

II

*(Comunicazioni)*COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Orientamenti ad uso degli Stati membri riguardanti gli investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla
Bielorussia in considerazione dell'aggressione militare contro l'Ucraina e delle misure restrittive
stabilite in recenti regolamenti del Consiglio sulle sanzioni ⁽¹⁾**

(2022/C 151 I/01)

L'Unione europea è aperta agli investimenti esteri, essenziali per la crescita economica, la competitività, l'occupazione e l'innovazione dell'UE. Molte società europee sono ben integrate nelle catene di approvvigionamento a livello mondiale, che devono rimanere funzionanti. L'UE manterrà la sua capacità di richiamo come destinazione di investimenti esteri diretti (IED). Questa nostra apertura, però, non è incondizionata e deve essere controbilanciata da strumenti adeguati in grado di salvaguardare la nostra sicurezza e il nostro ordine pubblico.

In risposta all'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina, non provocata né giustificata e attivamente sostenuta dalla Bielorussia, l'UE ha adottato un ampio e solido pacchetto di misure restrittive («sanzioni») nei confronti sia della Russia che della Bielorussia. Scopo delle sanzioni contro la Russia è minare la capacità del Cremlino di finanziare la guerra, infliggere costi economici e politici chiari agli esponenti dell'élite politica russa responsabili dell'invasione ed erodere la base economica del paese. Visto il supporto materiale fornito dalla Bielorussia all'invasione russa, l'UE ha adottato ulteriori sanzioni nei confronti di tale paese. Le sanzioni contro la Bielorussia sono concepite per produrre un impatto analogo.

Il regolamento (UE) 2019/452 ⁽²⁾ («regolamento sul controllo degli IED») fornisce un quadro essenziale a livello dell'UE al cui interno la Commissione europea e gli Stati membri possono coordinare le loro azioni in materia di investimenti esteri per garantire la protezione della sicurezza e dell'ordine pubblico nel caso in cui questi obiettivi siano minacciati da investimenti esteri diretti. Gli Stati membri possono inoltre controllare gli investimenti che non rientrano nell'ambito di applicazione di detto regolamento, a condizione che il controllo sia effettuato nel rispetto delle disposizioni del trattato riguardanti la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento.

Sebbene il controllo degli IED e le sanzioni siano strumenti giuridici distinti, ciascuno con finalità diverse e con modalità operative diverse, l'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina rende necessaria una maggior vigilanza nei confronti degli investimenti diretti russi e bielorusi all'interno del mercato unico che va al di là degli investimenti effettuati dalle persone o dalle entità oggetto delle sanzioni. Nelle circostanze attuali, infatti, vi è un maggior rischio che qualsiasi investimento direttamente o indirettamente collegato a una persona o entità associata, controllata o soggetta all'influenza del governo russo o bielorusso in attivi critici nell'UE possa fornire fondati motivi per concludere che l'investimento può costituire una minaccia per la sicurezza o l'ordine pubblico negli Stati membri.

⁽¹⁾ Regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU L 229 del 31.7.2014, pag. 1) e successive modifiche e regolamento (CE) n. 765/2006 del Consiglio, del 18 maggio 2006, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia (GU L 134 del 20.5.2006, pag. 1) e successive modifiche.

⁽²⁾ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (GU L 79 I del 21.3.2019, pag. 1).

Le sanzioni dell'UE, inoltre, si applicano a qualsiasi persona nel territorio dell'Unione, a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo che si trovi all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione e sia registrata/o o costituita/o conformemente al diritto di uno Stato membro, e a qualsiasi persona giuridica, entità o organismo relativamente ad attività economiche esercitate interamente o parzialmente all'interno dell'Unione. Le misure restrittive dell'UE possono quindi incidere in molti modi sugli investimenti diretti dalla Russia e dalla Bielorussia. Ad esempio, non è possibile effettuare legalmente operazioni commerciali con persone ed entità designate, a meno che la legislazione non lo autorizzi in via eccezionale, e i pagamenti provenienti da qualunque banca russa designata soggetta a congelamento dei beni vengono congelati dalle banche dell'UE. Tali norme sono richiamate con maggiori dettagli nell'allegato della presente comunicazione.

In precedenti comunicazioni, tra cui quella sul «Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva» ⁽³⁾, la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri ad istituire e applicare meccanismi completi di controllo degli IED per affrontare i casi in cui l'acquisizione o il controllo di una particolare impresa, infrastruttura o tecnologia avrebbe creato un rischio per la sicurezza o l'ordine pubblico nell'UE. Un invito che, nel contesto attuale, è quantomai importante.

Nell'assetto istituzionale vigente, la responsabilità del controllo degli IED spetta agli Stati membri. 18 Stati membri hanno già istituito meccanismi nazionali di controllo ⁽⁴⁾. Il controllo degli IED dovrebbe tener conto dell'impatto sulla sicurezza e sull'ordine pubblico dell'Unione nel suo complesso. In particolare, nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri valutano anche se: l'investitore estero sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, inclusi organismi statali o forze armate, di un paese terzo, anche attraverso l'assetto proprietario o finanziamenti consistenti; l'investitore estero sia già stato coinvolto in attività che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in uno Stato membro; o vi sia un grave rischio che l'investitore intraprenda attività illegali o criminali ⁽⁵⁾.

