



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 24.1.2024
COM(2024) 24 final

LIBRO BIANCO

sugli investimenti in uscita

LIBRO BIANCO
sugli investimenti in uscita

1. INTRODUZIONE: PERCHÉ UN LIBRO BIANCO SUGLI INVESTIMENTI IN USCITA?	2
2. STATO DEI LAVORI E COSTATAZIONI INIZIALI	5
3. PROPOSTE SU COME PROCEDERE: RIESAME DI CERTI INVESTIMENTI IN USCITA	7
3.1. Proposta di monitoraggio/riesame degli investimenti in uscita in tecnologie specifiche	7
3.2. Valutazione del rischio da parte degli Stati membri	11
3.3. Relazioni alla Commissione e agli altri Stati membri.....	12
3.4. Valutazione congiunta e discussione.....	13
3.5. Riesame delle domande di licenza di esportazione di prodotti a duplice uso nel contesto degli investimenti in uscita, consultazione tra gli Stati membri e informazione alla Commissione.....	13
4. CONCLUSIONI	14

1. INTRODUZIONE: PERCHÉ UN LIBRO BIANCO SUGLI INVESTIMENTI IN USCITA?

La comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza economica adottata il 20 giugno 2023¹ ("comunicazione congiunta") riconosce l'importanza dei mercati globali aperti per il successo e la sicurezza economica dell'Unione europea in termini sia di resilienza che di competitività. Conferma che *"le nostre economie prosperano grazie a commercio e investimenti aperti e regolamentati, a una connettività transfrontaliera sicura e alla collaborazione in materia di ricerca e innovazione"*. Il documento riconosce nel contempo che potrebbero presentarsi rischi per la sicurezza quando tecnologie e investimenti sensibili escono dall'UE con modalità che possono minacciare la pace e la sicurezza internazionali. Fa riferimento in particolare ai **rischi di fuga di tecnologie e know-how a seguito di investimenti in uscita** (vale a dire investimenti fatti da imprese dell'UE in paesi terzi) in una serie ristretta di tecnologie avanzate che potrebbero rafforzare le capacità militari e di intelligence di attori che potrebbero utilizzarle per minacciare la pace e la sicurezza internazionali.

L'UE **limita già l'esportazione di tecnologie a duplice uso**. Vi sono però crescenti preoccupazioni quanto alla possibilità che alcune tecnologie e know-how sensibili finiscano nelle mani sbagliate a seguito di operazioni di investimento in uscita che attualmente non sono soggette a meccanismi di controllo. Ad esempio, ciò potrebbe accadere se tecnologie di punta dell'UE giungessero in paesi in cui i confini tra attività civili e militari sono incerti. Tali tecnologie o know-how potrebbero essere utilizzati per rafforzare le loro capacità militari e di intelligence e in tal modo potrebbe risultare minacciata la sicurezza comune dell'UE. Alcuni investimenti in uscita possono essere considerati l'altra faccia delle operazioni di esportazione di prodotti a duplice uso.

Un **nesso analogo esiste tra gli investimenti in uscita e gli investimenti esteri diretti (IED) in entrata**. L'UE dispone già di un quadro per il controllo degli IED in entrata, in particolare per le tecnologie sensibili. Mentre un investimento in entrata da parte di investitori rischiosi in imprese dell'UE che detengono tecnologie sensibili potrebbe essere soggetto a limitazioni o vietato dalle misure imposte a norma di un regime di controllo degli IED, esiste invece il rischio potenziale che le imprese dell'UE prese di mira possano mettere tali tecnologie a disposizione degli stessi investitori mediante investimenti in uscita. Attualmente simili investimenti in uscita non sono però nemmeno soggetti a monitoraggio, il che potrebbe compromettere l'efficacia dei nostri controlli esistenti e quindi la sicurezza dell'UE nel suo complesso e dei singoli Stati membri.

Tali preoccupazioni crescenti sottolineano la **necessità di esaminare attentamente la questione** al fine di capire:

1. **quali tipi di investimenti** in certe tecnologie critiche sono effettuati in uscita dall'UE;
2. **se** tali investimenti possano effettivamente mettere a rischio la sicurezza dell'UE o degli Stati membri; e in tal caso
3. **in quale misura** tali rischi possano essere attenuati dagli strumenti esistenti o giustificchino un'ulteriore azione politica proporzionata a livello nazionale o di UE.

¹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "Strategia europea per la sicurezza economica", Bruxelles, 20.6.2023 (JOIN(2023) 20 final).

Da un punto di vista geostrategico, l'UE non è la prima a prendere in considerazione un'iniziativa politica in questo settore. **Alcuni paesi**, come il Giappone² o la Cina³, **controllano già gli investimenti in uscita**. Altri, come gli Stati Uniti⁴, stanno elaborando un quadro per tale controllo.

L'elaborazione di una risposta dell'UE alle preoccupazioni relative agli investimenti in uscita presenta una serie di sfide: i) determinare la portata delle potenziali preoccupazioni, ii) comprendere la portata e la natura degli investimenti in uscita dell'UE raccogliendo dati e prove rilevanti e iii) valutare se tali investimenti creino o aggravino rischi chiaramente identificabili per la sicurezza. Successivamente, l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero valutare la necessità di risposte proporzionate e mirate per attenuare i rischi individuati utilizzando gli strumenti esistenti o con nuove azioni di mitigazione a livello nazionale e/o di UE.

