

Programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori e crisi ucraina. La Commissione incoraggia l'intervento degli Stati Membri

 31/03/2022

 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, MOBILITÀ, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

In data 28 marzo 2022, la Commissione ha pubblicato una raccomandazione¹ esortando gli Stati Membri ad abrogare immediatamente i programmi di cittadinanza e soggiorno per investitori (c.d. “passaporti d’oro”, “visti d’oro”) in vigore, e garantire che siano attuati controlli rigorosi per contrastare i rischi che tali programmi presentano alla luce della crisi ucraina.

I programmi di cittadinanza per investitori mirano ad attirare investimenti esteri offrendo la cittadinanza in cambio di una

determinata somma di denaro. La decisione di uno Stato Membro di concedere la propria cittadinanza, anche se a fronte di investimenti, conferisce automaticamente diritti in relazione agli altri Stati, in particolare il diritto di libera circolazione, quello di voto e l’eleggibilità alle elezioni europee e locali, quello alla tutela consolare per chi non è rappresentato al di fuori dell’Unione nonché quello di accedere al mercato interno per svolgere attività economiche. Similmente, i programmi di soggiorno per investitori consentono ai cittadini di Stati terzi di ottenere un permesso di soggiorno di durata in uno Stato

¹ Com. Comm. C(2022) 2028 final del 28.03.2022, *Commission Recommendation on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes.*

Membro, in cambio di un pagamento o di un investimento.

Sebbene la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientri nella competenza di ciascuno Stato Membro, questa deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione². Più particolarmente, 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 acquisto della cittadinanza negli Stati Membri ed incide sulla cittadinanza dell'Unione. Poiché quest'ultima costituisce una conseguenza automatica del possesso della cittadinanza di uno Stato Membro³, e poiché lo Stato 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 quello che l'ha concessa, ciascuno Stato dovrà assicurarsi che la cittadinanza non venga concessa in assenza di un legame effettivo con il paese o i suoi cittadini⁴. Allo stesso modo, un valido permesso di soggiorno conferisce ai cittadini di Stati terzi non solo il diritto di soggiornare nello Stato Membro ospitante, e bensì anche di circolare liberamente nello spazio Schengen. Mentre il diritto europeo disciplina le condizioni di ingresso per determinate categorie di cittadini di Stati terzi, il rilascio dei permessi di soggiorno per investitori

resta di competenza nazionale; di conseguenza, dal momento che la residenza effettiva nei programmi di soggiorno per investitori può essere esclusa, limitata o non prevista affatto, può non essere agevole controllare nella realtà il rispetto della condizione del soggiorno.

Benché in modi parzialmente diversificati, dal 2014 ad oggi il Parlamento europeo ha espresso in numerose occasioni la propria preoccupazione in merito a questi programmi nazionali che, comportando una sostanziale “vendita” della cittadinanza dell'Unione, rischiano di comprometterne il significato e il valore. Nella sua relazione in merito del 2019⁵, infatti, la Commissione aveva evidenziato come i programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori siano all'origine di una serie di rischi per gli Stati Membri e per l'Unione in materia di sicurezza, riciclaggio di denaro, corruzione ed evasione fiscale, i quali aumentano a causa dei diritti transfrontalieri associati alla cittadinanza europea o al soggiorno in uno Stato Membro.

Tali rischi sono stati esponenzialmente accentuati a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Alcuni cittadini russi o bielorusi soggetti a sanzioni⁶ o che sostengono la guerra in Ucraina potrebbero, infatti, accedendo a tali programmi, aver acquisito la cittadinanza europea o un accesso privilegiato all'Unione, ivi compresa la

² *Ex multis* CGUE 02.03.2010, Causa C-135/08, *Rottmann*, punto 39; CGUE 19.10.2004, Causa C-200/02, *Zhu e Chen*, punto 37; CGUE 20.02.2001, Causa C-192/99, *Kaur*, punto 19; CGUE 11.11.1999, Causa C-179/98, *Stato belga contro Mesbah*, punto 29.

³ L'articolo 20 TFUE al paragrafo 1 dispone: “... È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce...”.

⁴ L'articolo 4 TUE al paragrafo 3 dispone: “... In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione...”.

⁵ Com. Comm. COM(2019) 12 final del 23.01.2019, *Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea*.

⁶ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

possibilità di circolare liberamente nello spazio Schengen.

La Commissione ha, pertanto, invitato gli Stati Membri che ancora attuano dei programmi di cittadinanza per investitori⁷, da un lato, a porvi fine senza ritardo in quanto non compatibili con il principio di leale cooperazione e con il concetto stesso di cittadinanza dell'Unione e, dall'altro, a valutare se debba essere revocata la cittadinanza precedentemente concessa a cittadini russi o bielorussi soggetti a sanzioni o che sostengono in modo significativo la guerra in Ucraina. Similmente, la Commissione ha invitato gli Stati

Membri⁸ a revocare immediatamente o rifiutare il rinnovo dei permessi di soggiorno rilasciati in virtù di un programma di soggiorno per investitori a cittadini russi o bielorussi sanzionati dall'Unione nonché a sospendere il rilascio dei permessi di soggiorno nel quadro di tali programmi.

La raccomandazione della Commissione non dovrebbe pregiudicare l'ammissione e il soggiorno di cittadini russi e bielorussi per altri motivi, quali ad esempio l'ammissione umanitaria o la protezione internazionale.

⁷ Attualmente solo Bulgaria, Cipro e Malta attuano programmi di cittadinanza per investitori.

⁸ Attualmente tali programmi sono offerti da Cipro, Estonia, Grecia, Spagna, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi e Portogallo.



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com