

# Golden Power. La disciplina dei poteri speciali del governo

DOCUMENTO DI ANALISI N. 28

DOCUMENTO  
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto  
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di  
DAVIDE ZAOTTINI, Senato della Repubblica

*I dati sono aggiornati al 20 luglio 2023*

CODICI JEL: F21, F23, 52

PAROLE CHIAVE: GOLDEN POWER, INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI; SETTORI STRATEGICI; INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA.



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

# Golden Power

## La disciplina dei poteri speciali del Governo

Luglio 2023

### Una disciplina in evoluzione per il controllo degli investimenti diretti esteri

Fra il 1990 e il 2016 lo *stock* degli investimenti diretti esteri (IDE) a livello globale è decuplicato. Nello stesso periodo è mutato il ruolo dell'intervento pubblico per controllare gli IDE in relazione a società operanti in settori strategici per l'interesse nazionale. Con il decreto n. 21 del 2012 l'Italia è passata dal modello della *golden share* a quello del *golden power* definendo l'ambito, la tipologia, le condizioni e le procedure di esercizio, da parte del Governo, dei poteri speciali, che si sostanziano principalmente nella facoltà di porre il veto rispetto all'adozione di determinate delibere, atti e operazioni delle imprese che gestiscono attività strategiche in specifici settori, dettare impegni e condizioni in caso di acquisto di partecipazioni in tali imprese, ovvero opporsi all'acquisto delle medesime partecipazioni. La disciplina è cambiata nel tempo con la progressiva inclusione di nuovi settori, adeguandosi al contesto evolutivo della minaccia percepita e dei concetti di sicurezza nazionale e autonomia strategica di Italia e UE.

*Between 1990 and 2016, the stock of foreign direct investment (FDI) globally increased tenfold. In the same period, the role of public intervention to control FDI has changed, in relation to companies operating in strategic sectors for the national interest. With Decree No. 21 of 2012, Italy shifted from the golden share model to the golden power model, defining the scope, type, conditions and procedures for the government to exercise its special powers, which consist mainly in the power to veto the adoption of certain resolutions, acts and operations of companies that manage strategic activities in specific sectors, to dictate commitments and conditions in the case of the acquisition of shareholdings in such companies, or to oppose the acquisition of the same shareholdings. The discipline has changed over time with the progressive inclusion of new sectors, adapting to the evolving context of the perceived threat and the concepts of national security and strategic autonomy of Italy and the EU*

## Sommario

<b>SINTESI DELLA DISCIPLINA .....</b>	<b>7</b>
<b>IL CONTESTO ECONOMICO DI RIFERIMENTO .....</b>	<b>8</b>
<b>L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO .....</b>	<b>14</b>
<b>IL CONTROLLO DEGLI INVESTIMENTI ESTERI IN EUROPA .....</b>	<b>17</b>
<b>LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO SVOLTE DALL'ITALIA E DAGLI ALTRI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA .....</b>	<b>19</b>
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>22</b>
<b>APPENDICE. LA DISCIPLINA DEI POTERI SPECIALI NEL DETTAGLIO .....</b>	<b>27</b>
<i>Ambito operativo.....</i>	<i>27</i>
<i>Sicurezza e difesa.....</i>	<i>27</i>
<i>Energia, trasporti e comunicazioni.....</i>	<i>30</i>
<i>I poteri nel settore del 5G.....</i>	<i>35</i>
<i>Collaborazione tra autorità e coordinamento con la disciplina europea.....</i>	<i>37</i>
<i>Misure di semplificazione dei procedimenti e prenotifica.....</i>	<i>38</i>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>42</b>

## Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1. Investimenti esteri diretti (IDE). Flussi annuali in milioni di dollari.....	9
Figura 2. Nuove barriere al commercio e agli IDE (numero di misure restrittive).....	10
Figura 3. Evoluzione del modello di intervento sugli IDE per le imprese strategiche .....	16
Tabella 1. Flusso degli investimenti esteri in entrata e in uscita. Anno 2021 .....	12
Tabella 2. Notifiche alla Presidenza del Consiglio per settore strategico .....	21
Tabella 3. Esiti dei procedimenti in materia di poteri speciali. Anno 2021 .....	22



## Sintesi della disciplina

Per **salvaguardare gli assetti proprietari e intervenire sull'attività delle società operanti in settori reputati strategici per l'interesse nazionale**, principalmente a fronte di **investimenti diretti esteri**, il legislatore, nell'ambito del quadro normativo europeo, ha organicamente disciplinato la materia dei **poteri speciali esercitabili dal Governo** con il **decreto-legge n. 21 del 2012**<sup>1</sup>. Per mezzo del decreto, in seguito più volte modificato, sono stati definiti, anche mediante il rinvio ad atti di normazione secondaria (DPCM), l'ambito oggettivo e soggettivo, la tipologia, le condizioni e le procedure di esercizio da parte del Governo dei **poteri speciali**, che si sostanziano principalmente nella facoltà di:

- porre il **veto** rispetto all'adozione di determinate **delibere, atti e operazioni** delle imprese che gestiscono attività strategiche in specifici settori,
- dettare **impegni e condizioni in caso di acquisto di partecipazioni** in tali imprese, ovvero
- **opporsi all'acquisto delle medesime partecipazioni.**

I poteri speciali riguardano i **settori** della **difesa** e della **sicurezza nazionale**, nonché taluni ambiti di attività definiti di **rilevanza strategica** nei settori dell'**energia**, dei **trasporti**, delle **comunicazioni e negli ulteriori settori da individuare con regolamento**, fra quelli indicati dalle norme europee<sup>2</sup>. Specifici poteri sono stati introdotti anche con riferimento alle operazioni che incidono sulle reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia di "quinta generazione" (**5G**).

L'**esercizio** dei poteri speciali è assistito da **obblighi di notifica e informazione** applicabili alle imprese che gestiscono attivi strategici, con riferimento a specifiche delibere, atti e operazioni, nonché ai soggetti che acquistano partecipazioni rilevanti nelle medesime imprese. L'inosservanza degli obblighi di notifica o l'inadempimento di impegni e condizioni derivanti dall'esercizio dei poteri sono, di norma, puniti con **sanzioni**

<sup>1</sup> Convertito con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.

<sup>2</sup> Si tratta, in particolare, dei settori individuati a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452.

**amministrative pecuniarie**, oltre che con la **nullità** delle delibere e degli atti adottati in violazione degli obblighi.

## Il contesto economico di riferimento

L'andamento degli investimenti diretti esteri (IDE) negli anni recenti è stato influenzato da diversi fattori e ha manifestato tendenze contrastanti. Prendendo come punto di riferimento il **1990**, quando l'ammontare complessivo di **IDE valeva circa 200 miliardi di dollari**<sup>3</sup>, nei **dieci anni successivi** si è osservata una **crescita costante** fino ai circa **1.400 miliardi** del 2000, quando **il trend si è invertito** fino a raggiungere i **600 miliardi del 2003**. Da quel momento ha preso avvio un'**ulteriore fase espansiva** che, con una accelerazione senza precedenti, ha portato gli IDE globali a **sfiorare i 2.000 miliardi di dollari nel 2007**, anno nel quale è stato registrato un picco del fenomeno. Dopo la **grande crisi finanziaria** del 2007-2009, infatti, gli IDE globali sono **scesi sotto il livello del 2000**, arrivando a circa 1.200 miliardi di dollari.