Una valutazione complessiva richiede una buona conoscenza degli investimenti in uscita da parte degli investitori dell'UE e della tecnologia e del know-how che possono essere trasferiti nel contesto di tali operazioni. Richiede inoltre una comprensione approfondita dei rischi per la sicurezza connessi a tali investimenti in uscita, che permetta di valutare le potenziali lacune negli strumenti esistenti in materia di sicurezza degli scambi e degli investimenti.

Il presente Libro bianco descrive lo stato dei lavori iniziali svolti dall'UE in materia di investimenti in uscita e delinea una via da seguire per comprendere e affrontare le sfide attuali con un'impostazione uniforme ed efficace a livello di UE. Il suo obiettivo è invitare i portatori di interessi a formulare osservazioni e contributi che aiutino la Commissione a definire la portata di una futura raccomandazione della Commissione sugli investimenti in uscita, in stretta cooperazione con gli Stati membri. L'alto rappresentante/vicepresidente (AR/VP) può fornire il suo contributo, se opportuno, in relazione a eventuali questioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune. Il presente Libro bianco aiuterà la Commissione a comprendere le opinioni e le preoccupazioni dei portatori di interessi e del Parlamento europeo, permettendole nel contempo di mantenersi al passo con le riflessioni e le analisi in corso all'interno dell'UE⁵

² Nel rispetto di alcune condizioni stabilite dal "[Foreign Exchange and Foreign Trade Act \(Act No. 228 of 1949\)](#)". I controlli sugli investimenti in uscita dal Giappone si applicano agli investimenti in pochissimi settori: pesca, cuoio e prodotti in cuoio, fabbricazione di armamenti e relative attrezzature, e stupefacenti.

³ In Cina, la legislazione esistente comprende le "[Administrative Measures for Overseas Investment by Enterprises, by the National Development and Reform Commission \(2017, No. 11\)](#)", gli orientamenti dal titolo "[State Council Guidance on Overseas Investments \(2017, No. 74\)](#)", che distinguono tra investimenti in uscita *incoraggiati*, *soggetti a limitazioni* e *proibiti*, e il "[Catalogue of Sensitive Industries for Overseas Investments, by the National Development and Reform Commission \(2018, No. 251\)](#)" che stabilisce i settori industriali sensibili dal punto di vista degli investimenti esteri. Ne fanno parte gli armamenti e le relative attrezzature, le risorse idriche, i mezzi di informazione, la proprietà immobiliare, l'industria alberghiera, il cinema, l'industria dell'intrattenimento, le squadre sportive e certi fondi di investimento azionario. A quanto pare i diversi obblighi di licenza e di registrazione previsti dalla Cina in relazione agli investimenti in uscita sono funzionali non solo agli interessi della sicurezza nazionale e del controllo del commercio estero, ma anche a un "interesse nazionale" inteso in senso lato. La Cina limita anche le esportazioni di valuta estera mediante la State Administration of Foreign Exchange. Sembra pertanto che i controlli cinesi sugli investimenti in uscita coprano un'ampia serie di settori economici e svolgano un esame sostanziale, potenzialmente più approfondito di una semplice valutazione di sicurezza.

⁴ [Executive Order 14105 of August 9, 2023, Advance notice of proposed rulemaking of 14 August 2023.](#)

⁵ Tra cui la valutazione separata, ma in qualche misura correlata, del rischio riguardante le quattro tecnologie critiche prioritarie a seguito della raccomandazione C(2023) 6689 final della Commissione, del 3 ottobre 2023, relativa ai settori tecnologici critici per la sicurezza economica dell'UE ai fini di un'ulteriore valutazione del rischio con gli Stati membri.

e degli Stati membri sulla questione degli investimenti in uscita e della sicurezza economica in generale.

2. STATO DEI LAVORI E COSTATAZIONI INIZIALI

Precedentemente alla comunicazione congiunta, nella primavera del 2023 la Commissione aveva avviato una discussione sulla questione con le autorità degli Stati membri preposte al controllo degli IED e delle esportazioni di prodotti a duplice uso. A sostegno della discussione la Commissione ha **raccolto dati** sugli investimenti in uscita da parte delle imprese dell'UE. Tra il 2013 e il 2022 sono state effettuate circa 12 800 operazioni di fusione e acquisizione da parte di imprese dell'UE in paesi terzi, per un valore di circa 1 400 miliardi di EUR, e 26 000 operazioni di investimento in capitale di rischio per un valore complessivo di 408 milioni di EUR⁶. Per entrambe le categorie di operazioni di investimento in uscita, le due destinazioni principali sono state gli Stati Uniti e il Regno Unito, che rappresentavano almeno la metà delle operazioni e circa il 70 % del capitale. Al di là di queste informazioni di livello generale, la Commissione ha riscontrato notevoli limitazioni nei dati disponibili, come la scarsità di ulteriori dettagli sulle operazioni, sugli importi monetari, sulle caratteristiche delle operazioni e sulle tecnologie interessate.