L'ambito di applicazione del regolamento sul controllo degli IED è limitato ai casi in cui l'acquisizione di un'entità dell'UE comporta investimenti diretti da parte di una o più entità stabilite al di fuori dell'Unione. I casi che comportano unicamente investimenti effettuati da una o più entità stabilite nell'Unione in un altro Stato membro non rientrano invece nell'ambito di applicazione del regolamento, fatta eccezione per le operazioni ascrivibili ad un sistema di elusione messo in atto con la finalità oggettiva di evitare l'applicazione del regolamento stesso. Su tali investimenti, tuttavia, è possibile intraprendere verifiche o attivare meccanismi di controllo nazionali e intervenire nel rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, delle disposizioni del trattato riguardanti la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento.

Nelle circostanze attuali, il rischio che gli investimenti esteri diretti da parte di investitori russi e bielorussi possano costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico si è notevolmente amplificato. Di conseguenza, nell'ambito delle norme applicabili, questi investimenti dovrebbero essere sistematicamente verificati ed esaminati con estrema attenzione. I rischi possono essere aggravati dalla consistenza degli investimenti russi nell'UE e dall'intensità delle precedenti relazioni commerciali tra le società russe e dell'UE. È inoltre doveroso prestare particolare attenzione alle minacce poste dagli investimenti effettuati da persone o entità associate, controllate o soggette all'influenza dei due governi, poiché questi ultimi sono fortemente incentivati ad interferire con attività critiche nell'UE e ad utilizzare a tal fine la loro abilità nel controllare o dirigere gli investitori russi e bielorussi nell'UE.

A tal fine la Commissione europea invita gli Stati membri:

- ad utilizzare sistematicamente i loro meccanismi di controllo per valutare e prevenire le minacce collegate agli investimenti russi e bielorussi per motivi di sicurezza e di ordine pubblico;
- a garantire una stretta cooperazione tra le autorità nazionali competenti in materia di sanzioni ⁽⁶⁾ («ANC») e quelle responsabili del controllo degli investimenti nel contesto dell'attuazione delle sanzioni dell'UE, nonché ad individuare le violazioni e ad imporre penalità;
- a dare piena attuazione al regolamento sul controllo degli IED, anche mediante la partecipazione attiva al meccanismo di cooperazione tra Stati membri e tra questi e la Commissione, al fine di affrontare i rischi per la sicurezza o l'ordine pubblico connessi agli IED provenienti dalla Russia e dalla Bielorussia;

⁽³⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva» (COM(2021) 66 final).

⁽⁴⁾ Per l'elenco completo dei meccanismi nazionali di controllo, con link alle legislazioni nazionali, cfr. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157946.htm>

⁽⁵⁾ Articolo 4 del regolamento sul controllo degli IED.

⁽⁶⁾ L'elenco delle autorità nazionali competenti in materia di sanzioni è disponibile all'indirizzo <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/authorities>

- a garantire il pieno rispetto delle disposizioni della direttiva antiriciclaggio ⁽⁷⁾ per prevenire l'uso improprio del sistema finanziario dell'UE; e
- a garantire una stretta cooperazione tra le autorità di controllo degli Stati membri, le ANC e le banche o gli istituti di promozione nazionali, nonché gli istituti finanziari internazionali in cui gli Stati membri detengono una partecipazione, al fine di individuare gli investimenti, in particolare provenienti dalla Russia e dalla Bielorussia, che potrebbero incidere negativamente sulla sicurezza o sull'ordine pubblico nell'UE e a facilitare il pieno rispetto delle sanzioni nelle attività sostenute dalle suddette entità di investimento pubblico.

La Commissione invita gli Stati membri che al momento non dispongono di un meccanismo di controllo, o i cui meccanismi di controllo non coprono tutte le operazioni IED pertinenti o non consentono il controllo preventivo dell'investimento, ad istituire con urgenza un meccanismo globale di controllo degli IED e, nel frattempo, ad utilizzare altri strumenti giuridici adeguati per affrontare i casi in cui l'acquisizione o il controllo di una particolare impresa, infrastruttura o tecnologia creerebbe un rischio per la sicurezza o l'ordine pubblico nell'UE.

La Commissione invita gli Stati membri che stanno istituendo il suddetto meccanismo di controllo ad accelerarne l'adozione e a predisporre l'attivazione, anche sostenendolo con risorse adeguate.

Infine, l'allegato della presente comunicazione descrive anche le condizioni alle quali gli Stati membri possono essere autorizzati ad imporre restrizioni alla libera circolazione dei capitali e alla libertà di stabilimento. Al di fuori del quadro dell'UE per il controllo degli IED, gli Stati membri che hanno messo in atto misure che li autorizzano a controllare gli investimenti intra-UE al fine di perseguire, in modo proporzionato, obiettivi legittimi di politica pubblica sono fortemente incoraggiati a fare il più ampio uso possibile di tali meccanismi in caso di investimenti controllati in ultima istanza da persone o entità russe o bielorusse, così da poter ovviare ai rischi evidenziati nella presente comunicazione.