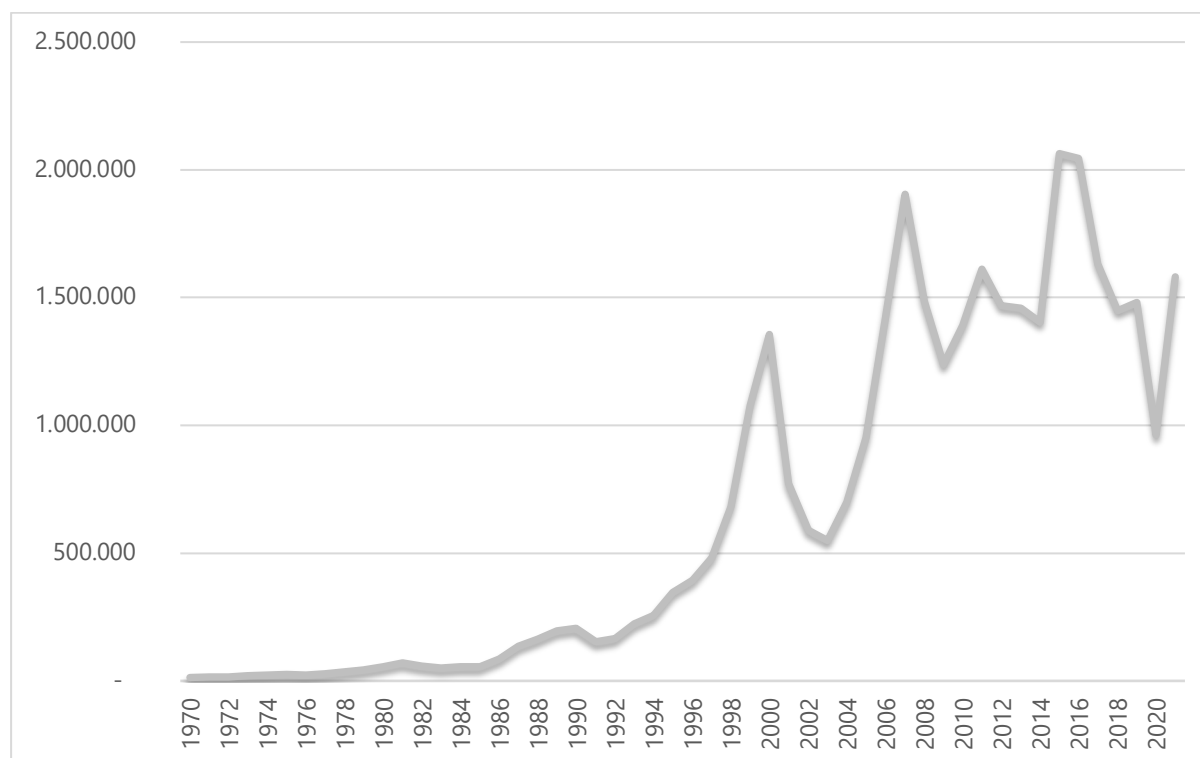
Negli anni successivi il livello di integrazione degli investimenti è nuovamente cresciuto fino al 2016, anno in cui il totale dei flussi si è attestato intorno ai 2.000 miliardi di dollari. Nel complesso, **fra il 1990 e il 2016**, lo stock degli IDE è **decuplicato** (passando da 2.254 a 26.160 miliardi di dollari)<sup>4</sup> **Fra il 2016 e il 2020**, invece, flussi di **IDE** si sono **dimezzati passando da 2.000 miliardi di dollari a 963 miliardi**.

---

<sup>3</sup> Dati UNCTAD disponibili alla pagina <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>.

<sup>4</sup> Dati UNCTAD disponibili alla pagina <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=96740>



**Figura 1. Investimenti esteri diretti (IDE). Flussi annuali in milioni di dollari**

Fonte: elaborazione UVI su dati UNCTAD

Tale andamento decrescente ha riflesso principalmente l'impatto della crisi sanitaria da COVI D-19 e, tuttavia, vi sono **altri fattori** che hanno inciso sui flussi di IDE. Uno di questi è rappresentato dalle **modalità con cui sono effettivamente concretizzate le operazioni all'estero**, che tendono a essere effettuate perseguendo una sempre maggiore efficienza del capitale impiegato, minimizzando dunque gli investimenti a parità di risorse estere su cui si ottiene il controllo<sup>5</sup>. Un altro fattore importante è il **calo significativo dei tassi di rendimento degli IDE** registrato nel quinquennio che ha preceduto la pandemia<sup>6</sup>.

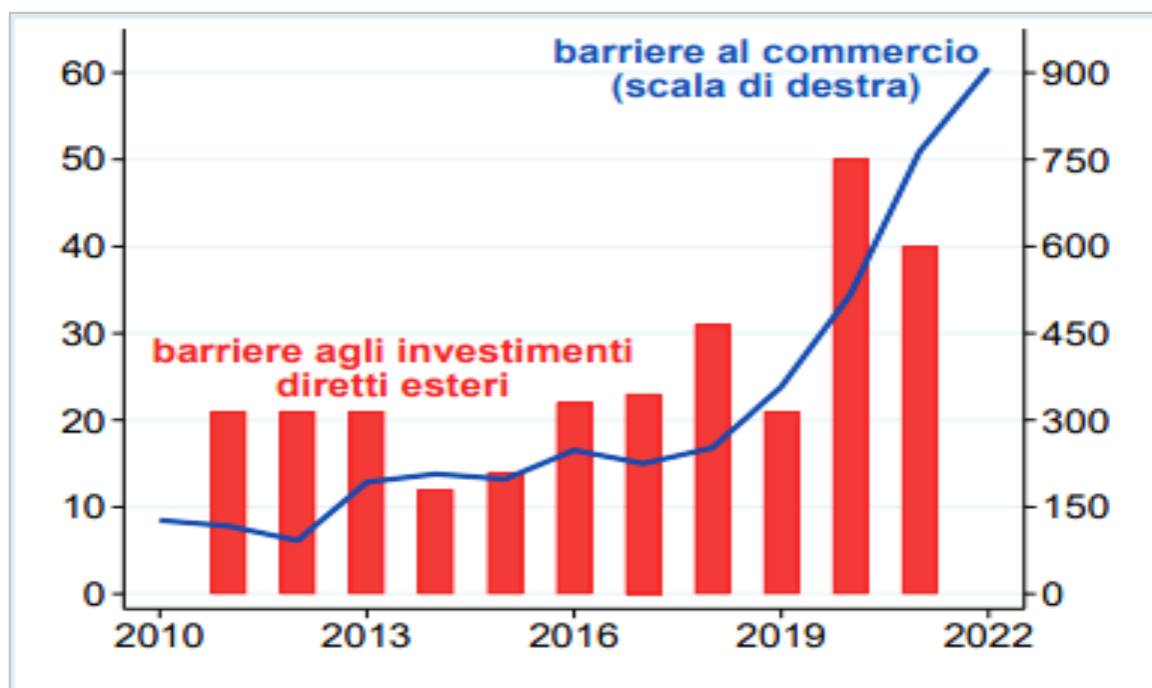
Allo stesso tempo, nel medesimo periodo si è assistito a un'**evoluzione del contesto economico** e della politica industriale per cui diversi Paesi hanno adottato misure volte a realizzare un maggior controllo sull'integrazione dei sistemi economici,

<sup>5</sup> World Investment Reports 2017, UNCTAD, disponibile alla pagina <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2017>

<sup>6</sup> World Investment Reports 2019, UNCTAD, disponibile alla pagina <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2019>

**rafforzando**, tra l'altro, **le norme nazionali sui poteri speciali di veto o condizionamento degli IDE da parte del Governo**<sup>7</sup>. La tendenza all'aumento delle barriere agli scambi commerciali e agli IDE è stata rappresentata nelle Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia per il 2023 facendo riferimento alla seguente tabella, in cui l'Istituto ha elaborato dati di *Global Trade Alert* e UNCTAD.

**Figura 2. Nuove barriere al commercio e agli IDE (numero di misure restrittive)**



Fonte: *Global Trade Alert* e UNCTAD

Con la crisi sanitaria, inoltre, è **cresciuto il ruolo di molti Governi negli assetti proprietari delle relative imprese nazionali**, sono stati approvati vasti programmi di incentivi pubblici legati al requisito della località delle imprese destinatarie e sono stati imposti limiti espliciti all'esportazione di determinate materie prime, ad esempio litio e nichel, o elementi industriali, come i chip.

