



Bruxelles, 5 aprile 2022
(OR. en)

7916/22

JAI 450
FREMP 71
JAIEX 32
VISA 66
FRONT 150
COSI 90
COEST 270
FISC 92

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	28 marzo 2022
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	C(2022) 2028 final
Oggetto:	RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE del 28.3.2022 relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento C(2022) 2028 final.

All.: C(2022) 2028 final



Bruxelles, 28.3.2022
C(2022) 2028 final

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 28.3.2022

relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 28.3.2022

relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292,

considerando quanto segue:

- (1) Il 23 gennaio 2019 la Commissione ha pubblicato una relazione sui programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori, che ne ha evidenziato i rischi intrinseci, incluse preoccupazioni in materia di sicurezza, riciclaggio di denaro, evasione fiscale e corruzione¹. Tali rischi sono aggravati dai diritti transfrontalieri associati alla cittadinanza dell'Unione o al soggiorno in uno Stato membro.
- (2) Dal momento che ogni persona in possesso della cittadinanza di uno Stato membro è al contempo un cittadino dell'Unione, i programmi di cittadinanza per investitori che concedono la cittadinanza in cambio di un pagamento o di un investimento predeterminati e senza un legame autentico con gli Stati membri interessati hanno implicazioni per l'Unione europea nel suo complesso. La decisione di uno Stato membro di concedere la propria cittadinanza in cambio di un pagamento o di un investimento obbliga automaticamente gli altri Stati membri a concedere diritti all'investitore, in particolare il diritto alla libera circolazione, il diritto di accedere al mercato interno per svolgere attività economiche o il diritto di votare e di candidarsi alle elezioni dell'UE e locali. Sono precisamente i benefici derivanti dalla cittadinanza dell'Unione che vengono spesso pubblicizzati come le principali attrattive di tali programmi. Nell'Unione tre Stati membri attuano o hanno attuato i cosiddetti programmi di cittadinanza per investitori.
- (3) I programmi di soggiorno per investitori, che concedono un permesso di soggiorno in cambio di un pagamento o di un investimento predeterminati, hanno conseguenze sugli altri Stati membri e per l'Unione europea nel suo complesso, dal momento che un permesso di soggiorno valido concede ai cittadini di paesi terzi alcuni diritti, in particolare quello di viaggiare liberamente nello spazio Schengen. Secondo la relazione della Commissione del 2019, all'epoca erano diciannove gli Stati membri che applicavano tali programmi di soggiorno per investitori.
- (4) La Commissione ritiene che i programmi di cittadinanza per investitori attuati da uno Stato membro non siano compatibili con il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea e con il concetto di

¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sui "Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea", COM(2019) 12 final.

cittadinanza dell'UE di cui all'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e debbano essere abrogati. Di conseguenza il 20 ottobre 2020 ha avviato procedure di infrazione nei confronti di due Stati membri e ha esortato un altro Stato membro a porre fine al programma. Due di questi Stati membri hanno nel frattempo abolito i loro programmi di cittadinanza o sono in procinto di farlo.

- (5) La Commissione ritiene che gli Stati membri debbano inoltre adottare misure per impedire che i programmi di soggiorno per investitori operino in modo tale da creare rischi, in particolare connessi alla sicurezza, al riciclaggio di denaro, all'evasione fiscale e alla corruzione. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero garantire che siano adottate tutte le misure e le garanzie necessarie per far fronte a tali rischi, in particolare istituendo ed effettuando le verifiche relative alle condizioni di soggiorno e di sicurezza prima del rilascio di tali permessi di soggiorno e verificando che il soggiorno sia continuativo.
- (6) È essenziale limitare i rischi associati ai programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori attuati da paesi terzi. Nel contesto del monitoraggio dei regimi di esenzione dal visto e del processo di allargamento, e tenendo conto degli interessi dell'UE, la Commissione sta esaminando attentamente i regimi di cittadinanza per investitori di paesi terzi che potrebbero essere usati per eludere la procedura dell'UE relativa ai visti per soggiorni di breve durata. In caso di aumento del rischio per la sicurezza interna degli Stati membri, l'esenzione dall'obbligo del visto è temporaneamente sospesa².
- (7) Oltre alla necessità di abrogare immediatamente i programmi di cittadinanza per investitori vigenti e di attuare con prudenza i programmi di soggiorno per investitori, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione ulteriori azioni alla luce dell'aggressione militare e dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e della gravità della situazione attuale. L'aggressione militare non provocata e l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia sono state condannate con la massima fermezza dalla stragrande maggioranza degli Stati in sede di Nazioni Unite, come espresso in una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite³. Il 16 marzo la Corte internazionale di giustizia ha ordinato alla Russia di sospendere immediatamente le operazioni militari nel territorio dell'Ucraina⁴.
- (8) Il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni del 24 febbraio 2022⁵, ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, sottolineando la palese violazione del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite. Il Consiglio europeo ha richiesto che la Russia rispetti pienamente l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, incluso il diritto dell'Ucraina di scegliere il proprio destino. Il Consiglio europeo ha affermato che la