—

⁽⁷⁾ 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 (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

ALLEGATO

1. **Panoramica delle attività russe e bielorusse nell'UE** ⁽¹⁾1.1. *Investimenti russi nell'UE*

In considerazione del numero di operazioni concluse tra il 2015 e il 2021, la Russia si è attestata all'11° posto tra gli investitori esteri nell'UE, con lo 0,9 % del numero di investimenti e lo 0,7 % del valore degli investimenti provenienti da tutte le giurisdizioni non UE. Queste percentuali rappresentano 643 operazioni per un valore totale di 15 miliardi di EUR (per il 34 % delle operazioni mancano i dati relativi al valore), tra cui fusioni e acquisizioni, investimenti di minoranza, di portafoglio e in nuovi settori. Se negli ultimi anni l'afflusso di investimenti dalla Russia appare relativamente limitato, i dati del 2020 rivelano che persone o entità russe controllano circa 17 000 società dell'UE ⁽²⁾ e detengono partecipazioni potenzialmente di controllo ⁽³⁾ in altre 7 000 società, oltre a partecipazioni di minoranza in ulteriori 4 000 società ⁽⁴⁾. In molti casi le società hanno più azionisti russi, ciascuno dei quali con una partecipazione inferiore al 50 %, ma che, considerati complessivamente, totalizzano oltre il 50 % del capitale delle imprese dell'UE. Nel 57,7 % delle società dell'UE sotto controllo o influenza russi, le attività sono detenute da una persona fisica, nel 9,7 % dei casi da una società e nell'1,1 % dei casi da un'autorità pubblica/dallo Stato.

Tabella 1

Numero di società dell'UE-27 soggette a influenza o controllo russi, dettagliate per tipo di entità controllante

Tipo di entità controllante (società capogruppo)	Numero di società	Quota
Una o più persone o famiglie note	17 510	57,7 %
Non disponibile	9 204	30,4 %
Imprese societarie	2 931	9,7 %
Autorità pubbliche, Stati, governi	343	1,1 %
Società finanziarie	149	0,5 %
Fondi comuni e fondi pensione, intestatari, fondi fiduciari, fiduciari	83	0,3 %
Banche	81	0,3 %
Fondazioni, istituti di ricerca	18	0,1 %
Compagnie di assicurazioni	1	0,0 %
Imprese di private equity	1	0,0 %

Fonte: analisi del JRC, sulla base dei dati di Bureau van Dijk. Cifre basate sui dati di bilancio 2020. Dati estratti nel marzo 2022. In caso di influenza (e non di controllo) da parte russa, la società dell'UE può essere controllata da un'entità di qualsiasi altro paese. I casi mancanti («Non disponibile») si riferiscono a società dell'UE soggette a influenza russa che non dichiarano alcun azionista di maggioranza.

Il governo russo detiene attività presso «imprese societarie» ⁽⁵⁾ nel 79,9 % dei casi e presso banche o altri istituti finanziari nei casi rimanenti (tabella 2).

⁽¹⁾ Ai fini della presente analisi, il termine «attività» si riferisce a qualsiasi società registrata nell'UE che sia soggetta al controllo/all'influenza di un investitore russo o bielorusso.

⁽²⁾ Le imprese dell'UE sono circa 23 milioni (ultimo anno per cui sono disponibili dati: 2018, Eurostat business demography).

⁽³⁾ È quello che si verifica quando più azionisti russi hanno una partecipazione aggregata superiore al 50 %, ma nessuno detiene individualmente una partecipazione superiore al 50 %.

⁽⁴⁾ Si annoverano 2 000 società supplementari per le quali si segnala un azionista russo di minoranza, senza però specificare l'importo della sua partecipazione.

⁽⁵⁾ Questa categoria comprende tutte le società che non sono banche o società finanziarie né compagnie di assicurazione.

Tabella 2

Numero di società dell'UE-27 soggette a controllo o influenza del governo russo, dettagliate per tipo di società dell'UE controllata

Tipo di entità della società UE	Numero di società	Quota in percentuale (%)
Imprese societarie	262	79,9
Società finanziarie	37	11,3
Banche	17	5,2
Fondi comuni e fondi pensione	11	3,4
Imprese di private equity	1	0,3

Fonte: analisi del JRC, sulla base dei dati di Bureau van Dijk. Cifre basate sui dati di bilancio 2020. Dati estratti nel marzo 2022.

I settori in cui il controllo russo è maggiormente presente sono il commercio all'ingrosso, i beni immobili, le attività professionali, scientifiche e tecniche nonché le attività finanziarie e assicurative. I settori in cui si fa maggiormente sentire l'influenza russa sono molto simili: commercio all'ingrosso, beni immobili, attività professionali, scientifiche e tecniche nonché attività manifatturiere (tabella 3).