Anche il **conflitto fra Russia e Ucraina** ha avuto un ruolo decisivo sull'evoluzione della politica industriale a livello globale, non solo per via dell'impatto diretto delle sanzioni adottate dall'Unione europea ma anche per i riflessi sulla valutazione dei maggiori **rischi connessi alla concentrazione degli approvvigionamenti di materie**

<sup>7</sup> World Investment Reports 2019, UNCTAD

**prime** e prodotti industriali provenienti da Paesi politicamente ostili o comunque instabili.

Pur essendo l'impatto della crisi sanitaria ad aver pesato maggiormente sulla decrescita degli ultimi anni, come dimostra il "rimbalzo" che ha riportato a 1.582 miliardi di dollari il valore degli IDE nel 2021, il contesto economico di riferimento evidenzia dunque diversi **fattori critici che favoriscono un maggior controllo sul flusso degli IDE**<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda il ruolo di specifici Paesi<sup>9</sup>, i **principali destinatari** degli IDE sono gli **Stati Uniti** (367 miliardi di dollari nel 2021) e la **Cina** (181 miliardi di dollari nel 2021). A livello europeo, fra i primi 20 Stati al mondo figurano la **Germania** (che però ha visto scendere gli IDE in entrata da 65 a 31 miliardi di dollari), la Svezia (27 miliardi di dollari nel 2021), il Belgio (26 miliardi) e la Polonia (25 miliardi).

Il **peso dell'Italia** si è leggermente ridotto nel corso del tempo: in base ai dati disponibili si osserva che la percentuale sul totale degli IDE mondiali destinata all'Italia è **passata dal 2,9 per cento nel 1990 allo 0,5 per cento del 2021**. Consolidando il dato relativo a tutti gli Stati nazionali europei, **l'Europa diviene la Regione in grado di attrarre la maggior quota relativa di IDE**, pur con un peso ridotto nel 2021, pari al 36 per cento dei flussi complessivi, rispetto al picco del 2008, quando si concentrarono in Europa il 48 per cento degli IDE.

Per quanto riguarda i dati sui Paesi che investono all'estero, gli Stati Uniti restano i principali investitori con 403 miliardi di dollari nel 2021, seguiti dalla Germania che, con 152 miliardi di dollari, supera anche gli IDE cinesi (pari a 145 miliardi di dollari).

Con riferimento ai soli IDE destinati all'Europa, **gli Stati Uniti sono stati il principale investitore estero nel 2021**, con il 32,3 per cento di tutte le acquisizioni e il 39,4 per

---

<sup>8</sup> Nel World Investment Reports 2019, UNCTAD ha sostenuto che *"la graduale apertura dei mercati emergenti a livello mondiale, che ha stimolato la crescita degli IDE fino alla fine degli anni 2000, non sta più alimentando gli IDE nella stessa misura. Negli ultimi anni, restrizioni alla proprietà straniera, basate su considerazioni di sicurezza nazionale o tecnologie strategiche, sono tornate all'attenzione dei responsabili politici (cfr. capitolo III del WIR 2019). L'incertezza sullo l'evoluzione dei quadri politici internazionali per il commercio e gli investimenti non favorisce la fiducia degli investitori"*.

<sup>9</sup> Dati UNCTAD (World Investment Reports 2022)

cento degli investimenti "greenfield"<sup>10</sup>, seguiti dal Regno Unito rispettivamente con il 25,6 per cento e il 20,9 per cento. La Cina e il Giappone sono rimasti entrambi al di sotto dei livelli del 2020. In particolare, la Cina ha realizzato il 2,3 per cento di tutte le acquisizioni estere nel 2021, in calo rispetto al 3,4 per cento del 2020.

**Tabella 1. Flusso degli investimenti esteri in entrata e in uscita. Anno 2021**

Paese	IDE 2021 verso l'interno		IDE 2021 verso l'esterno	
	in milioni di dollari	in percentuale sul totale mondiale	in milioni di dollari	in percentuale sul totale mondiale
<b>USA</b>	367.376	23,2	403.101	23,6
<b>Cina</b>	180.957	11,4	145.190	8,5
<b>Canada</b>	59.676	3,8	89.874	5,2
<b>Brasile</b>	50.367	3,2	23.083	1,3
<b>India</b>	44.735	2,8	15.522	0,9
<b>Sud Africa</b>	40.889	2,6	19	0,001
<b>Russia</b>	38.240	2,4	63.602	3,7
<b>Germania</b>	31.267	2	151.690	8,8
<b>UK</b>	27.561	1,8	107.741	6,3
<b>Svezia</b>	26.973	1,7	20.347	1,2
<b>Belgio</b>	25.577	1,6	45.624	2,7
<b>Polonia</b>	24.816	1,5	178	0,01
<b>Giappone</b>	24.652	1,5	146.782	8,6
<b>Emirati Arabi Uniti</b>	20.667	1,3	22.546	1,3
<b>Irlanda</b>	15.702	1	61.979	3,6
<b>Francia</b>	14.193	0,9	-2.839	-0,16
<b>Spagna</b>	9.777	0,6	-1.625	0,09
<b>Italia</b>	8.487	0,5	11.759	0,7
<b>Portogallo</b>	8.020	0,5	-1.441	-0,08

Fonte: elaborazione UVI su dati UNCTAD

<sup>10</sup> Gli investimenti cosiddetti *greenfield* corrispondono alla costituzione di una filiale all'estero e sono distinti dalle acquisizioni che non prevedono la costituzione di una nuova struttura produttiva ma l'acquisto della proprietà di una impresa esistente.

È interessante osservare che nel 1990 oltre il 90 per cento degli investimenti diretti aveva origine nelle economie cosiddette "avanzate", e più di un terzo dagli Stati Uniti. Nel 2012 la percentuale si era ridotta di 14 punti (79,1 per cento) e gli Stati Uniti pur essendo ancora il principale Paese di provenienza degli investimenti diretti esteri, avevano una quota pari a meno di un quinto dello *stock* mondiale<sup>11</sup>. Il contributo preponderante a questa tendenza è stato fornito dai paesi cosiddetti "**BRICS**" (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa), che rappresentano oggi il 42 per cento della popolazione e il 24 per cento del PIL globali. Fra il 2000 e il 2021 **i flussi di IDE destinati ai BRICS sono più che triplicati**, passando dal 6 per cento del totale a oltre il 22 per cento.

La crescita di queste economie è testimoniata anche dall'**aumento degli IDE in uscita**, che nello stesso periodo sono passati da 7 a 247 miliardi di dollari, pari a quasi il 15 per cento dei flussi mondiali. I flussi di investimenti che originano da questi Paesi sono in misura rilevante destinati alle economie confinanti dell'Asia, dell'America Latina e alle economie in transizione esportatrici di materie prime (oltre il 40 per cento), dove spesso finanziano le complesse catene globali del valore attraverso le quali si sviluppa la loro produzione manifatturiera. Un altro aspetto caratterizzante la proiezione all'estero dei BRICS è la loro crescente presenza nei mercati meno avanzati, in particolare in Africa. Questo mutamento nella geografia degli IDE è stato accompagnato da una progressiva **regionalizzazione** degli scambi commerciali e degli investimenti<sup>12</sup>, che si ricollega da un lato all'affermarsi di nuove forme di divisione internazionale del lavoro, dall'altro al rapido aumento di trattati commerciali regionali (RTA o *Regional Trade Agreements*) e trattati di investimento bilaterali (BIT o *Bitateral Investment Treaties*). Questa tendenza ha contribuito all'emergere di tre blocchi al cui interno si concentrano le catene internazionali del valore e che hanno il loro centro in tre economie,

---

<sup>11</sup> Si veda "Gli investimenti diretti esteri e le multinazionali", Occasionat paper della Banca d'Italia n. 243 dell'ottobre 2014, a cura di Alessandro Bonn e Riccardo Cristadoro.

<sup>12</sup> Baldwin R. & Lopez-Gonzalez i., 2013, "Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses", NBERWorking Papers 18957

Cina, Germania e Stati Uniti, che non a caso figurano ai primi posti tra i sottoscrittori di BIT<sup>13</sup>.