² Dal 4 maggio 2022 si applicherà la sospensione dell'esenzione dal visto per Vanuatu. Decisione (UE) 2022/366 del Consiglio, del 3 marzo 2022, sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Vanuatu (GU L 69 del 4.3.2022, pag. 105).

³ Risoluzione A/ES-11/L.1 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Aggressione nei confronti dell'Ucraina (2 marzo 2022).

⁴ <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>

⁵ Conclusioni del Consiglio europeo sull'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, EUCO 18/22.

responsabilità di questo atto di aggressione, che è causa di sofferenze e perdite di vite umane, ricade interamente sul governo della Russia, che sarà chiamato a rispondere delle sue azioni. Il Consiglio europeo ha inoltre condannato fermamente il coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione nei confronti dell'Ucraina e l'ha invitata ad astenersi da tali azioni e a rispettare i suoi obblighi internazionali. Il Consiglio dell'Unione europea ha pertanto adottato diversi pacchetti di sanzioni nei confronti della Russia e della Bielorussia⁶.

- (9) In risposta alla guerra in Ucraina, il 26 febbraio 2022 la Commissione europea, la Francia, la Germania, l'Italia, il Regno Unito, il Canada e gli Stati Uniti hanno rilasciato una dichiarazione congiunta su ulteriori misure economiche restrittive in relazione all'invasione russa in Ucraina. In tale dichiarazione congiunta i firmatari si sono impegnati ad adottare misure per limitare la vendita della cittadinanza (i cosiddetti "passaporti d'oro") che consentono ai cittadini russi più abbienti e vicini al governo russo di ottenere la cittadinanza e accedere ai loro sistemi finanziari⁷. I firmatari si sono impegnati ad avviare una task force transatlantica che garantisca l'effettiva applicazione delle sanzioni finanziarie e ad adoperarsi per individuare e ostacolare la circolazione dei proventi illeciti. La Commissione europea ha inoltre istituito una task force "Freeze e Seize" (Blocco e sequestro) per assicurare il coordinamento a livello dell'UE per quanto riguarda l'attuazione e l'esecuzione delle sanzioni nei confronti delle persone inserite nell'elenco, e che si coordinerà con la task force internazionale per garantire l'efficacia delle sanzioni.
- (10) Il 1° marzo 2022 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sull'aggressione russa contro l'Ucraina⁸, in cui ha invitato gli Stati membri con programmi di soggiorno per investitori a rivedere tutti i beneficiari di tale status di soggiorno e a revocare i permessi concessi ai cittadini russi con ingenti patrimoni e alle loro famiglie, in particolare quelli legati a persone e imprese oggetto di sanzioni.
- (11) Nella relazione contenente proposte alla Commissione sui programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori, il Parlamento europeo ha accolto con favore il fatto che gli Stati membri si siano impegnati ad adottare misure per limitare la vendita della cittadinanza a cittadini russi vicini al governo russo. Il Parlamento ha inoltre invitato tutti gli Stati membri a porre fine ai loro programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori per tutti i richiedenti russi, con effetti immediati, e ha esortato gli Stati membri a riesaminare tutte le domande presentate da cittadini russi approvate negli ultimi anni e a sfruttare tutte le possibilità offerte dal diritto nazionale e dell'Unione per garantire che nessun russo avente legami finanziari, commerciali o di altro tipo con il regime di Putin conservi i propri diritti di cittadinanza e soggiorno o che tali persone siano temporaneamente escluse dall'esercizio dei suddetti diritti.
- (12) In risposta all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e alle misure restrittive adottate al riguardo, uno Stato membro ha annunciato di aver sospeso, fino a nuovo avviso, il trattamento delle domande presentate dai richiedenti russi e bielorussi nell'ambito del suo programma di cittadinanza per investitori. Alcuni Stati membri hanno inoltre annunciato l'intenzione di sospendere il rilascio dei permessi di

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_22_1423

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_IT.html

soggiorno sulla base di programmi di soggiorno per investitori ai cittadini russi. Tuttavia, data la gravità della situazione, è opportuno che gli Stati membri adottino ulteriori misure.