Tabella 3

Numero di società dell'UE-27 soggette a influenza o controllo russi, dettagliate per settore interessato (2020)

UE-27				
Settore	Controllo	Influenza		Totale
	Numero di società	Numero di società	Partecipazione (*) %	Numero di società
Agricoltura, silvicoltura e pesca	137	137	62	274
Attività estrattiva	19	15	28	34
Attività manifatturiere	904	883	56	1 787
Energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	61	45	40	106
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti	32	24	56	56
Costruzioni	744	621	50	1 365
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	4 530	3 607	63	8 137
Trasporto e magazzinaggio	666	417	51	1 083
Servizi di alloggio e di ristorazione	612	675	52	1 287
Servizi di informazione e comunicazione	763	668	55	1 431
Attività finanziarie e assicurative	1 199	625	46	1 824
Attività immobiliari	2 714	2 470	70	5 184
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1 721	1 272	60	2 993
Attività amministrative e di servizi di supporto	886	746	55	1 632
Amministrazione pubblica e difesa	1	6	35	7
Istruzione	103	76	56	179

Sanità e assistenza sociale	70	56	46	126
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	160	170	50	330
Altre attività di servizi	254	245	52	499

Fonte: analisi del JRC, sulla base dei dati di Bureau van Dijk. Cifre basate sui dati di bilancio 2020. Dati estratti nel marzo 2022. Nel caso in cui una società abbia più azionisti russi che detengono partecipazioni di minoranza, si calcola la somma delle partecipazioni per tutti gli azionisti russi di tale società.

(*) Le cifre riportate nella tabella rappresentano le partecipazioni medie tra le imprese di ciascun settore. Seguendo un approccio prudente, sono state prese in considerazione solo le partecipazioni al primo livello di proprietà (partecipazioni dirette), senza tenere conto delle partecipazioni di livello superiore, ossia gli azionisti degli azionisti.

1.2. Investimenti bielorusi nell'UE

In base ai dati del 2020, persone ed entità bielorusse controllano circa 1 550 società dell'UE e detengono partecipazioni potenzialmente di controllo ⁽⁶⁾ in altre 600 società e partecipazioni di minoranza in 400 società ⁽⁷⁾. Analogamente a quanto avviene con gli investimenti russi, alcune società hanno più azionisti bielorusi di minoranza che, insieme, detengono oltre il 50 % del capitale delle imprese dell'UE. Nel 63,2 % delle società dell'UE sotto controllo o influenza bielorusse, le attività sono detenute da una persona fisica, nel 5,1 % dei casi da una società e nello 0,4 % dei casi da un'autorità pubblica/dallo Stato (tabella 4).

Tabella 4

Numero di società dell'UE-27 soggette a influenza o controllo bielorusso, dettagliate per tipo di entità controllante

Tipo di entità controllante (società capogruppo - GUO)	Numero di società	Quota
Una o più persone o famiglie note	1 687	63,18 %
Imprese societarie	135	5,06%
Autorità pubbliche, Stati, governi	11	0,41 %
Banche	1	0,04 %
Fondi comuni e fondi pensione, intestatari, fondi fiduciari, fiduciari	1	0,04 %
Società finanziarie	1	0,04 %
Fondazioni, istituti di ricerca	1	0,04 %
Non disponibile	833	31,20 %

Fonte: analisi del JRC, sulla base dei dati di Bureau van Dijk. Cifre basate sui dati di bilancio 2020. Dati estratti nel marzo 2022. In caso di influenza (e non di controllo) da parte bielorusse, la società dell'UE può essere controllata da un'entità di qualsiasi altro paese. I casi mancanti («Non disponibile») si riferiscono a società dell'UE soggette a influenza bielorusse che non dichiarano alcun azionista di maggioranza.

Le attività detenute dal governo bielorusso riguardano principalmente il commercio all'ingrosso, come illustrato in dettaglio nella tabella 5.

Tabella 5

Numero di società dell'UE-27 controllate da autorità statali o pubbliche bielorusse, dettagliate per settore della società controllata

Settore di attività della società UE	Numero di società	Attività totali (in milioni di EUR)
Commercio all'ingrosso di parti e accessori di autoveicoli	1	1,49

⁽⁶⁾ È quello che si verifica quando più azionisti bielorusi hanno una partecipazione aggregata superiore al 50 %, ma nessuno detiene individualmente una partecipazione superiore al 50 %.

⁽⁷⁾ Si annoverano 100 società supplementari per le quali si segnala un azionista bielorusso di minoranza, senza però specificare l'importo della sua partecipazione.

Intermediari del commercio	1	N.D.
Intermediari del commercio di combustibili, minerali, metalli e prodotti chimici	1	2,80
Commercio all'ingrosso di macchinari, attrezzature e forniture agricole	2	38,98
Commercio all'ingrosso di combustibili solidi, liquidi, gassosi e di prodotti derivati	2	26,14
Commercio all'ingrosso di prodotti chimici	1	4,23
Trasporto aereo	1	N.D.
Trasporto aereo di passeggeri	1	0,22

Fonte: analisi del JRC, sulla base dei dati di Bureau van Dijk. Cifre basate sui dati di bilancio 2020. Dati estratti nel marzo 2022.

I settori in cui il controllo bielorusso è maggiormente presente sono il commercio all'ingrosso, le attività professionali, scientifiche e tecniche, il trasporto e magazzinaggio nonché i beni immobili. I settori in cui si fa maggiormente sentire l'influenza bielorusso sono molto simili: commercio all'ingrosso, beni immobili, attività professionali, scientifiche e tecniche e attività manifatturiere (tabella 6).

