



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LANZI, ANASTASI, CASTALDI, CROATTI, DI PIAZZA, DONNO, FEDE, EVANGELISTA, GALLICCHIO, GRANATO, L’ABBATE, LANNUTTI, MANTERO, NOCERINO, PARAGONE, VACCARO, VANIN e DI NICOLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 FEBBRAIO 2019

Modifiche all’articolo 26-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di ingresso e soggiorno per investitori

ONOREVOLI SENATORI. – Il visto d'ingresso per investitori è una misura da tempo adottata a livello internazionale per favorire l'attrazione degli investimenti.

Questa tipologia di visto e la corrispondente autorizzazione al soggiorno sono state introdotte in Italia solo nel dicembre del 2016, quando il comma 148 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), ha modificato il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito « testo unico sull'immigrazione », disciplinando all'articolo 26-*bis* le modalità per l'ingresso ed il soggiorno per investitori.

Le disposizioni di attuazione sono state adottate con il decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro dell'interno 21 luglio 2017; il 16 novembre dello stesso anno, il Ministero dello sviluppo economico ha approvato, unitamente al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e al Ministero dell'interno, il manuale operativo *Investor Visa for Italy* che ha consentito di aprire la piattaforma *web* attraverso la quale gli investitori e i mecenati possono presentare le richieste di nulla osta, l'autorizzazione preliminare al rilascio del visto d'ingresso.

A distanza di due anni dall'emanazione della norma e trascorso un anno dall'avvio operativo del sistema, nonostante l'impegno del Ministero dello sviluppo economico, della diplomazia economica del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle im-

prese italiane (ICE) per promuovere questa opportunità, purtroppo i risultati non sembrano aver premiato questa scelta: alla data del 27 novembre 2018 sono stati richiesti sei nulla osta, dei quali tre sono stati rilasciati, due rigettati, uno è in fase di valutazione; dei tre rilasciati, due hanno ricevuto il visto ed il permesso di soggiorno ed effettuato l'investimento. I Paesi di provenienza delle domande sono Russia, Turchia, Israele, Corea del Sud.

Appare poco probabile che l'insuccesso possa essere collegato al nuovo corso politico del Paese, anche perché qui non si parla di investimenti strategici ma, più semplicemente, di investimenti a partire da 500.000 euro, legati ad un sistema produttivo solido ed affidabile quale è quello italiano. Tanto meno condizionanti possono essere gli assetti politici del Paese riguardo le grandi donazioni a favore del patrimonio culturale nazionale, del tutto svincolate da qualunque logica di natura economica.

Sembra, invece, più verosimile che questi modesti risultati siano da attribuire alla stessa formulazione della norma approvata nel 2016, sia nella parte che non individua con certezza i soggetti beneficiari del visto d'ingresso, sia per quanto riguarda l'ammontare minimo delle donazioni (un milione di euro), sia nella parte che non opera alcuna distinzione tra condizione giuridica dell'investitore/mecenate e quella dell'immigrato, come invece, ad esempio, accade negli Stati Uniti d'America che, vantando un'esperienza consolidata in questo campo, distinguono nettamente le categorie di « *immigrant* » e « *non immigrant* » consentendo agli investitori di optare per l'una o per l'altra a seconda delle loro specifiche esigenze.

Quanto ai soggetti beneficiari del visto d'ingresso, il manuale operativo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale precisa che l'articolo 26-*bis* prevede « una tipologia di visto dedicata alle persone fisiche che intendono effettuare investimenti di importo significativo in aree strategiche per l'economia e per la società italiana ».

Tuttavia, secondo alcuni autorevoli commentatori (si veda l'articolo di Loredana Nazzicone, magistrato della Corte di cassazione, pubblicato nella rivista *Immigrazione.it* n. 311 del 1° maggio 2018) « Non ponendo la norma particolari requisiti soggettivi, l'investitore straniero può essere sia una persona fisica, sia una persona giuridica del paese estero ». Infatti, ridurre la platea degli investitori alle sole persone fisiche significa rinunciare in partenza alle opportunità offerte dalla legge, soprattutto nell'ambito della grande filantropia che vede come quasi unici operatori le grandi imprese e le fondazioni.