- (13) I programmi di cittadinanza per investitori possono aver permesso, o possono tuttora permettere, a cittadini russi o bielorussi oggetto delle misure restrittive dell'UE di acquisire la cittadinanza dell'Unione. Pertanto, gli Stati membri che hanno concesso la cittadinanza a cittadini russi o bielorussi sulla base di un programma di cittadinanza per investitori dovrebbero valutare se occorra revocare la naturalizzazione di tali persone perché esse sono o diventano oggetto delle misure restrittive dell'UE relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina ("le misure restrittive dell'UE") o perché è altrimenti stabilito che tali persone sostengono in modo significativo, con qualsiasi mezzo, la guerra in Ucraina o altre attività correlate del governo russo o del regime di Lukashenko che violano il diritto internazionale. Tale valutazione dovrebbe essere effettuata anche dagli Stati membri che nel frattempo hanno gradualmente eliminato il loro programma di cittadinanza per investitori. Per evitare l'elusione delle norme e garantire una valutazione globale, ciò dovrebbe applicarsi anche nei casi in cui tali persone siano state naturalizzate in qualità di familiari di un richiedente principale. Nell'effettuare tale valutazione, gli Stati membri interessati devono tenere conto dei principi stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per quanto riguarda la perdita della cittadinanza dell'Unione, in particolare il principio di proporzionalità e la tutela dei diritti fondamentali⁹.
- (14) Analogamente, i programmi di soggiorno per investitori possono aver permesso, e continuare a permettere, un accesso privilegiato al territorio e al mercato interno dell'UE e la circolazione nello spazio Schengen a cittadini russi o bielorussi che sono o diventano oggetto delle misure restrittive dell'UE, o per i quali è altrimenti stabilito che sostengono in modo significativo, con qualsiasi mezzo, la guerra in Ucraina o altre attività correlate del governo russo o del regime di Lukashenko che violano il diritto internazionale.
- (15) Gli Stati membri dovrebbero immediatamente revocare e rifiutare di rinnovare, a seconda del caso, i permessi di soggiorno rilasciati sulla base di programmi di soggiorno per investitori a cittadini russi e bielorussi se, a seguito di una valutazione, concludono che le persone interessate sono o diventano oggetto delle misure restrittive dell'UE, o se è altrimenti stabilito che sostengono in modo significativo, con qualsiasi mezzo, la guerra in Ucraina o altre attività correlate del governo russo o del regime di Lukashenko in violazione del diritto internazionale, e se ciò è conforme al principio di proporzionalità, ai diritti fondamentali e al diritto nazionale degli Stati membri. Tale valutazione dovrebbe essere effettuata anche dagli Stati membri che nel frattempo hanno gradualmente eliminato il loro programma di soggiorno per investitori. Per evitare l'elusione delle norme e garantire una valutazione globale, ciò dovrebbe applicarsi anche, a seguito di una valutazione e in conformità della direttiva sul ricongiungimento familiare¹⁰, nei casi in cui tali persone abbiano ottenuto un permesso

⁹ Sentenze del 2 marzo 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, e del 12 marzo 2019, *Tjebbes e altri*, C-221/17, EU:C:2019:189.

¹⁰ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251 del 3.10.2003, pag. 12).

di soggiorno in qualità di familiari di un titolare di un permesso di soggiorno sulla base di un programma di soggiorno per investitori.

- (16) Tenuto conto della difficoltà di effettuare gli opportuni controlli di sicurezza e della dovuta diligenza in queste particolari circostanze, e in considerazione della gravità della situazione, gli Stati membri che attuano programmi di soggiorno per investitori dovrebbero inoltre sospendere il rilascio dei permessi di soggiorno sulla base di tali regimi ai cittadini russi e bielorusi. Tale sospensione dovrebbe essere effettuata nel rispetto del principio di proporzionalità, dei diritti fondamentali e del diritto nazionale degli Stati membri.
- (17) La Commissione terrà informati il Parlamento europeo e il Consiglio in merito all'attuazione della presente raccomandazione sulla base delle relazioni degli Stati membri e di tutte le informazioni disponibili, comprese, se del caso, discussioni con gli Stati membri.
- (18) La presente raccomandazione non dovrebbe pregiudicare l'ammissione e il soggiorno di cittadini russi e bielorusi nell'UE per altri motivi, quali l'ammissione umanitaria o la protezione internazionale.
- (19) Il 9 marzo 2022 il Parlamento europeo ha adottato una relazione contenente proposte alla Commissione sui programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori, in cui esorta a eliminare completamente i programmi di cittadinanza per investitori in tutti gli Stati membri e a disciplinare rigorosamente diversi aspetti dei programmi di soggiorno per investitori.
- (20) La presente raccomandazione costituisce un elemento della politica della Commissione volta a intervenire con decisione in merito ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori. Andrebbe pertanto vista nel contesto di tale impegno generale e non pregiudica le attuali e future iniziative della Commissione a tale riguardo,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