Da un lato, nelle fonti ufficiali (ad esempio i dati relativi agli IED nei conti nazionali) mancano dati aggiornati e dettagliati sul settore o sulla tecnologia interessati dalle singole operazioni di investimento, il che rende difficile individuare gli investimenti in uscita relativi a una serie ristretta di tecnologie avanzate che potrebbero presentare rischi potenziali. Dall'altro lato, le statistiche ufficiali e le fonti di dati commerciali disponibili classificano le imprese e le operazioni in base ai sistemi di classificazione ufficiali. Questi ultimi descrivono principalmente settori relativi a tecnologie già sviluppate, ma non forniscono informazioni su specifiche tecnologie avanzate o su nuove attività economiche, quali l'intelligenza artificiale.

Nel luglio scorso la Commissione ha istituito un **gruppo di esperti sugli investimenti in uscita** ("gruppo di esperti") che ha il compito di attingere alle conoscenze e all'esperienza degli Stati membri per esaminare potenziali rischi e lacune in materia di sicurezza e, se necessario, le azioni politiche possibili⁷. I membri del gruppo sono esperti degli Stati membri appartenenti ai dipartimenti competenti in materia di controlli delle esportazioni di prodotti a duplice uso, controllo degli IED, commercio e affari esteri. Il gruppo di esperti si è già riunito tre volte nel 2023.

È ormai diventato evidente che prima di analizzare qualsiasi possibile rischio è necessario comprendere chiaramente la **portata dell'esercizio** – ossia *quali investimenti in uscita dovrebbero essere presi in esame per individuare i rischi per la nostra sicurezza comune europea* – e che **dati granulari concreti** a livello nazionale **sulle operazioni rilevanti di investimento in uscita** e, se possibile, sulle attività correlate **sono indispensabili, ma attualmente non disponibili**. **Tale mancanza di dati dimostra la necessità di giungere a una visione comune della portata della questione** per quanto riguarda l'ambito delle

⁶ Fonte: dati PitchBook estratti nel luglio 2023. Note: 1) i dati contemplano solo gli investimenti delle categorie "fusioni e acquisizioni" e "investimenti in capitale di rischio", in quanto gli investimenti greenfield non sono inclusi nelle banche dati commerciali consultate; 2) l'importo monetario delle "fusioni e acquisizioni" è incompleto in quanto erano disponibili valori solo per la metà delle operazioni; e 3) le operazioni di investimento in capitale di rischio sono conteggiate se almeno uno degli investitori è un soggetto UE, che però potrebbe far parte di un gruppo di investitori di paesi terzi; inoltre, l'importo riportato è l'importo totale investito, senza una specifica degli importi degli investimenti UE.

⁷ [Registro dei gruppi di esperti della Commissione e di altri organismi analoghi \(europa.eu\)](https://europa.eu/registro-dei-gruppi-di-esperti).

operazioni e delle attività che comportano rischi, le tecnologie potenzialmente interessate e l'opportunità di concentrarsi su paesi specifici.

Le attività in corso con gli Stati membri in seno al gruppo di esperti hanno indotto la Commissione a formulare le seguenti conclusioni iniziali.

1. **Esiste un notevole deficit di conoscenze** e disponiamo di un quadro molto limitato della situazione relativa agli investimenti in uscita effettuati da investitori dell'UE. Alcune autorità pubbliche stanno raccogliendo informazioni a livello nazionale (ad esempio banche centrali o istituti nazionali di statistica⁸). Tali informazioni, però, non hanno un livello di granularità sufficiente, né sono abbastanza mirate da chiarire i fatti che permettano stabilire se detti investimenti possano comportare rischi per la sicurezza e da consentire agli Stati membri e alla Commissione di effettuare un'adeguata valutazione dei rischi.
2. **Gli Stati membri non svolgono in modo sistematico analisi e valutazioni degli investimenti in uscita a fini di sicurezza.** Diversi Stati membri ammettono la possibilità che, di conseguenza, alcuni rischi sfuggano allo scrutinio.
3. **La questione è al tempo stesso delicata e complessa.** Sebbene i rischi potenziali derivanti da certi investimenti in uscita abbiano una dimensione geopolitica più ampia, bisogna però riconoscere che gli investimenti in uscita dell'UE costituiscono una componente preziosa e legittima dell'attività economica sui mercati globali. Di conseguenza, qualsiasi potenziale azione politica in materia di investimenti in uscita può comportare implicazioni positive e negative per le imprese dell'UE.
4. Gli Stati membri e la Commissione concordano sul fatto che, qualora siano individuati rischi, **l'azione politica debba essere efficace, proporzionata, mirata e applicabile** da parte delle amministrazioni.
5. **Prima di elaborare nuove risposte politiche, dobbiamo anzitutto sfruttare pienamente gli strumenti esistenti.** Qualora per rispondere ai rischi individuati si ritenga necessario un intervento politico, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero cercare, nella misura di quanto giuridicamente possibile, di affrontare eventuali rischi derivanti dagli investimenti in uscita utilizzando gli strumenti esistenti, quali i controlli delle esportazioni di prodotti a duplice uso o i meccanismi di controllo degli IED, potenziando l'uso di tali strumenti o modificandoli per tener conto di nuovi rischi.