## L'evoluzione del quadro normativo

### **L'evoluzione del quadro normativo europeo: dal controllo sugli assetti proprietari delle imprese a partecipazione statale ai poteri speciali di intervento sugli investimenti esteri**

L'obiettivo del decreto legge n. 21 del 2012 è stato quello di **rendere compatibile con il diritto europeo la disciplina nazionale dei poteri speciali del Governo**, che si ricollegava agli istituti della *golden share* e dell'*action spécifique*, previsti rispettivamente nell'ordinamento inglese e francese, e che in precedenza era già stata oggetto di censure sollevate dalla Commissione europea e di una pronuncia di condanna da parte della Corte di giustizia Ue.

In particolare, la Commissione europea censurava<sup>14</sup> il sistema dei poteri speciali risultante dalla previgente normativa ritenendolo incompatibile con gli articoli 63 e 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), relativi, rispettivamente, alla **libertà di circolazione dei capitali** e alla **libertà di stabilimento di impresa**. Detta normativa mirava ad impedire che il controllo di società strategiche fosse acquisito da soggetti che potessero eventualmente promuovere interessi antagonisti rispetto a quelli dello Stato italiano. Pertanto, gli articoli 2 del decreto legge n. 332 del 1994 e 4 della legge finanziaria 2004 stabilivano l'inserimento, nei rispettivi statuti, di una clausola attributiva di poteri speciali allo Stato italiano in qualità di azionista di società strategiche.

Tali poteri consentivano allo Stato di opporsi all'acquisto, da parte di terzi, di partecipazioni rappresentative della ventesima parte del capitale sociale nonché alla stipula di patti tra azionisti che, insieme, detenessero una partecipazione del medesimo valore,

---

<sup>13</sup> Si veda "Gli investimenti diretti esteri e le multinazionali", *Occasional paper* della Banca d'Italia n. 243 dell'ottobre 2014, a cura di Alessandro Bonn e Riccardo Cristadoro.

<sup>14</sup> Per un approfondimento si veda la [Relazione al Parlamento sull'esercizio dei poteri speciali](#) riferita al 2018.

qualora tali acquisti e tali patti fossero suscettibili di danneggiare “interessi vitali” dello Stato. A parere della Commissione tale potere aveva effetti negativi sproporzionati sugli investitori transfrontalieri, sia sulla libera circolazione dei loro capitali che sulla loro libertà di stabilimento.

Il decreto legge n. 21 del 2012 ha sancito il venir meno del sistema normativo che aveva determinato le censure della Commissione europea e la relativa procedura di infrazione è stata archiviata il 15 febbraio 2017, in quanto la nuova disciplina italiana in materia di poteri speciali è stata ritenuta compatibile con il TFUE.

Per definire i criteri di compatibilità europea della disciplina dei poteri speciali, la **Commissione europea aveva adottato nel 1997 una Comunicazione**, nella quale ha chiarito che l’esercizio di tali poteri deve comunque essere attuato senza discriminazioni ed è ammesso se si fonda su **criteri obiettivi, stabili e resi pubblici** e se è giustificato da **motivi imperiosi di interesse generale**. Riguardo ai settori di intervento, la Commissione ha ammesso un regime particolare per gli investitori di un altro Stato membro, qualora esso sia giustificato da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica purché, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, sia esclusa qualsiasi interpretazione che poggi su considerazioni di ordine economico.

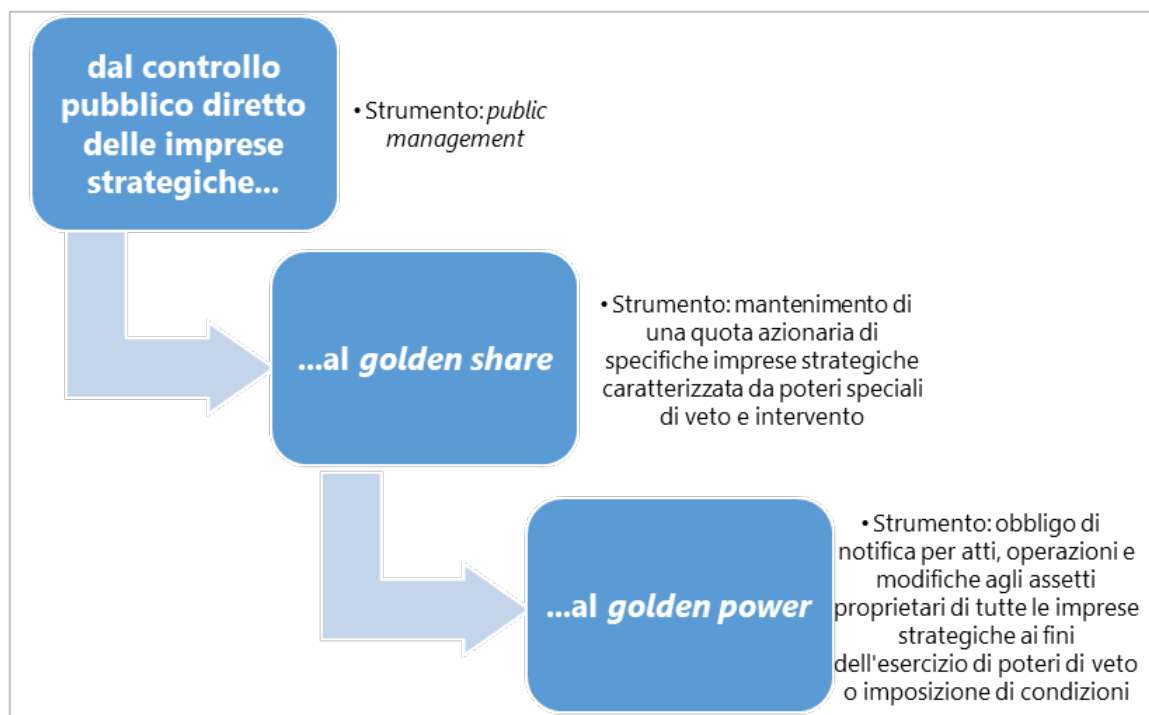
In ogni caso, secondo quanto indicato dalla Commissione, la definizione dei poteri speciali deve rispettare il principio di **proporzionalità**, vale a dire deve attribuire allo Stato solo i **poteri strettamente necessari per il conseguimento dell’obiettivo perseguito**.

Tali indirizzi hanno costituito la base per l’avvio da parte della Commissione delle procedure di infrazione nei confronti delle disposizioni del precedente decreto legge n. 332 del 1994, che recava la disciplina generale dei poteri speciali. Procedure di infrazione in materia di *golden share* hanno riguardato anche il **Portogallo**, il **Regno Unito**, la **Francia**, il **Belgio**, la **Spagna** e la **Germania**.

Il **percorso** compiuto da molti Stati membri ha segnato il **passaggio da politiche di intervento orientate al controllo sugli assetti proprietari** delle imprese a partecipazione statale, attraverso la cosiddetta *golden share*, alla definizione di **poteri speciali applicabili a tutte le società di rilevanza strategica per l’interesse nazionale**,

secondo un modello di *policy* più vicino a quello applicato dal **Committee on Foreign Investment in the United States** (CFIUS) organo del potere esecutivo alle dirette dipendenze del Presidente degli Stati Uniti.