Un esempio su tutti l'*Art-bonus*, un credito di imposta per favorire le erogazioni liberali a sostegno della cultura previsto dell'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106. Alla data del 28 novembre 2018, su 9.453 donazioni, quelle superiori a 100.000 euro sono state 161 e tutte effettuate da imprese e fondazioni, salvo cinque operazioni da parte di persone fisiche. Il dato è stato rilevato dal sito *artbonus.gov.it*. Inoltre, per quanto riguarda le donazioni da persone fisiche, è bene ricordare che, a differenza di quelle effettuate da persone giuridiche, possono dar luogo ad un'azione di revocatoria da parte degli eredi legittimi del mecenate. Poiché tra le motivazioni addotte per limitare il beneficio alle sole persone fisiche vi è quella del rischio di abusi e le possibili incertezze circa l'individuazione del beneficiario del visto, si segnala che da qualche tempo la Spa-

gna - che pure ha adottato simili strategie di attrazione degli investimenti - rilascia il visto ed il permesso di soggiorno al solo legale rappresentante o al socio qualificato (la Spagna ha indicato il 10 per cento del capitale) in carica da almeno un anno; titoli subordinati alla permanenza nella carica sociale. Venuta meno questa condizione (decesso, dimissioni), fermi restando gli altri requisiti previsti dall'articolo 26-*bis*, potrà sempre essere presa in considerazione la possibilità di rilasciare un visto al nuovo legale rappresentante, magari ad altro titolo.

Se da una parte si ritiene indispensabile estendere alle persone giuridiche (in particolare alle fondazioni straniere) la possibilità di effettuare una donazione, mantenendo la soglia minima di un milione di euro, al fine di incrementare la possibilità di ricevere fondi anche da persone fisiche tale soglia dovrebbe essere ridotta a 500.000 euro, una somma che potrebbe risultare più accessibile ai mecenati che operano con i propri mezzi.

Un'altra causa della inefficacia di questa misura di attrazione sembra risiedere nel trattamento giuridico che l'articolo 26-*bis* riserva all'investitore e al mecenate che sono equiparati al « comune » immigrato, senza prevedere alcuna logica distinzione tra le due categorie: un investitore ed un mecenate non necessariamente, anzi quasi mai, sono immigrati. Chi ha più esperienza in questo campo, *in primis* gli Stati Uniti d'America, distingue nettamente tra « *immigrant visa* » e « *non immigrant visa* », per cui gli investitori possono ricadere nell'una o nell'altra categoria a seconda che intendano o meno trasferirsi definitivamente negli USA.

Questa mancata differenziazione tra « immigrati » ed « investitori » comporta obblighi, a carico di questi ultimi, tali da rendere poco appetibile la richiesta del visto e del permesso di soggiorno. In particolare, l'obbligo di sottoscrivere l'Accordo di integrazione (di cui all'articolo 4-*bis* del testo unico sull'immigrazione) che vincola lo stra-

niere ad imparare la lingua italiana, pena il mancato rinnovo del permesso di soggiorno, è tale da scoraggiare la scelta di investire o donare per coloro che non hanno intenzione di stabilirsi in Italia. Si ricorda, inoltre, che ai sensi del citato articolo 4-*bis*, lo straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno, deve sottoscrivere un Accordo di integrazione, « articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. La stipula dell'Accordo di integrazione rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno. La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4, ad eccezione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi familiari, di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ».

Il legislatore ha imposto tale obbligo ai cittadini stranieri immigrati, cioè persone che hanno la prospettiva di trascorrere la loro vita (o quanto meno una parte della stessa) in Italia, con lo scopo di favorirne l'integrazione nel tessuto sociale italiano e quindi prevenire forme di disagio, disadattamento, ecc. Richiedere un tale adempimento, peraltro impegnativo e che, se disatteso, è anche motivo di espulsione, allo straniero che sceglie l'Italia non tanto per viverci, ma per investirvi grosse somme di denaro, sembrerebbe contraddire sia l'intento del legislatore del testo unico sull'immigrazione sia quello del legislatore del 2016. Pertanto tale obbligo potrà essere previsto

solo al termine del quinquennio di validità del permesso di soggiorno rilasciato e rinnovato ai sensi dell'articolo 26-*bis* e qualora lo straniero chieda un permesso di soggiorno ad altro titolo.