⁸ Alcune **normative consentono agli Stati membri di monitorare (parzialmente) le operazioni di investimento in uscita**, ad esempio le statistiche sulla bilancia dei pagamenti raccolte dalle banche centrali, i registri nazionali volti a monitorare gli investimenti in uscita a fini statistici e atti normativi analoghi, quale il regime nazionale spagnolo istituito dal regio decreto 1265/1986 del 27 giugno 1986, capo VI, aggiornato con il regio decreto 664/1999 del 23 aprile 1999 e con il regio decreto 571/2023 del 4 luglio 2023. **Ulteriori informazioni possono essere raccolte attraverso i sistemi ufficiali di garanzia degli investimenti**, ad esempio quelli in vigore in Germania e Austria. In Germania il sistema è gestito da PwC per conto del ministero federale per l'Economia e l'azione per il clima, mentre in Austria è gestito da una banca (OeKB) per conto del ministero federale delle Finanze. **Alcuni meccanismi nazionali consentono agli Stati membri di controllare casi molto specifici di investimenti in uscita** a fini di sicurezza (ad esempio, in Italia il sistema di "Golden Power" istituito dal decreto legge n. 21/2012, che contiene alcune disposizioni che consentono il controllo di tipi limitati di investimenti in uscita).

3. PROPOSTE SU COME PROCEDERE: RIESAME DI CERTI INVESTIMENTI IN USCITA

Si tratta di una questione complessa che merita un **approccio graduale e strutturato per tappe**:

- in primo luogo, una fase di consultazione pubblica, avviata con la pubblicazione del presente Libro bianco e di un questionario;
- in secondo luogo, una fase di monitoraggio: la Commissione utilizzerà i risultati dell'imminente consultazione pubblica e le reazioni al presente Libro bianco per elaborare una raccomandazione agli Stati membri, invitandoli a monitorare/esaminare certe operazioni di investimento in uscita riguardanti una serie di tecnologie sensibili nell'arco di un certo periodo di tempo;
- in terzo luogo, una fase di valutazione del rischio: sulla base dei risultati dell'analisi e del monitoraggio, gli Stati membri e la Commissione saranno in una posizione migliore per trarre conclusioni sui rischi connessi a tali operazioni di investimento in uscita per la nostra sicurezza comune nell'UE.

I risultati di tale valutazione e le eventuali proposte per attenuare i rischi individuati saranno illustrati in un'ulteriore comunicazione e, se necessario, in eventuali proposte al riguardo.

3.1. Proposta di monitoraggio/riesame degli investimenti in uscita in tecnologie specifiche

Sulla base delle constatazioni iniziali del lavoro del gruppo di esperti, la Commissione invita i portatori di interessi a formulare osservazioni sugli aspetti indicati di seguito, che saranno trattati nella proposta di raccomandazione della Commissione sul monitoraggio.

Ambito del monitoraggio

1. Per quanto riguarda il tipo di operazioni di investimento in uscita da monitorare, secondo la Commissione il **monitoraggio dovrebbe riguardare un'ampia gamma di operazioni**, compresi tutti i tipi di investimenti effettuati per partecipare alla gestione di un'impresa, ma esclusi gli investimenti di portafoglio, ossia gli investimenti esteri non diretti effettuati al solo scopo di realizzare un investimento finanziario senza l'intenzione di influire sulla gestione e nel controllo di un'impresa, come indicato nel riquadro seguente.

Gli Stati membri dovrebbero monitorare gli investimenti di qualsiasi tipo effettuati da persone fisiche o giuridiche residenti o stabilite nell'UE ("investitori dell'UE") finalizzati allo svolgimento di un'attività economica al di fuori dell'UE. Tali investimenti dovrebbero ricomprendere:

- l'acquisizione di una società o di una partecipazione in una società che consenta una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo della società ("acquisizione"),
- l'assorbimento da parte di una società di una o più altre società o la combinazione di due o più società per formarne una nuova ("fusione"),
- il trasferimento di attivi materiali o immateriali, compresa la proprietà intellettuale o specifici processi di know-how e tecnologici necessari per l'avvio o il proseguimento di un'attività economica ("trasferimento di attivi"),
- la costituzione ex novo di un'impresa, di una controllata o di una succursale o l'avvio di iniziative imprenditoriali analoghe ("investimenti greenfield"),

- l'avvio di un'iniziativa imprenditoriale per combinare risorse al fine di conseguire uno scopo imprenditoriale comune insieme a un altro soggetto ("impresa comune") e
- la messa a disposizione di capitali per lo sviluppo di una tecnologia sensibile, in combinazione con determinati vantaggi immateriali quali l'assistenza manageriale, l'accesso alle reti di investimenti e di talenti, l'accesso al mercato e un migliore accesso a finanziamenti aggiuntivi ("capitale di rischio").

Il monitoraggio dovrebbe riguardare anche altri investimenti (indiretti) da parte di un investitore dell'UE, come quelli effettuati tramite un soggetto di un paese terzo utilizzato come veicolo di investimento, attraverso una controllata esistente o nel contesto di un'impresa comune esistente. Ciò comprende il graduale trasferimento di attivi nel corso del tempo, gli investimenti in paesi terzi derivanti da investimenti precedenti e gli investimenti mirati all'elusione dei controlli di sicurezza esistenti sugli scambi e sugli investimenti. Dovrebbero essere esclusi dal monitoraggio gli investimenti di portafoglio.

