che non esistono meccanismi per assicurare la cooperazione tra gli Stati membri sui programmi di cittadinanza per investitori, segnatamente sui controlli di sicurezza. La Commissione nutre preoccupazioni circa i rischi insiti nei programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori e teme che le misure adottate dagli Stati membri non siano sempre in grado di attenuare sufficientemente tali rischi.

La Commissione monitorerà le misure adottate dagli Stati membri per garantire la trasparenza e la corretta governance nell'attuazione dei programmi, per far fronte in particolare ai rischi di infiltrazione di gruppi di criminalità organizzata di paesi terzi nell'economia, di riciclaggio, corruzione ed evasione fiscale. Affinché gli Stati membri migliorino la trasparenza e la

---

Repubblica di Moldova" e dalla decisione governativa n. 786 del 4 ottobre 2017 "sull'acquisizione della cittadinanza mediante investimenti". Il 6 novembre, tale programma è stato ufficialmente lanciato alla 12° conferenza globale sulla cittadinanza e sulla residenza, tenutasi a Dubai.

120 Cfr. ad esempio: https://vic.vu/citizenship/ ("Key benefits of Vanuatu Citizenship").

governance dei programmi, la Commissione costituirà un gruppo di esperti per gestire ulteriormente le questioni di trasparenza, governance e sicurezza.

La Commissione monitorerà le questioni più significative in tema di conformità con il diritto dell'UE sollevate dai programmi e, ove opportuno, adotterà le misure necessarie.