**Figura 3. Evoluzione del modello di intervento sugli IDE per le imprese strategiche**



Fonte: elaborazione UVI

### Il modello statunitense

Il Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) è un comitato federale che riunisce diverse agenzie governative, con il mandato di monitorare le transazioni che coinvolgono investimenti stranieri sul suolo americano, per determinare gli eventuali rischi di quest'ultime per la sicurezza nazionale. Nato nel 1975, è presieduto dal dipartimento del Tesoro e la sua giurisdizione si applica sulle transazioni che portano al controllo straniero di società e aziende americane, nonché su tutte le transazioni nei settori strategici, e su quelle che riguardano immobili situati nelle vicinanze di strutture governative. Nel 2018 la normativa è stata rivista (nel senso di un rafforzamento dei controlli) e nel 2022 è stato emanato un ordine esecutivo per fornire indicazioni presidenziali formali sui rischi che il Comitato dovrebbe considerare durante la revisione di una transazione che rientra nell'ambito di applicazione della disciplina. I fattori di rischio riguardano:



-l'impatto di un investimento estero sulla resilienza delle catene di approvvigionamento critiche degli Stati Uniti che possono avere implicazioni per la sicurezza nazionale, comprese quelle al di fuori della base industriale della difesa;

-l'impatto di un investimento estero sulla leadership tecnologica degli Stati Uniti in aree che interessano la sicurezza nazionale, inclusi, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, microelettronica, intelligenza artificiale, biotecnologia, informatica quantistica, energia pulita avanzata e tecnologie per contrastare il cambiamento climatico;

-le tendenze di investimento di specifici settori, che possono avere conseguenze per l'impatto di una determinata operazione sulla sicurezza nazionale degli Stati Uniti;

-i rischi per la sicurezza informatica che minacciano di compromettere la sicurezza nazionale; - rischi per i dati sensibili delle persone statunitensi.

La normativa statunitense prevede una notifica delle operazioni prevalentemente su base volontaria, anche se, con la riforma del 2018 è stata introdotta un'ipotesi di notifica obbligatoria, nel caso in cui l'operazione preveda che una società statunitense sia acquisita da un soggetto straniero in cui un governo estero abbia un "interesse sostanziale", diretto o indiretto e riguardi infrastrutture o tecnologie "critiche" ovvero dati sensibili di cittadini USA. Sulla base dell'istruttoria effettuata dal CFIUS, il Presidente può esercitare il potere di veto in relazione a una specifica operazione e, tuttavia, il quadro normativo consente anche di concludere accordi tra investitori e autorità di controllo (mitigation agreements) per modificare il progetto di investimento iniziale in modo da superare un vaglio che, nel valutare gli effetti dell'operazione sulla sicurezza nazionale, ne stimi "threat, vulnerabilities and consequences".

## Il controllo degli investimenti esteri in Europa

Con l'obiettivo di istituire un **quadro generale** a livello europeo per il controllo degli investimenti diretti esteri per motivi di sicurezza o di ordine pubblico e di favorire la cooperazione tra gli Stati membri, nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune (articolo 207 del TFUE), l'Unione europea ha adottato il regolamento (UE) 2019/452, applicabile a partire dall'11 ottobre 2020. Il regolamento **consente agli Stati membri di mantenere, modificare o adottare meccanismi per controllare gli investimenti esteri diretti nel loro territorio per motivi di sicurezza o di ordine pubblico**. Tali meccanismi, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento, devono operare sulla base di norme **trasparenti** e **non discriminatorie** tra Paesi terzi, definendo le circostanze che danno luogo al controllo, i motivi del controllo

e le regole procedurali dettagliate applicabili. Agli investitori esteri e alle imprese interessate deve essere data la possibilità di presentare ricorso contro le decisioni di controllo delle autorità nazionali. L'articolo 4 del regolamento europeo indica i fattori che possono essere presi in considerazione dagli Stati membri e dalla Commissione per determinare se un IDE possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico.

In particolare, tra questi fattori rientrano gli effetti potenziali dell'investimento sulle infrastrutture critiche (energetiche, di trasporto, idriche, aerospaziali, etc.), sulle tecnologie critiche e sui prodotti "dual use" (intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, tecnologie aerospaziali, etc.) e sulla sicurezza degli approvvigionamenti di fattori produttivi critici (energia, materie prime, etc.).

Tra le condizioni prese in considerazione dal regolamento europeo per determinare la capacità dell'IDE di incidere su sicurezza e ordine pubblico, rientra anche la riconducibilità del controllo sull'investimento estero ad organismi statali o a forze armate di un Paese estero, anche attraverso finanziamenti consistenti.

All'interno del quadro europeo permangono specifici regimi nazionali, tra i quali quello **italiano**, la cui trattazione sintetica è offerta dal precedente paragrafo e che sarà approfondito in seguito (vedi Appendice). In **Francia**, qualora un **investitore estero** intenda realizzare un'acquisizione nei "**settori sensibili**", è tenuto a **richiedere l'autorizzazione** al Ministro dell'Economia francese. L'obbligo si applica all'acquisto del controllo di una società, diretto o indiretto, totale o parziale di un ramo di un'azienda aventi sede in Francia relativo ad attività (settori sensibili) legate ai settori della difesa e della sicurezza e ad altre attività in linea con quanto previsto dall'articolo 4 del regolamento europeo. Il Ministro **può negare l'autorizzazione o subordinarla a determinate condizioni** per garantire che l'investimento prospettato non metta in pericolo gli interessi nazionali. La mancata autorizzazione (o la mancata richiesta) comporta la nullità dell'acquisizione e il rischio dell'applicazione di sanzioni pecuniarie e penali.

Più in generale, sebbene il regolamento dell'UE sul controllo degli IDE non imponga agli Stati membri di istituire meccanismi nazionali di controllo, la **Commissione europea continua a incoraggiare gli Stati membri**, a livello sia politico che tecnico, ad

adottare, adeguare e attuare meccanismi di questo tipo<sup>15</sup>. Nel corso del 2021 la Commissione europea ha assistito gli Stati membri con orientamenti tecnici e strategici, riunioni tecniche, scambi di informazioni e di migliori prassi<sup>16</sup>.

Secondo la Commissione il controllo degli IDE sta acquisendo sempre più importanza nell'UE: 25 dei 27 Stati membri dell'UE dispongono di un meccanismo nazionale di controllo degli IDE e molti di questi hanno già previsto o sono in procinto di adottare interventi che ne rafforzano le misure. Più in particolare:

- Austria, Finlandia, Malta, Polonia, Portogallo, Slovenia e Spagna dispongono di un meccanismo nazionale di controllo degli IDE.
- Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania e Ungheria hanno rafforzato il proprio meccanismo di recente, mentre il medesimo processo è in corso nei Paesi Bassi e in Romania.
- Repubblica ceca, Danimarca e Slovacchia hanno adottato un nuovo meccanismo nazionale di controllo degli IDE mentre Belgio, Croazia, Estonia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Svezia sono in procinto di adottarne uno, avendo già avviato il relativo processo consultivo o legislativo.

Gli unici due Paesi sprovvisti di un meccanismo e che non hanno divulgato iniziative pubbliche in materia risultano la Bulgaria e Cipro.

## Le attività di controllo svolte dall'Italia e dagli altri Stati membri dell'Unione europea

In base alle segnalazioni raccolte dalla Commissione europea a norma dell'articolo 5 del regolamento europeo 2019/452, che stabilisce i loro obblighi in materia di relazioni, nel 2021 gli Stati membri hanno (ricevuto e) comunicato **1.563 richieste di autorizzazione e casi d'ufficio** (il 30 per cento delle quali riguardano l'Italia).

---

<sup>15</sup> Si veda, sul tema, la Seconda relazione annuale della Commissione europea sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (COM(2022)433).

<sup>16</sup> L'elenco dei meccanismi di controllo notificati dagli Stati membri è disponibile al seguente indirizzo: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_i\\_57946.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_i_57946.pdf)

Il 29 per cento circa è stato oggetto di **controllo formale**, mentre il 71 per cento circa di tutte le domande è stato considerato **non ammissibile** o **non ha richiesto un controllo formale** a causa dell'evidente mancanza di impatto sulla sicurezza e sull'ordine pubblico.

Tale dato suggerisce che gli **investitori internazionali sono particolarmente attenti all'esistenza meccanismi di controllo sugli investimenti** dato che gran parte delle operazioni non manifestano elementi di criticità e sono evidentemente trasmesse a scopo esclusivamente prudenziale.