Sempre in relazione all'ambito del monitoraggio, la Commissione invita a formulare osservazioni anche sulle priorità da stabilire in funzione del rischio, come quelle seguite di norma dalle autorità di controllo delle esportazioni degli Stati membri in sede di valutazione delle domande relative alle licenze di esportazione di prodotti a duplice uso. Potrebbe essere compresa la possibilità di stabilire le priorità di monitoraggio sulla base del profilo dell'utente finale e del suo paese di stabilimento.

2. Alla luce delle indicazioni ricevute dal gruppo di esperti, esiste anche la preoccupazione che, limitando le valutazioni unicamente al tipo di attività di cui al punto 1, possano sfuggire allo scrutinio attività potenzialmente rischiose collegate a tali investimenti in uscita o propedeutiche agli stessi. La Commissione pertanto invita a formulare osservazioni anche sulla questione se essa debba raccomandare che gli **Stati membri possano decidere di monitorare anche altre attività critiche** ("monitoraggio facoltativo"), ad esempio la **cooperazione in materia di ricerca e sviluppo** o le pratiche utilizzate per **attirare specialisti altamente qualificati** per sfruttarne il know-how e l'esperienza in determinati settori sensibili o per ottenere accesso alla proprietà intellettuale, come indicato nel riquadro che segue.

Gli Stati membri potrebbero esaminare l'opportunità di monitorare le attività seguenti, che possono anch'esse comportare un rischio di fuga di tecnologie o know-how sensibili:

- **cooperazione in materia di ricerca**, da intendere come cooperazione tra un soggetto stabilito nell'UE e un soggetto stabilito in un paese terzo, in relazione al trasferimento di attivi materiali o immateriali, compresi proprietà intellettuale e know-how. nei quattro settori tecnologici critici di cui alla sezione 3. Ciò potrebbe includere la cooperazione tra soggetti quali istituti di ricerca e accademici, o tra tali istituti e soggetti del settore pubblico o privato. Tale monitoraggio facoltativo va inteso alla luce degli sforzi attuali o futuri degli Stati membri per sviluppare un approccio che consenta di aumentare la sicurezza della ricerca, anche in linea con la proposta di

raccomandazione del Consiglio sul rafforzamento della sicurezza della ricerca adottata dalla Commissione il 24 gennaio 2024⁹;

- **mobilità e trasferimenti di specialisti altamente qualificati**, compresi specialisti nei quattro settori tecnologici critici, o dirigenti d'impresa con esperienza significativa in tali settori.

3. Per quanto riguarda i settori tecnologici in cui gli investimenti dovrebbero essere monitorati, si invita a formulare osservazioni sull'opportunità che **il monitoraggio si concentri inizialmente sulle tecnologie e sul know-how più sensibili**, rientranti ad esempio nei seguenti quattro settori tecnologici: semiconduttori avanzati, intelligenza artificiale, tecnologie quantistiche e biotecnologie. Si tratta dei settori tecnologici individuati dalla Commissione come quelli che presentano **"un'elevata probabilità di presentare i rischi più sensibili e immediati connessi alla sicurezza tecnologica e alla fuga di tecnologie"** nella raccomandazione della Commissione relativa ai settori tecnologici critici per la sicurezza economica dell'UE ai fini di un'ulteriore valutazione dei rischi con gli Stati membri, del 3 ottobre 2023¹⁰. Nel quadro di detta raccomandazione, in questi settori tecnologici la Commissione e gli Stati membri stanno attualmente effettuando una valutazione dei rischi di natura più vasta, che contempla una serie di rischi connessi a queste tecnologie specifiche. Prevede anche un parere iniziale sul potenziale di fuga di tecnologie a seguito degli investimenti in uscita. I risultati potrebbero essere utilizzati come contributo per una valutazione più approfondita dei rischi connessi agli investimenti in uscita da parte degli Stati membri e della Commissione, da effettuarsi sulla base del monitoraggio proposto. I risultati di questa valutazione in corso delle tecnologie critiche e le reazioni al presente Libro bianco potrebbero, ad esempio, fornire una convalida dell'ambito di applicazione delle tecnologie che la Commissione può raccomandare agli Stati membri di monitorare, o indurre a modificarlo.
4. Per quanto riguarda la **copertura geografica**, i lavori del gruppo di esperti suggeriscono che sia la Commissione che gli Stati membri concordano sul fatto che il monitoraggio non dovrebbe escludere a priori nessuna destinazione specifica. Tuttavia, alla luce dell'elevato numero di paesi e dei vincoli esistenti in termini di risorse, la Commissione ritiene che **gli Stati membri dovrebbero definire al meglio le priorità delle loro attività di monitoraggio sulla base della loro valutazione dei profili di rischio di certi paesi**. La valutazione del rischio dovrebbe esaminare anche il comportamento pregresso del paese interessato, comprese le violazioni della Carta delle Nazioni Unite. Nel pieno rispetto degli obblighi e degli impegni assunti dagli Stati membri o dall'UE in quanto firmatari di accordi internazionali di non proliferazione e di regimi multilaterali di controllo delle esportazioni, il profilo di rischio così costruito dovrebbe inoltre valutare la possibilità che determinate tecnologie o prodotti siano

⁹ Proposta di raccomandazione del Consiglio sul rafforzamento della sicurezza della ricerca (COM(2024) 26 del 24.1.2024).