Tabella 6

Numero di società dell'UE-27 soggette a influenza o controllo bielorusso, dettagliate per settore interessato (2020)

Settore	Controllo Numero di società	Influenza		Totale Numero di società
		Numero di società	Partecipazione (*) %	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	7	10	48	17
Attività estrattiva	1	0	N.D.	1
Attività manifatturiere	73	100	51	173
Energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1	3	53	4
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti	4	4	32	8
Costruzioni	107	76	54	183
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	568	377	60	945
Trasporto e magazzinaggio	122	91	61	213
Servizi di alloggio e di ristorazione	45	32	46	77
Servizi di informazione e comunicazione	97	74	55	171
Attività finanziarie e assicurative	48	26	51	74
Attività immobiliari	109	108	53	217
Attività professionali, scientifiche e tecniche	141	116	47	257
Attività amministrative e di servizi di supporto	73	41	55	114
Istruzione	7	4	75	11
Sanità e assistenza sociale	5	7	32	12
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	17	5	69	22

Altre attività di servizi	22	22	54	44
---------------------------	----	----	----	----

Fonte: analisi del JRC, sulla base dei dati di Bureau van Dijk. Cifre basate sui dati di bilancio 2020. Dati estratti nel marzo 2022. Nel caso in cui una società abbia più azionisti bielorussi che detengono partecipazioni di minoranza, si calcola la somma delle partecipazioni per tutti gli azionisti bielorussi di tale società.

(*) Le cifre riportate nella tabella rappresentano le partecipazioni medie tra le imprese di ciascun settore. Seguendo un approccio prudente, sono state prese in considerazione solo le partecipazioni al primo livello di proprietà (partecipazioni dirette), senza tenere conto delle partecipazioni di livello superiore, ossia gli azionisti degli azionisti.

2. Effetti delle misure restrittive (sanzioni) sugli investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla Bielorussia e dovere di diligenza delle società dell'UE

Le misure restrittive dell'UE si applicano, tra l'altro, a qualsiasi persona all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione che sia un cittadino di uno Stato membro, a qualsiasi persona giuridica, entità od organismo, all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione, registrati o costituiti a norma del diritto di uno Stato membro, e a qualsiasi persona giuridica, entità od organismo per qualunque attività economica esercitata, in tutto o in parte, all'interno dell'Unione.

Le misure restrittive dell'UE possono incidere in molti modi sugli investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla Bielorussia e possono assumere la forma di elenchi di singole persone ed entità o di misure settoriali.

Determinate persone ed entità russe e bielorusse sono oggetto di restrizioni finanziarie individuali, tra cui il congelamento dei beni e il divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone ed entità inserite in elenco.

Le persone o entità designate sono impossibilitate a utilizzare i fondi (ossia attività e benefici finanziari di qualsiasi natura) e le risorse economiche (attività di qualsiasi tipo) congelati e non devono essere messi a loro disposizione né fondi, né risorse economiche. Ciò significa che i cittadini e le società dell'UE non devono effettuare pagamenti né fornire loro beni o altre attività. In effetti non è possibile effettuare legalmente operazioni commerciali con società e persone fisiche designate, a meno che la legislazione non lo autorizzi in via eccezionale.

La Commissione ritiene che il congelamento dei beni si estenda ai beni di qualsiasi entità non designata posseduta o controllata da una persona o un'entità designata, a meno che si possa dimostrare che i beni in questione non sono di fatto posseduti o controllati dalla persona o dall'entità designata. Analogamente, i fondi o le risorse economiche non dovrebbero essere messi a disposizione di un'entità non designata posseduta o controllata da una persona o un'entità designata, a meno che si possa dimostrare che i fondi o le risorse economiche di fatto non raggiungeranno la persona designata ⁽⁸⁾. Gli interessi e i dividendi sono considerati «fondi» e devono essere congelati.

Inoltre le banche registrate o costituite conformemente al diritto di uno Stato membro o che operano nell'UE devono congelare i pagamenti ricevuti da qualsiasi persona o entità designata (soggetta a congelamento dei beni) elencata nell'allegato I del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio. Ciò significa che i trasferimenti provenienti da una persona designata, o da una persona non designata ma effettuati tramite una banca designata ⁽⁹⁾, non sono rifiutati e che i fondi non sono restituiti al mittente, bensì rimangono congelati nella banca dell'UE. È possibile chiedere all'autorità nazionale competente in materia di sanzioni lo svincolo di tali fondi, ad esempio nel quadro della deroga prevista dal regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio ⁽¹⁰⁾ per quanto riguarda il pagamento, da parte di una persona o di un'entità designata, dovuto in forza di un contratto concluso prima della data di designazione.