Rispetto al 2020, nel 2021 gli Stati membri hanno ritenuto che le richieste ricevute fossero **più sensibili**, in quanto si è verificato un aumento della percentuale di casi oggetto di controllo formale (dal 20 al 29 per cento). Le richieste di autorizzazione sono distribuite in modo disomogeneo tra gli Stati membri, con il **70 per cento circa di tutte le domande ricevute che ha interessato quattro Paesi**. Nel corso del 2021:

- la **maggior parte delle operazioni** per le quali è stata comunicata una decisione è stata **autorizzata senza condizioni** (il 73 per cento);
- il **23 per cento** dei casi oggetto di decisione ha richiesto **misure di attenuazione** (impegni e condizioni);
- gli Stati membri hanno **bloccato solo l'1 per cento delle operazioni**.

Secondo la Commissione tale dato conferma che l'Unione europea resta **aperta agli investimenti esteri diretti** e che **gli Stati membri respingono unicamente i casi che rappresentano minacce molto gravi per la sicurezza e l'ordine pubblico**.

Questi dati possono essere confrontati con quelli registrati dal **CFIUS**<sup>17</sup>: nel 2021 il Comitato per il controllo sugli IDE negli Stati Uniti ha ricevuto **272 notifiche** (187 nel 2020), 2 delle quali sono state ritirate prima dell'avvio della fase **istruttoria**, alla quale sono state sottoposte 130 notifiche (88 nel 2020), ovvero il **48 per cento**. Nel corso dell'istruttoria sono state **ritirate 72 notifiche**, pari al 26 per cento delle operazioni (28 nel 2020) che non sono state dunque portate a compimento, mentre **il potere presidenziale non è stato mai esercitato** (mentre è stato esercitato in un caso nel 2020).

---

<sup>17</sup> I dati dei report annuali del CFIUS sono disponibili alla pagina <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-reports-and-tables>

Tornando al contesto europeo, con riferimento specifico all'Italia, in base ai dati contenuti nella **Relazione in materia di esercizio dei poteri speciali nei settori strategici della difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni**<sup>18</sup>, nel 2021 è stato confermato **un trend di crescita delle notifiche** pervenute alla Presidenza del Consiglio: al 31 dicembre 2021 ne risultavano **496** (di cui 458 istruttorie già concluse), a fronte delle 341 del 2020, con un **incremento pari al 45 per cento** rispetto all'anno precedente.

**Tabella 2. Notifiche alla Presidenza del Consiglio per settore strategico**

<i>SETTORE</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
DIFESA E SICUREZZA NAZIONALE (ART. 1)	4	7	8	19	26	31	37	51
TECNOLOGIA 5G (ART. 1-BIS)	0	0	0	0	0	14	19	20
ENERGIA/TRASPORTI/ COMUNICAZIONI/NUOVI SETTORI REG. UE 2019/452 (ART. 2)	4	11	6	11	20	38	286	425
<b>TOTALE</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>30</b>	<b>46</b>	<b>83</b>	<b>342</b>	<b>496</b>

Fonte: Relazione in materia di esercizio dei poteri speciali nei settori strategici della difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni

Sulle 458 istruttorie già concluse in **2 casi è stato esercitato il potere di veto** e in **22 casi sono stati esercitati i poteri speciali con prescrizioni e condizioni**. In **4 casi** il mancato esercizio è stato accompagnato da **raccomandazioni**. Nella maggior parte dei casi (263, pari al 57 per cento del totale) l'operazione notificata è stata **esclusa dall'ambito di applicabilità** della disciplina. Per quanto riguarda i settori interessati, quello che ha fatto registrare il maggior numero di notifiche è il **settore sanitario** (120), seguito dal settore della **difesa e sicurezza nazionale** (63), dal settore **creditizio e**

<sup>18</sup> La relazione (Doc. LXV n. 3), trasmessa al Parlamento nel mese di giugno 2022, è prevista dall'articolo 3-bis del decreto-legge n. 21 del 2012 e dà atto delle procedure in corso, di quelle concluse e delle ipotesi in cui sono stati attivati i predetti poteri speciali

**assicurativo** (42) e dall'**energia** (41). Le notifiche relative alla tecnologia **5G** sono state 20.

**Tabella 3. Esiti dei procedimenti in materia di poteri speciali. Anno 2021**

<i>ESITO</i>	<i>Art.1</i>	<i>Art.1-bis</i>	<i>Art.2</i>	<i>TOTALE</i>	<i>Percentuale sul totale</i>
D.P.C.M. esercizio poteri speciali (veto)	1	0	0	2	0,20%
D.P.C.M. esercizio poteri speciali (opposizione all'acquisto)	1	0	1	1	0,40%
D.P.C.M. esercizio poteri speciali (prescrizioni e condizioni)	6	11	9	26	5,25%
Delibera non esercizio	18	0	90	108	21,77%
Delibera non esercizio (con raccomandazioni)	2	1	5	8	1,61%
Procedura semplificata	7	0	60	67	13,51%
Operazione esclusa d.l. 21/2012	16	5	256	277	55,85%
Notifiche incomplete ed irregolari	1	1	1	3	0,61%
Notifica di richiesta consulenza			1	1	0,20%
Notifica ritirata	0	0	1	1	0,20%
Notifica estinta	0	2	0	2	0,40%
<i>Totale</i>	<b>51</b>	<b>20</b>	<b>425</b>	<b>496</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relazione in materia di esercizio dei poteri speciali nei settori strategici della difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni

## Conclusioni

Le norme dettate per salvaguardare gli assetti proprietari e intervenire sull'attività delle società operanti in settori reputati strategici per l'interesse nazionale, principalmente a fronte di investimenti diretti esteri, sono **profondamente mutate** nell'ultimo trentennio.

Un primo vettore di questo cambiamento ha riguardato la **necessità di ridurre il debito pubblico** e, di conseguenza, **l'intervento pubblico diretto nel sistema economico**, anche per riguadagnare fiducia sui mercati finanziari dopo la crisi dell'autunno 1992. In secondo luogo, il processo di **integrazione europea** ha frenato il tentativo di mantenere il controllo sulle imprese nazionali mediante le cosiddette azioni auree (*golden shares*), che consentivano allo Stato di conservare un ruolo decisivo sulle aziende pur avendone privatizzato la maggior parte del capitale. Tale processo, pur implicando una riduzione del margine di discrezionalità politica di cui le autorità governative dispongono, non ha portato alla sua eliminazione.

L'Italia (e l'Europa) hanno dunque costruito un **ambiente normativo aperto agli investimenti esteri** che ha tuttavia mantenuto uno **spazio per la programmazione e il controllo** delle vicende che riguardano imprese che gestiscono attività strategiche per l'interesse nazionale. L'esercizio dei relativi poteri, di **imposizione di condizioni** o di **veto**, deve fondarsi su **"criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori"**<sup>19</sup> e deve essere giustificato da **"motivi di sicurezza o di ordine pubblico"**.

Nell'attuazione dei poteri speciali si osserva che la **prima funzione** svolta dallo strumento normativo, così come risulta ad esito di una lunga serie di interventi di modifica, è quella di **mantenere informato** il Governo sulla destinazione settoriale degli investimenti diretti esteri in Italia. Questa funzione si è notevolmente accentuata dopo la pandemia, con il **numero delle notifiche che è cresciuto significativamente**, di pari passo con l'ampliamento dell'ambito di applicazione degli obblighi informativi.

Per quanto riguarda invece l'effettivo **esercizio** dei poteri, si osserva un **approccio estremamente selettivo e prudentiale** da parte del Governo, che conferma la natura straordinaria degli interventi, in linea con l'operato del CFIUS statunitense, e la prevalenza di un ambiente favorevole agli investimenti diretti esteri.

---

<sup>19</sup> L'importanza degli elementi di natura tecnica, pur nella "cornice politica" in cui si concretizzano le attività propeutiche all'esercizio dei poteri speciali, è testimoniata, tra l'altro, dall'introduzione, per effetto dell'articolo 4-bis del decreto-legge n. 105 del 2019, di una norma che impone alle autorità amministrative di settore di collaborare fra loro, anche attraverso lo scambio di informazioni, al fine di agevolare l'esercizio dei poteri speciali (articolo 2-bis del decreto legge n. 21 del 2012).