¹⁰ C(2023) 6689 final.

utilizzati in situazioni di guerra o di conflitto, per compiere violazioni dei diritti umani o per consentire la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Periodo da esaminare e informazioni da raccogliere

5. Per quanto riguarda il **periodo da esaminare**, al fine di sviluppare una casistica sufficiente che consenta di individuare e valutare il livello di attività in uscita e i rischi associati entro un periodo di tempo ragionevole, la Commissione ritiene che il monitoraggio debba riguardare sia le operazioni nuove che quelle in corso e talune operazioni passate. Ciò dovrebbe comportare una valutazione, da parte degli Stati membri, delle **operazioni** nei settori tecnologici selezionati **completate a partire dal 1° gennaio 2019**. La Commissione invita a formulare osservazioni anche sul periodo proposto.
6. Per quanto riguarda le **informazioni da raccogliere**, il monitoraggio proposto dovrebbe **fornire agli Stati membri e alla Commissione i dati e le informazioni necessari per valutare i rischi connessi agli investimenti in uscita** nei settori tecnologici selezionati. Tali dati e informazioni dovrebbero essere condivisi con altri Stati membri e con la Commissione attraverso il gruppo di esperti. La Commissione invita a formulare osservazioni sulle informazioni da raccogliere come indicato nel riquadro sottostante.

Il monitoraggio dovrebbe consentire agli Stati membri di raccogliere tutte le informazioni necessarie per la valutazione del rischio, tra cui come minimo:

- informazioni sui partecipanti all'operazione di investimento, compresa l'indicazione completa del luogo di costituzione delle persone giuridiche e (sulla base delle migliori informazioni a disposizione dello Stato membro) i proprietari finali di tutti i soggetti partecipanti all'operazione,
- il tipo e il valore approssimativo dell'investimento,
- i prodotti, i servizi e le operazioni commerciali connessi alle tecnologie critiche oggetto dell'investimento;
- la data alla quale l'investimento è stato completato o se ne prevede il completamento;
- sulla base delle migliori informazioni a disposizione dello Stato membro, informazioni sulle operazioni precedenti concluse dai partecipanti all'operazione di investimento e su quelle future da essi previste o contemplate.

Per quanto riguarda le altre attività correlate che potrebbero essere oggetto di monitoraggio facoltativo, tali informazioni potrebbero comprendere come minimo:

- informazioni sui soggetti partecipanti all'attività, con nome e cognome completi, indirizzo e cittadinanza delle persone fisiche o indirizzo della sede legale e luogo di costituzione delle persone giuridiche;
- sulla base delle migliori informazioni a disposizione dello Stato membro, una descrizione esatta dell'attività;
- le tecnologie critiche interessate dall'attività;
- la data alla quale l'attività è iniziata o terminata o se ne prevede l'inizio;
- sulla base delle migliori informazioni a disposizione dello Stato membro, informazioni sulle attività intraprese in precedenza e su quelle programmate o previste in futuro dagli stessi soggetti attualmente coinvolti in un'attività.

I dati raccolti dovrebbero essere adeguatamente protetti e, se necessario, classificati prima di essere condivisi con altri Stati membri e con la Commissione.
--

Altri aspetti del monitoraggio: responsabilità a livello nazionale, strumenti da usare e modalità con cui gli Stati membri assicureranno la partecipazione dei portatori di interessi

7. Per garantire che l'attività di monitoraggio possa essere portata avanti, la Commissione ritiene che gli Stati membri debbano **designare un'autorità responsabile del monitoraggio** e fare in modo che le autorità nazionali competenti applichino ove possibile gli strumenti esistenti, compresi i controlli delle esportazioni di prodotti a duplice uso, per contrastare i rischi individuati nel monitoraggio che sarà oggetto della raccomandazione.
8. **Strumenti di monitoraggio e comunicazioni con le parti interessate:** affinché il processo di monitoraggio sia efficace, gli Stati membri dovranno assicurarsi di disporre di adeguati strumenti di monitoraggio e fonti di informazione; in caso contrario, gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di adattare gli strumenti esistenti o di introdurne di nuovi ai fini delle attività di monitoraggio proposte in precedenza.

Tra gli **strumenti di monitoraggio** esistenti e **altri strumenti utilizzabili o adattabili** a tal fine rientrano gli **obblighi di segnalazione alle banche centrali o agli istituti nazionali di statistica** e a istituzioni analoghe a fini statistici e relativi alla bilancia dei pagamenti, gli obblighi di notifica alle autorità nazionali di controllo delle esportazioni per quanto concerne l'esportazione, l'intermediazione, l'assistenza tecnica, il transito e il trasferimento di prodotti a duplice uso e qualsiasi operazione di investimento. Gli Stati membri dovrebbero inoltre tenere presenti come fonti di dati pertinenti i sistemi ufficiali di garanzia degli investimenti o i regimi ufficiali di crediti all'esportazione. I dati raccolti dovrebbero essere adeguatamente protetti e, se del caso, classificati prima di essere condivisi con altri Stati membri e con la Commissione.

Si invita a formulare osservazioni sugli strumenti che potrebbero essere necessari per un monitoraggio efficace, sulla loro fattibilità e sull'equilibrio da raggiungere tra l'onere che tale raccolta di informazioni può rappresentare e la necessità di garantire una base sufficiente per monitorare e valutare l'attività in uscita e i rischi nei settori selezionati. La Commissione ritiene inoltre importante che gli Stati membri consultino i portatori di interessi, tra cui le imprese, il mondo accademico e la società civile, nell'ambito della loro attività di monitoraggio.