PROGRAMMI DI CITTADINANZA PER INVESTITORI

1. I programmi di cittadinanza per investitori in base ai quali la cittadinanza di uno Stato membro, e quindi la cittadinanza dell'Unione, è concessa in cambio di un pagamento o di un investimento predeterminati e senza un legame autentico con uno Stato membro non sono compatibili con il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea e con il concetto di cittadinanza dell'Unione di cui all'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ogni Stato membro che attui un programma di cittadinanza per investitori deve accertarsi di rispettare gli obblighi che gli incombono in virtù delle disposizioni del trattato abrogando immediatamente tale programma.

PROGRAMMI DI SOGGIORNO PER INVESTITORI

2. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure per impedire che i programmi di soggiorno per investitori operino in modo tale da creare rischi per la sicurezza e rischi di riciclaggio di denaro, evasione fiscale e corruzione. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero garantire che siano adottate tutte le misure e le garanzie necessarie per far fronte a tali rischi, in particolare istituendo ed effettuando le verifiche relative alle condizioni di soggiorno e di sicurezza prima del rilascio di tali permessi di soggiorno e verificando che il soggiorno sia continuativo.

MISURE IMMEDIATE DA ADOTTARE NEL CONTESTO DELL'INVASIONE RUSSA DELL'UCRAINA

3. In deroga al punto 1, gli Stati membri che hanno naturalizzato cittadini russi o bielorusi sulla base di un programma di cittadinanza per investitori dovrebbero valutare immediatamente, secondo i principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare il principio di proporzionalità e la tutela dei diritti fondamentali, se le naturalizzazioni di tali persone debbano essere revocate in quanto:

- la persona interessata è o diventa oggetto delle misure restrittive dell'UE
- o è altrimenti stabilito che la persona interessata sostiene in modo significativo, con qualsiasi mezzo, la guerra in Ucraina o altre attività correlate del governo russo o del regime di Lukashenko in violazione del diritto internazionale.

Ciò dovrebbe applicarsi anche nei casi in cui tali persone siano state naturalizzate in qualità di familiari di un richiedente principale.

4. Gli Stati membri dovrebbero immediatamente revocare e rifiutare di rinnovare, a seconda del caso, i permessi di soggiorno rilasciati sulla base di un programma di soggiorno per investitori a cittadini russi e bielorusi se a seguito di una valutazione:

- è appurato che la persona interessata è o diventa oggetto delle misure restrittive dell'UE
- o è altrimenti stabilito che la persona interessata sostiene in modo significativo, con qualsiasi mezzo, la guerra in Ucraina o altre attività correlate del governo russo o del regime di Lukashenko in violazione del diritto internazionale,

a condizione che gli Stati membri rispettino il principio di proporzionalità, i diritti fondamentali e il proprio diritto nazionale. Ciò dovrebbe applicarsi anche, a seguito di una valutazione e in conformità della direttiva sul ricongiungimento familiare, nei casi in cui tali persone abbiano ottenuto un permesso di soggiorno in qualità di familiari di un titolare di un permesso di soggiorno sulla base di un programma di soggiorno per investitori.

5. Gli Stati membri che attuano programmi di soggiorno per investitori dovrebbero sospendere il rilascio dei permessi di soggiorno sulla base di programmi di soggiorno per investitori ai cittadini russi e bielorusi, a condizione che tali Stati membri rispettino il principio di proporzionalità, i diritti fondamentali e il diritto nazionale.

6. Entro la fine di maggio gli Stati membri interessati dovrebbero riferire alla Commissione sull'attuazione della presente raccomandazione, in particolare sull'esito della valutazione di cui ai punti 3 e 4. Successivamente, gli Stati membri interessati dovrebbero tenere la Commissione regolarmente informata.

Fatto a Bruxelles, il 28.3.2022

*Per la Commissione
Ylva Johansson
Membro della Commissione*