Nell'ottica di valutare l'impatto del complesso di norme in tema di *Golden Power*, in via preliminare va inoltre osservato che l'evoluzione normativa ha registrato la progressiva inclusione di nuovi settori nell'ambito di specie, producendo una dilatazione del concetto di sicurezza nazionale, che ha gradualmente assunto una nuova fisionomia, comprendendo la sicurezza di nuove infrastrutture e tecnologie, nonché aspetti quali la sicurezza energetica e degli approvvigionamenti di materie prime critiche.

L'ulteriore spinta impressa dalla pandemia e dalla guerra fra Russia e Ucraina ha accresciuto l'esigenza di autonomia strategica dei Paesi, ampliando l'ambito delle potenziali minacce alla sicurezza nazionale; un percorso nel quale si inserisce, a livello sovranazionale, anche il regolamento europeo sugli IDE.

Come anticipato, l'intervento del Governo si è mostrato equilibrato e l'evoluzione normativa adeguata al contesto evolutivo della minaccia percepita e dei concetti di sicurezza nazionale e autonomia strategica di Italia e UE.

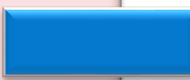
Posta in premessa tale valutazione di carattere generale e sintetico, è possibile evidenziare alcuni **elementi analitici** in grado di suggerire **possibili sviluppi** della normativa in esame:

- 1) l'uso di **definizioni** talvolta tanto **ampie** da poter apparire **indeterminate** può creare incertezze in ordine al momento in cui sorge l'obbligo di notifica, alla cui violazione sono collegate significative sanzioni. L'elevata percentuale di notifiche che si conclude con il "non esercizio dei poteri" o con la "non applicazione" degli stessi può rappresentare il sintomo di un elevato numero di notifiche effettuate solo a scopo prudenziale. Tale fenomeno ha, peraltro, già prodotto un'evoluzione della disciplina collegata alla possibilità di accesso a una **procedura di prenotifica**, introdotta dal D.P.C.M. n. 133 del 2022 proprio per ovviare al considerevole aumento del numero di notifiche inviate al Governo negli ultimi anni. La misura consente, infatti, l'avvio di interlocuzioni preliminari con il Governo italiano al quale può essere chiesta una prima valutazione sull'applicabilità della normativa *Golden Power* a una specifica operazione;



- 2) una complessiva **incertezza** del quadro regolatorio potrebbe dipendere dall'assenza di una tipizzazione **delle prescrizioni e delle condizioni** che il Governo può imporre;
- 3) un ulteriore vettore di **incertezza** potrebbe essere ricondotto alla **stratificazione normativa** degli ultimi dieci anni (vedi *infra*), che ha restituito un **quadro regolatorio frammentato**, del quale appare opportuna una complessiva risistemazione. L'esigenza di provvedere, entro l'ottobre del 2024, al recepimento nell'ordinamento nazionale delle direttive UE n. 2022/2555 (*Network and information system security – NIS 2*) e n. 2022/2557 (*Critical Entity Resilience – CER*), sulla sicurezza delle reti e delle infrastrutture critiche, potrebbe fornire l'occasione per un'**armonizzazione** sulle norme applicabili ai settori considerati strategici e un adeguamento delle misure, anche nell'ottica di **semplificazione degli obblighi** a carico dei soggetti economici interessati;
- 4) l'esercizio dei poteri speciali del Governo comporta dei **rischi per l'investimento azionario**, in quanto le prospettive di sviluppo dell'impresa interessata vengono condizionate alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, limitando l'esecuzione di atti e delibere, condizionando o vietando l'ingresso di nuovi soci. Per compensare tali potenziali impatti negativi il quadro normativo è stato già integrato prevedendo la possibilità di **attivare interventi di sostegno economico** nei confronti delle imprese destinatarie di misure inerenti all'esercizio del *Golden Power* (articolo 2 del decreto legge n. 187 del 2022). Nell'ambito della già citata razionalizzazione del quadro normativo, tale primo intervento potrebbe essere completato e integrato, coerentemente con i rinnovati orientamenti della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, per rafforzare la capacità di bilanciare i rischi connessi al controllo sugli IDE;
- 5) il **D.P.C.M. n. 179 del 2020**, che ha identificato i beni e i rapporti di interesse nazionale nei settori previsti dalla normativa europea, ha incluso, oltre alle infrastrutture e alle tecnologie critiche, le attività economiche di rilevanza strategica svolte in ciascuno dei settori individuati, esercitate da imprese che realizzano un fatturato annuo netto non inferiore a 300 milioni di euro e aventi un numero medio annuale di

dipendenti non inferiore a duecentocinquanta unità. Sono state in tal modo escluse dall'ambito di applicazione della normativa le **piccole e medie imprese**, sempre che non detengano infrastrutture o tecnologie critiche. Tale **limitazione**, che risponde all'esigenza di contenere il numero di notifiche trasmesse al Governo, potrebbe essere oggetto di revisione, sulla base delle evidenze empiriche, per valutare se abbia comportato una riduzione del numero delle informazioni sugli IDE a disposizione del Governo.



<p><b>1) Ampiezza delle definizioni:</b> flessibilità e adattabilità al caso concreto;</p> <p><b>2) Assenza di una tipizzazione di impegni e condizioni:</b> flessibilità e adattabilità al caso concreto;</p> <p><b>3) Stratificazione del quadro normativo:</b> adattamento progressivo al contesto;</p> <p><b>4) Previsione di strumenti di sostegno economico:</b> compensazione per gli operatori del costo opportunità connesso con l'esercizio del <i>Golden Power</i>;</p> <p><b>5) Inclusione delle PMI nell'ambito di applicazione:</b> maggiore patrimonio informativo e capacità di intervento</p>	<p><b>1) Ampiezza delle definizioni:</b> incertezza per gli operatori;</p> <p><b>2) Assenza di una tipizzazione di impegni e condizioni:</b> incertezza per gli operatori;</p> <p><b>3) Stratificazione del quadro normativo:</b> incertezza per gli operatori;</p> <p><b>4) Previsione di strumenti di sostegno economico:</b> necessità di identificare adeguate fonti di copertura degli interventi e di rispettare il quadro europeo sugli aiuti di Stato;</p> <p><b>5) Inclusione delle PMI nell'ambito di applicazione:</b> oneri amministrativi</p>
--	--

## APPENDICE. La disciplina dei poteri speciali nel dettaglio

### Ambito operativo

Con riferimento all'ambito operativo della disciplina in tema di poteri speciali (di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 21 del 2012), il Governo può esercitare — alle condizioni di legge — i poteri speciali nei confronti di **tutte le società**, pubbliche o private, che svolgono attività considerate di rilevanza strategica.

Alla disciplina secondaria (in genere, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) sono generalmente affidate le seguenti funzioni:

- individuazione di attività di rilevanza strategica in rapporto alle quali potranno essere attivati i poteri speciali e delle relative esclusioni;
- individuazione della tipologia di atti o operazioni esclusi dall'ambito operativo della disciplina;
- concreto esercizio dei poteri speciali;
- individuazione di ulteriori disposizioni attuative.

### Sicurezza e difesa

L'articolo 1 del decreto-legge n. 21 del 2012, come da ultimo modificato dall'articolo 24 del decreto-legge n. 21 del 2022, fissa il **requisito** per l'esercizio dei poteri speciali nei comparti **della sicurezza e della difesa**: la sussistenza di una minaccia di **grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale**.

I **poteri speciali**, con riferimento a **imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale**, consentono al Governo di:

- **esercitare il veto** all'adozione di specifiche delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione;
- **imporre specifiche condizioni** nel caso di acquisto di partecipazioni.

Le condizioni fanno riferimento alla sicurezza di approvvigionamenti e informazioni, ai trasferimenti tecnologici e al controllo delle esportazioni;

- **opporsi all'acquisto di partecipazioni da parte di un soggetto diverso dallo Stato italiano**, enti pubblici italiani o soggetti da questi controllati, qualora l'acquirente

venga a detenere un livello della partecipazione al capitale con diritto di voto in grado di compromettere nel caso specifico gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale (articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto-legge n. 21 del 2012).