3.2. Valutazione del rischio da parte degli Stati membri

Sulla base dei risultati del monitoraggio proposto, la Commissione ritiene che gli Stati membri debbano effettuare la seguente valutazione iniziale del rischio per individuare la presenza o l'assenza di rischi per la sicurezza. La valutazione dovrebbe basarsi sulle informazioni raccolte attraverso il monitoraggio degli investimenti in uscita e delle eventuali attività aggiuntive che abbiano deciso di monitorare, come specificato sopra.

Per strutturare la valutazione dei rischi, la Commissione ritiene che la valutazione da parte degli Stati membri possa basarsi sugli elementi seguenti.

- La valutazione dovrebbe essere quanto più completa possibile. Dovrebbe dare la priorità alle operazioni o attività tali da presentare un rischio per la sicurezza dell'UE nel suo complesso e cercare di valutare il grado di probabilità che si verifichi qualsiasi impatto negativo.
- La valutazione dovrebbe individuare elementi di rischio e potenziali vulnerabilità, quali i principali tipi di minacce e i relativi autori, nonché tutti i fattori geopolitici pertinenti.
- La valutazione dovrebbe tenere conto, tra l'altro, del contesto dell'operazione, della catena del valore e della catena di approvvigionamento della tecnologia interessata, dell'evoluzione dei rischi nonché dei pertinenti sviluppi tecnologici e dell'interconnettività globale dell'ecosistema della tecnologia critica in questione, comprese le attività di ricerca.
- Gli Stati membri potrebbero valutare la possibilità di seguire metodologie simili a quelle utilizzate per il riesame delle domande di licenze di esportazione dei prodotti a duplice uso e per il controllo delle operazioni di investimenti esteri diretti.

Tale valutazione dei rischi dovrebbe consentire a ciascuno Stato membro di individuare e analizzare le vulnerabilità che possono incidere sulla sicurezza dell'UE nel suo complesso o sulla sicurezza degli Stati membri e la probabilità che si verifichi un impatto negativo correlato. Detti elementi di base della valutazione dei rischi saranno ulteriormente sviluppati nella futura raccomandazione della Commissione, tenendo conto dei lavori in corso in seno al gruppo di esperti con gli Stati membri, dei risultati della consultazione pubblica e delle reazioni al presente Libro bianco, al fine di sviluppare una metodologia comune. Ciò garantirà una valutazione dei rischi coerente a livello di UE da parte di tutti gli Stati membri. Ove possibile gli Stati membri e la Commissione dovrebbero cercare sinergie tra le diverse valutazioni dei rischi per la sicurezza nel quadro della comunicazione congiunta.

3.3. Relazioni alla Commissione e agli altri Stati membri

Gli Stati membri avranno bisogno di tempo per stabilire il monitoraggio delle operazioni nuove e in corso e per valutare, sulla base delle informazioni disponibili, ciò che è accaduto dal 2019. La Commissione propone pertanto che gli Stati membri effettuino tale monitoraggio entro 12 mesi dall'adozione di una raccomandazione della Commissione. Questo periodo, combinato con la fase di consultazione iniziale che si protrarrà fino all'estate 2024, dovrebbe consentire loro di mettere in atto il sistema di monitoraggio e di effettuare la loro valutazione iniziale. Durante questo periodo gli Stati membri e la Commissione continueranno a scambiarsi informazioni e opinioni nel quadro del gruppo di esperti per garantire che il monitoraggio e la valutazione dei rischi seguano per quanto possibile una metodologia comune.

Gli Stati membri dovrebbero riferire alla Commissione e agli altri Stati membri sui risultati del monitoraggio e sull'esito della loro analisi e valutazione del rischio. Se sono individuati rischi connessi a una combinazione di certi fattori o modelli che caratterizzano qualsiasi tipo di investimenti in uscita tali da incidere sulla sicurezza dell'UE o degli Stati membri, questi ultimi dovrebbero informare la Commissione delle combinazioni di fattori di rischio e descrivere tali modelli.

3.4. Valutazione congiunta e discussione

La Commissione propone che i risultati del monitoraggio e della valutazione dei rischi da parte dagli Stati membri siano condivisi con la Commissione e con gli altri Stati membri, conformemente al livello di classificazione appropriato. Sulla base del contributo condiviso, **il gruppo di esperti discuterà i risultati del monitoraggio e della valutazione dei rischi** al fine di consolidare i risultati complessivi e aiutare la Commissione a preparare una valutazione definitiva completa dei rischi e **garantire una comprensione condivisa dei rischi**. In questa fase possono essere consultati anche altri portatori di interessi, se del caso.

Ciò costituirà un utile **punto di riferimento per qualsiasi discussione sulle scelte politiche successive** e sull'eventuale necessità di misure di mitigazione o di altre risposte politiche.