Infine, l'articolo 13, comma 4, del regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, stabilisce che « Il permesso di soggiorno non può essere rinnovato o prorogato quando risulta che lo straniero ha interrotto il soggiorno in Italia per un periodo continuativo di oltre sei mesi, o, per i permessi di soggiorno di durata almeno biennale, per un periodo continuativo superiore alla metà del periodo di validità del permesso di soggiorno, salvo che detta interruzione sia disposta dalla necessità di adempiere agli obblighi militari o da altri gravi e comprovati motivi ».

Salvo che l'investitore decida di trasferire la residenza fiscale in Italia (anche grazie ai benefici fiscali previsti dalla legge n. 232 del 2017) o comunque voglia esercitare i suoi diritti di socio investitore, in particolare se di maggioranza, è del tutto plausibile che lo straniero interessato al solo investimento sul capitale a rischio di una società o, soprattutto, in titoli di Stato o, ancora più verosimilmente, il mecenate che effettui una donazione, non abbia interesse a soggiornare stabilmente in Italia, ma voglia beneficiare del visto e del permesso di soggiorno per soggiornarvi saltuariamente, a seconda delle sue necessità.

Senza una specifica deroga a quanto stabilito dal citato articolo 13 potrebbe vedersi revocare il visto, il permesso di soggiorno e poi essere espulso. Per questo motivo si prevede anche una deroga alla disciplina generale, salvo prevedere l'assoggettamento a tali disposizioni al termine del quinquennio di validità del permesso di soggiorno rilasciato e rinnovato ai sensi dell'articolo 26-*bis* e

qualora lo straniero chieda un permesso di soggiorno ad altro titolo.

Per tutti questi motivi è stata ravvisata l'opportunità di conferire maggiore efficacia

alle misure adottate nella precedente legislatura, apportando alcune necessarie modifiche all'articolo 26-*bis* del testo unico sull'immigrazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 26-*bis* del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) all'alinea, dopo le parole: « agli stranieri che intendono effettuare » sono inserite le seguenti: « in nome proprio o per conto della persona giuridica che legalmente rappresentano »;

2) alla lettera *c)*, alinea, dopo le parole: « euro 1.000.000 » sono inserite le seguenti: « , o di almeno euro 500.000 nel solo caso di donazione effettuata da una persona fisica, »;

3) alla lettera *c)*, numero 1), dopo le parole: « alla presente lettera » sono inserite le seguenti « , ovvero di euro 500.000 nel caso di investimento in favore di una *start up* innovativa o di donazione effettuata da una persona fisica nei medesimi casi »;

b) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

« 3-*bis*. Qualora la richiesta del nulla osta di cui al comma 3 sia presentata dal legale rappresentante della persona giuridica straniera, l'autorità amministrativa, individuata con il decreto di cui al comma 2 del presente articolo, richiede al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale la preliminare verifica sulla sussistenza della condizione di reciprocità di cui all'articolo 2.

3-ter. Il rilascio del nulla osta ai sensi del comma 3-bis reca l'attestazione dell'avvenuta verifica della condizione di reciprocità di cui all'articolo 2 »;

c) dopo il comma 5, è inserito il seguente:

« 5-bis. Il soggetto titolare del permesso di soggiorno per investitori esercita gli stessi diritti inerenti al permesso di soggiorno per lavoro autonomo di cui all'articolo 26, è esonerato dalla verifica della condizione di reciprocità di cui all'articolo 2 e, per la durata complessiva di cinque anni a decorrere dal primo rilascio, è esonerato dall'obbligo della sottoscrizione dell'Accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis e dagli obblighi inerenti la continuità del soggiorno in Italia previsti dal regolamento di attuazione ».

€ 1,00