L'Unione ha altresì adottato misure restrittive settoriali. Ad esempio alcune banche russe e bielorusse sono state dissociate da servizi specializzati di messaggistica finanziaria, in particolare lo SWIFT, il che ostacola notevolmente la loro capacità di effettuare pagamenti internazionali. Le misure restrittive hanno anche frenato i flussi finanziari dalla Russia e dalla Bielorussia verso l'UE vietando l'accettazione di nuovi depositi, superiori a determinati importi, di

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200619-opinion-financial-sanctions_it.pdf

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190704-opinion-freeze-of-funds_en.pdf

⁽¹⁰⁾ Regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (GU L 78 del 17.3.2014, pag. 6).

cittadini russi e bielorusi o di persone fisiche residenti in Russia o in Bielorussia, o di persone giuridiche, entità od organismi stabiliti in Russia o in Bielorussia, la tenuta di conti di clienti russi e bielorusi da parte dei depositari centrali di titoli dell'UE, nonché la vendita di titoli denominati in euro a clienti russi o bielorusi. Agli operatori dell'UE è inoltre fatto divieto di concedere finanziamenti, anche sotto forma di capitale azionario, a operatori di paesi terzi attivi nel settore energetico in Russia. Ciò può incidere indirettamente sugli investimenti esteri diretti nell'UE, a seconda delle modalità di finanziamento specifiche previste.

Inoltre il rilascio di tecnologia sottoposta ad autorizzazione (tra cui conoscenze o beni immateriali) a persone straniere è una delle tipologie di trasferimenti intangibili di tecnologia, noti anche come «esportazioni presunte». I regolamenti (UE) n. 833/2014 e (CE) n. 765/2006 del Consiglio e le loro successive modifiche vietano di vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, determinati beni e tecnologie oggetto delle misure a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia e in Bielorussia, o per un uso rispettivamente in Russia e in Bielorussia. I requisiti per il controllo dell'assistenza tecnica estendono il controllo anche ai cittadini stranieri nell'UE. Le società dovrebbero pertanto limitare l'accesso del personale russo e bielorusso a tali conoscenze o tecnologie qualora queste ultime fossero utilizzate in Russia o in Bielorussia.

Alle società dell'UE è vietato partecipare, consapevolmente e deliberatamente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere le restrizioni. In ogni situazione le imprese dell'UE, in particolare quelle con portatori di interessi di nazionalità russa o bielorusa, dovrebbero assolvere opportunamente il dovere di diligenza nei confronti dei loro partner commerciali e presso la destinazione finale dei fondi o delle risorse economiche. Queste procedure possono comprendere controlli, valutazione del rischio, dovere di diligenza articolato su più livelli e monitoraggio continuo.

3. **Controllo degli investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla Bielorussia per motivi di sicurezza o di ordine pubblico ai sensi del quadro istituito dal regolamento (UE) 2019/452**

Il regolamento (UE) 2019/452 ⁽¹⁾ (il «regolamento sul controllo degli IED») riguarda gli investimenti esteri diretti provenienti da paesi terzi, ossia quegli investimenti «che stabiliscono o mantengono legami durevoli e diretti tra investitori di paesi terzi, comprese le entità statali, e imprese che esercitano un'attività economica in uno Stato membro» ⁽¹²⁾.

I casi che comportano unicamente investimenti effettuati da una o più entità stabilite nell'Unione non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento. Tali operazioni potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione delle leggi nazionali di controllo degli Stati membri, nei limiti delle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riguardanti il diritto di stabilimento e i movimenti di capitali. In particolare, il trattato consente agli Stati membri di mantenere le misure necessarie per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza o le misure fondate sui motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il diritto degli Stati membri di adottare dette misure, che limitano la libera circolazione dei capitali, è ulteriormente illustrato nella sezione successiva. Ai sensi dell'articolo 54 TFUE, per determinare se una società sia stabilita nell'Unione europea, vale a dire se sia una società dell'Unione europea ai fini del TFUE, occorre basarsi sull'ubicazione della sede sociale, dell'amministrazione centrale o del centro di attività principale, come pure sull'ordinamento giuridico secondo il quale la società è stata costituita, non sulla nazionalità dei suoi azionisti. Gli investimenti di tali società non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento sul controllo degli IED, che prevede un'eccezione a questa regola: gli investimenti realizzati da entità dell'UE possono rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento quando sono soggetti alla clausola antielusione. L'elusione non è definita dal regolamento in quanto tale; il considerando 10 specifica tuttavia che le misure antielusione «dovrebbero riguardare gli investimenti realizzati nell'Unione tramite costruzioni artificiali che non riflettono la realtà economica ed eludono i meccanismi di controllo e le relative decisioni, ove l'investitore sia in ultima istanza di proprietà di una persona fisica o un'impresa di un paese terzo o da essa controllato». È quindi importante accertare se l'investitore rientri in un sistema di elusione messo in atto con l'obiettivo di evitare l'applicazione del regolamento. Alcuni investitori esteri dichiarano ad esempio specificamente che l'investitore diretto è una holding europea da essi costituita ai fini dell'operazione proposta. Tale accordo potrebbe essere stato stipulato per legittimi motivi commerciali. Tuttavia, anche qualora non sia possibile dimostrare l'intenzione soggettiva di eludere il regolamento, la mancanza di attività economica da parte della società investitrice e l'oggettiva capacità degli accordi di eludere le norme stabilite dal regolamento sono sufficienti a creare la presunzione che l'accordo sia artificioso. L'esempio più comune di elusione ai sensi del considerando 10 è il caso in cui l'investimento estero è convogliato nell'Unione

⁽¹⁾ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (GU L 79I del 21.3.2019, pag. 1).