3.5. Riesame delle domande di licenza di esportazione di prodotti a duplice uso nel contesto degli investimenti in uscita, consultazione tra gli Stati membri e informazione alla Commissione

Parallelamente al monitoraggio e al riesame proposti, alla luce degli stretti legami illustrati nella sezione 1 tra i controlli delle esportazioni di prodotti a duplice uso e gli investimenti in uscita, la Commissione ritiene che gli Stati membri, in sede di riesame delle domande di licenze di esportazione di prodotti a duplice uso, dovrebbero prestare particolare attenzione ai casi in cui tali domande sono connesse a investimenti in uscita, considerando gli eventuali rischi che questi possono presentare. Ciò potrebbe offrire indicazioni utili per il lavoro di monitoraggio.

Poiché si dovrebbe dare la priorità all'uso degli strumenti esistenti, la Commissione ritiene che in tali casi gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione all'applicazione degli strumenti esistenti per fare fronte a potenziali preoccupazioni, ove del caso, compresi i controlli "onnicomprensivi"¹¹ delle esportazioni, al fine di attenuare il rischio che la tecnologia in questione contribuisca a impieghi militari destabilizzanti, alla proliferazione di armi chimiche, biologiche o nucleari o alle violazioni dei diritti umani, rischi che potrebbero creare una minaccia per la pace e la sicurezza a livello internazionale e regionale.

Nella misura in cui ciò è giuridicamente possibile, la Commissione invita le autorità di controllo delle esportazioni degli Stati membri a esaminare la possibilità di consultare altri Stati membri e informare la Commissione in sede di esame delle domande di licenze di esportazione di prodotti a duplice uso nel contesto degli investimenti in uscita nei quattro settori tecnologici critici, che possono avere un impatto sulla sicurezza di altri Stati membri. La consultazione potrebbe avvenire in modo informale e seguire il modello del meccanismo di cooperazione istituito per il controllo degli investimenti esteri diretti a norma del regolamento (UE) 2019/452.

¹¹ Per controlli "onnicomprensivi" si intendono generalmente i controlli applicati dagli Stati membri a prodotti non compresi negli elenchi di cui all'allegato I del regolamento (UE) 2021/821 ("regolamento sui prodotti a duplice uso"), che costituiscono il cosiddetto "elenco di controllo dell'UE"; di conseguenza i controlli si applicano a prodotti che non sono ancora stati concordati nell'ambito dei regimi di controllo multilaterali. In particolare l'articolo 4 del regolamento sui prodotti a duplice uso prevede che gli esportatori debbano chiedere un'autorizzazione di esportazione nel caso in cui siano stati informati dall'autorità competente dello Stato membro che un prodotto da essi esportato può essere destinato a uno degli scopi sensibili di cui all'articolo 4. L'informazione in questione assume generalmente la forma di una notifica individuale non pubblica all'esportatore interessato.

La Commissione propone che gli Stati membri, entro lo stesso termine previsto per l'esercizio di monitoraggio, riferiscano alla Commissione e agli altri Stati membri sull'attuazione dei controlli delle esportazioni in tale contesto, indicando anche il numero e il contenuto delle domande di licenze di esportazioni pervenute per le esportazioni effettuate specificamente nel contesto di un investimento in uscita. Durante tale periodo gli Stati membri e la Commissione continueranno a scambiarsi informazioni e opinioni su tali questioni nell'ambito del gruppo di esperti.

4. CONCLUSIONI

Il presente Libro bianco delinea la prima iniziativa politica adottata dalla Commissione nel settore degli investimenti in uscita. Riconoscendo la complessità e delicatezza della questione, la Commissione propone un approccio graduale, in stretta collaborazione con le autorità degli Stati membri attraverso il gruppo di esperti sugli investimenti in uscita.

Al fine di strutturare le risposte alle idee formulate nel presente Libro bianco, la Commissione avvia una consultazione pubblica basata su un questionario dettagliato che i portatori di interessi (tra cui le imprese, il mondo accademico e la società civile) sono invitati a compilare.

L'elaborazione di risposte adeguate per proteggere la sicurezza dell'UE e dei suoi Stati membri sarà possibile solo **sulla base di valutazioni globali**. Nel definire tali risposte, dovrebbe essere data priorità allo sfruttamento degli strumenti esistenti, evitando di crearne di nuovi. Le **risposte dovrebbero essere proporzionate, accuratamente mirate e applicabili** per affrontare i rischi individuati per ciascun tipo di investimento o attività in uscita e per ciascun settore tecnologico critico.

I lavori del gruppo di esperti sugli investimenti in uscita proseguiranno nel 2024 insieme alla consultazione delle parti interessate. La Commissione chiederà inoltre il parere del Parlamento europeo e dei paesi partner che condividono gli stessi principi.

Quanto alla tempistica, le prossime tappe avranno le seguenti scadenze.

- Gennaio 2024: adozione del Libro bianco sugli investimenti in uscita
- Gennaio - aprile 2024: consultazione pubblica sulla proposta di monitoraggio e riesame di certi investimenti in uscita esistenti e delle attività correlate
- Estate 2024: valutazione dei risultati della consultazione e adozione di una raccomandazione della Commissione indirizzata agli Stati membri per avviare il monitoraggio e il riesame proposti
- Estate 2025: conclusione, da parte degli Stati membri, del monitoraggio e del riesame proposti e valutazioni del rischio delle operazioni di investimento in uscita
- Autunno 2025: valutazione, da parte della Commissione, della necessità e del possibile contenuto delle risposte politiche in questo settore.

*

*

*