⁽¹²⁾ Cfr. considerando 9 del regolamento sul controllo degli IED.

attraverso una «società di comodo/fittizia» con sede nell'UE, che non esercita né direttamente né indirettamente una attività economica effettiva, ma serve soltanto come veicolo giuridico ⁽¹³⁾ per l'investimento. L'esistenza dell'elusione deve essere accertata caso per caso, tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascun caso e sulla base di prove pertinenti.

Il regolamento sul controllo degli IED si applica a tutti i settori dell'economia e non è soggetto ad alcuna soglia. La necessità di controllare un'operazione è spesso indipendente dal valore dell'operazione stessa. Il regolamento conferisce agli Stati membri il potere di riesaminare gli investimenti rientranti nel proprio ambito di applicazione per motivi di sicurezza o di ordine pubblico e di adottare misure per far fronte a rischi specifici.

I termini «sicurezza» e «ordine pubblico» non sono definiti nel regolamento. L'articolo 4 del regolamento specifica tuttavia i fattori da prendere in considerazione nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza e sull'ordine pubblico. Tali fattori comprendono gli effetti potenziali degli investimenti esteri diretti sulle infrastrutture critiche, sulle tecnologie critiche, sull'approvvigionamento di fattori produttivi critici, sull'accesso a informazioni sensibili nonché sulla libertà e sul pluralismo dei media. Ai fini di tale valutazione risultano pertinenti anche gli aspetti relativi all'investitore, ad esempio il fatto che un investitore estero sia controllato da un'amministrazione pubblica. Ad esempio, nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri e la Commissione valutano anche se: l'investitore estero sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, inclusi organismi statali o forze armate, di un paese terzo, anche attraverso l'assetto proprietario o finanziamenti consistenti; l'investitore estero sia già stato coinvolto in attività che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in uno Stato membro; o vi sia un grave rischio che l'investitore estero intraprenda attività illegali o criminali.

Ricade sugli Stati membri la responsabilità ultima del riesame e, ove necessario, dell'adozione di misure volte a vietare o sottoporre a condizioni un investimento rientrante nell'ambito di applicazione del regolamento per motivi di sicurezza o di ordine pubblico. La Commissione può rivolgere pareri allo Stato membro in cui l'investimento è realizzato raccomandando azioni specifiche, in particolare qualora sussista il rischio che l'investimento incida sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in più di uno Stato membro o su progetti e programmi di interesse per l'Unione.

Nelle circostanze attuali vi è un altissimo rischio che gli IED di investitori russi e bielorusi, in particolare effettuati da entità controllate dall'amministrazione pubblica, possano rappresentare una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico, in quanto i governi russo e bielorusso potrebbero essere più fortemente incentivati ad interferire con attività critiche nell'UE e a utilizzare la loro abilità nel controllare o dirigere gli investitori russi e bielorusi nell'UE verso tale obiettivo. Questi IED dovrebbero pertanto essere sistematicamente verificati ed esaminati con estrema attenzione al fine di individuare eventuali minacce.

Sebbene gli Stati membri di norma effettuino il controllo prima che l'operazione IED sia portata a termine, il regolamento sul controllo degli IED consente loro di mantenere meccanismi che prevedono il controllo di un'operazione di IED *dopo la sua conclusione*. Se uno Stato membro avvia il controllo formale di un investimento estero diretto, tale IED è soggetto al meccanismo di cooperazione, a prescindere dal fatto che sia in programma o sia già stato realizzato. Inoltre il meccanismo di cooperazione può essere avviato entro 15 mesi dalla realizzazione dell'investimento, qualora un investimento non sia soggetto a controllo a livello nazionale ⁽¹⁴⁾. Ciò può verificarsi nel caso in cui lo Stato membro non disponga di un meccanismo di controllo, o mantenga un meccanismo di controllo ma l'operazione IED specifica non sia stata sottoposta dalle parti a un controllo ex ante, il che può determinare l'adozione di misure da parte dello Stato membro in cui l'investimento è stato realizzato, comprese le necessarie misure di attenuazione dei rischi.

4. Possibili azioni volte a limitare gli investimenti entro i margini previsti dalle norme sulla libera circolazione dei capitali e sulla libertà di stabilimento

L'articolo 63 TFUE dispone la libera circolazione dei capitali non solo all'interno dell'UE, ma anche tra gli Stati membri e i paesi terzi. Analogamente, l'articolo 49 TFUE tutela la libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro. Entrambe le disposizioni vietano tutte le restrizioni ai movimenti di capitali, a

⁽¹³⁾ Per affrontare la questione delle società di comodo, il 22 dicembre 2021 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme per prevenire l'uso improprio di entità di comodo a fini fiscali e che modifica la direttiva 2011/16/UE (COM(2021) 565 final). Gli Stati membri possono trarre ispirazione dalle norme in materia di trasparenza stabilite dalla proposta per quanto concerne il ricorso a entità di comodo, riguardanti ad es. reddito, personale e locali.

⁽¹⁴⁾ In pratica, un investimento estero realizzato ora (marzo 2022) potrebbe essere oggetto di osservazioni ex post degli Stati membri o di pareri della Commissione fino al giugno 2023 (15 mesi dopo la realizzazione dell'investimento).

meno che non si perseguano legittimi obiettivi di ordine pubblico. Tali obiettivi sono definiti nel trattato o nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea quali motivi imperativi di interesse generale. Detti obiettivi non dovrebbero essere di ordine puramente economico ⁽¹³⁾.

Gli Stati membri possono controllare gli investimenti che non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2019/452, ossia gli investimenti di portafoglio o gli investimenti diretti intra-UE, come quelli controllati in ultima istanza da entità russe o bielorusse, a condizione che tale controllo sia effettuato nel rispetto del diritto dell'Unione e in particolare delle disposizioni del trattato riguardanti la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento. Gli investimenti di portafoglio che non conferiscono all'investitore un'influenza effettiva sulla gestione e sul controllo di una società potrebbero essere pertinenti anche in termini di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, a seconda delle circostanze.

Gli Stati membri possono invocare motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza (di cui all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE) per limitare gli investimenti solo se sussiste una minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività ⁽¹⁴⁾ e se provvedimenti meno restrittivi sono insufficienti per far fronte a tale minaccia.

La Corte di giustizia ha chiarito che la nozione di pubblica sicurezza di cui all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE ricomprende sia la sicurezza interna sia la sicurezza esterna dello Stato ⁽¹⁵⁾. Restrizioni ai movimenti di capitali possono inoltre essere adottate per affrontare le minacce alla stabilità finanziaria ⁽¹⁶⁾.

Nell'analisi della giustificazione e della proporzionalità, le limitazioni ai movimenti di capitali a destinazione di paesi terzi o in provenienza da essi possono basarsi su considerazioni diverse rispetto alle restrizioni ai movimenti di capitali all'interno dell'UE ⁽¹⁷⁾. Di conseguenza, nel caso delle restrizioni applicate a operazioni che coinvolgono paesi terzi, a norma del trattato possono essere ammessi ulteriori motivi che giustificano una restrizione.

5. **Rispetto delle norme antiriciclaggio**

Si esortano gli Stati membri a garantire il pieno rispetto degli obblighi di cui alla direttiva antiriciclaggio dell'UE ⁽²⁰⁾ per prevenire l'abuso del sistema finanziario dell'Unione, anche in relazione all'adeguata verifica della clientela e alla cooperazione internazionale. Inoltre, per garantire l'applicazione efficace delle sanzioni, è necessaria una reale trasparenza dei titolari effettivi delle persone giuridiche e degli istituti giuridici, come previsto dalla direttiva antiriciclaggio.

In tale contesto, ciò diventa ancora più cruciale per migliorare l'individuazione di operazioni e attività sospette e per colmare le lacune di cui si avvalgono i criminali per riciclare proventi illeciti attraverso il sistema finanziario. Quanto sopra è in linea con il pacchetto antiriciclaggio adottato dalla Commissione nel luglio 2021.

6. **Cooperazione tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri in materia di sanzioni, le autorità di controllo e le banche e gli istituti di promozione nonché le pertinenti istituzioni finanziarie internazionali**

Le autorità di controllo degli Stati membri e le banche e gli istituti di promozione nazionali, nonché le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) di cui gli Stati membri detengono una partecipazione, dovrebbero scambiarsi informazioni e mantenere una stretta cooperazione (attraverso i ministeri o gli organismi da cui dipendono e/o i loro organi di governance) al fine di individuare gli IED, in particolare provenienti dalla Russia e dalla Bielorussia, che potrebbero incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico negli Stati membri. Si invitano le autorità di controllo degli Stati membri a fare opera di sensibilizzazione in merito ai fattori che potrebbero essere presi in considerazione per determinare se un IED possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico.

⁽¹³⁾ Causa C-463/00, *Commissione/Spagna* ECLI:EU:C:2003:272, punto 35.

⁽¹⁴⁾ Cfr. causa C-54/99, *Église de Scientologie*, ECLI:EU:C:2000:124, punto 17, causa C-503/99, *Commissione/Belgio*, ECLI:EU:C:2002:328, punto 47, e causa C-463/00, *Commissione/Spagna*, ECLI:EU:C:2003:272, punto 72.

⁽¹⁵⁾ Causa T-315/01, *Kadi/Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:T:2005:332, punto 110.

⁽¹⁶⁾ Cfr. la dichiarazione della Commissione, del 29 giugno 2015, in merito ai controlli sui capitali imposti dalle autorità greche, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/STATEMENT_15_5271

⁽¹⁷⁾ Causa C-446/04, *Test claimants in FII Group litigation*, ECLI:EU:C:2006:774, punto 171.

⁽²⁰⁾ 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 (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

Garantire una stretta cooperazione tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri in materia di sanzioni, le autorità di controllo, le banche e gli istituti di promozione nazionali e le IFI di cui gli Stati membri detengono una partecipazione, comprese la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, contribuirà a proteggere la sicurezza e l'ordine pubblico dell'Unione e a facilitare il pieno rispetto delle sanzioni nelle attività sostenute dalle suddette entità di investimento pubblico.