L'**impresa** che svolge attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale è **tenuta a notificare** alla Presidenza del Consiglio dei ministri una **informativa completa** sulla delibera, sull'atto da adottare o sull'operazione da compiere, in modo da consentire il tempestivo esercizio dei poteri del Governo.

Le norme disciplinano le modalità di esercizio dei poteri dello Stato e il relativo procedimento, nonché ipotesi specifiche. La legge prevede che i decreti di individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e di sicurezza nazionale di cui al comma i siano aggiornati almeno ogni tre anni.

Per la violazione degli obblighi connessi ai poteri speciali è generalmente prevista una **sanzione amministrativa pecuniaria**.

Il **D.P.C.M. 20 marzo 2014, n. 35** ha individuato le procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei predetti settori.

Con il **D.P.C.M. 6 giugno 2014, n. 108** è stato adottato il Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale.

La disciplina delle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali è disposta dal **D.P.C.M. 1° agosto 2022, n. 133**.

Il richiamato articolo 24 del decreto-legge n. 21 del 2022 ha specificato l'ambito di applicazione del **potere di veto** all'adozione di delibere, atti od operazioni dell'assemblea o degli organi di amministrazione di un'impresa che svolge attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale. In particolare, è stata specificata la **portata generale del potere di veto**, disponendo che lo stesso possa essere esercitato con riferimento a **tutte le delibere, atti od operazioni che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità degli attivi medesimi**, compresi quelli (già citati nel testo previgente) aventi ad oggetto la fusione o la scissione della società, il trasferimento dell'azienda o di rami di essa o di società controllate, il trasferimento all'estero della sede sociale, la modifica dell'oggetto sociale, lo

scioglimento della società, la modifica di clausole statutarie relative al limite massimo del possesso azionario, le cessioni di diritti reali o di utilizzo relative a beni materiali o immateriali o l'assunzione di vincoli che ne condizionino l'impiego, anche in ragione della sottoposizione dell'impresa a procedure concorsuali. Con riferimento ai **diritti reali o di utilizzo relativi a beni materiali o immateriali**, è stato inoltre specificato che rientrano negli atti e operazioni soggetti a potere di veto **anche quelli relativi all'assegnazione degli stessi a titolo di garanzia**. Tali modifiche allineano le previsioni applicabili al sistema di difesa e sicurezza nazionale con quelle relative ai settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

Ulteriori modifiche riguardano l'**esenzione dall'obbligo di notifica** per l'operazione che sia in corso di valutazione o già sia stata valutata in relazione all'esercizio dei poteri connessi all'acquisto di partecipazioni in un'impresa che svolge attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale (opposizione all'acquisto o imposizione di specifiche condizioni).

Inoltre, è stato chiarito che la notifica dell'acquisizione è resa dall'acquirente, **ove possibile, congiuntamente alla società le cui partecipazioni sono oggetto dell'acquisto**, confermando i termini (entro dieci giorni) e la contestuale trasmissione delle informazioni necessarie, comprensive di descrizione generale del progetto di acquisizione, dell'acquirente e del suo ambito di operatività, al fine di valutare la (eventuale) minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale, derivante dall'acquisto delle partecipazioni.

Sempre con riferimento alla notifica, il decreto-legge n. 21 del 2022 ha disciplinato in dettaglio i casi in cui la notifica non sia effettuata congiuntamente da tutte le parti del procedimento, per consentire alla società le cui partecipazioni sono oggetto dell'acquisto di partecipare al procedimento e, eventualmente, di essere assoggettata a sanzione in caso di inosservanza delle condizioni imposte.

Viene sottoposta a obbligo di notifica anche **la costituzione di imprese** il cui oggetto sociale ricomprende lo svolgimento di attività di rilevanza strategica ovvero che detengono attivi di **rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale**.

## Energia, trasporti e comunicazioni

L'articolo 2 del decreto-legge n. 21 del 2012 disciplina i **poteri speciali inerenti agli attivi strategici** nei settori dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni e agli **ulteriori attivi individuati sulla base dei fattori critici elencati dalla disciplina europea** (in attuazione di tali disposizioni si veda innanzi tutto il D.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 180). Con riferimento a tali attività strategiche, la normativa consente al Governo di esercitare i seguenti **poteri di veto**:

- **alle delibere, atti e operazioni che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo, della disponibilità o della destinazione** di attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, dando luogo a una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di **minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici** relativi alla sicurezza e al **funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti** (articolo 2, comma 3);
- **alle delibere, atti e operazioni** che abbiano per effetto modifiche della **titolarità del controllo** o della **disponibilità** degli **ulteriori attivi individuati ex lege**, a favore di un soggetto esterno all'Unione europea, limitatamente ai settori delle comunicazioni, dell'energia, dei trasporti, della salute, agroalimentare e finanziario, ivi incluso quello creditizio e assicurativo, anche a favore di un soggetto appartenente all'Unione europea, ivi compresi quelli stabiliti o residenti in Italia; il **cambiamento della loro destinazione**, nonché a qualsiasi delibera che abbia ad oggetto **la modifica dell'oggetto sociale, lo scioglimento della società** o la modifica di specifiche clausole statutarie, dando luogo a una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di **minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici** relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti (articolo 2, comma 2-bis).

L'esercizio di tali poteri è assistito dall'obbligo per la società di fornire al Governo una **informativa completa** sulla delibera, atto o operazione. Il potere di veto **può essere espresso imponendo specifiche prescrizioni o condizioni** ogniqualvolta ciò sia sufficiente ad assicurare la tutela degli interessi pubblici di cui al comma (articolo 2, comma 4);

- **l'imposizione di condizioni e impegni** diretti a garantire la **tutela degli interessi essenziali dello Stato**, in caso di **acquisto da parte di un soggetto esterno all'Unione europea** di partecipazioni di rilevanza tale da determinare l'assunzione del **controllo** di società che detengono attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni e negli **ulteriori settori strategici** (articolo 2, comma 6, primo periodo). L'esercizio del potere è assistito da un **obbligo di notifica** dell'acquisto di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell'acquisto (articolo 2, comma 5) e anche le acquisizioni che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 15, 20, 25 e 50 per cento del capitale. Sono inclusi in tale ambito gli acquisiti di partecipazioni di controllo limitatamente ai settori delle comunicazioni, dell'energia, dei trasporti, della salute, agroalimentare e finanziario, ivi incluso quello creditizio e assicurativo, anche qualora effettuati da un soggetto appartenente all'Unione europea, ivi compresi quelli stabiliti o residenti in Italia;
- **l'opposizione all'acquisto da parte di un soggetto esterno all'Unione europea delle partecipazioni di controllo** in società che detengono i suddetti attivi strategici in casi eccezionali di rischio per la tutela dei già menzionati interessi, non eliminabili attraverso l'assunzione degli impegni (articolo 2, comma 6). L'esercizio del potere è assistito da un **obbligo di notifica** dell'acquisto (articolo 2, comma 5).

Si prevede poi che, **con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri possano essere individuati i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, ulteriori rispetto a quelli** individuati *ex lege*, **nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni**, ai fini della verifica in ordine alla sussistenza di un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, compreso il possibile pregiudizio alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti.

L'individuazione di beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, ulteriori rispetto a quelli appena citati, è riferita ai **fattori produttivi critici di cui all'articolo 4, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2079/452 sul controllo degli**

**investimenti esteri diretti nell'Unione**, che ha disciplinato, tra l'altro, il dialogo tra autorità nazionali e Commissione europea.

In base alla norma europea (articolo 4), **nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico**, gli Stati membri e la Commissione **possono prendere in considerazione** i suoi effetti potenziali, tra l'altro, a livello di:

a) **infrastrutture critiche**, siano esse **fisiche o virtuali**, tra cui l'energia, i trasporti, l'acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l'archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie, e le strutture sensibili, nonché gli investimenti in terreni e immobili fondamentali per l'utilizzo di tali infrastrutture;

b) **tecnologie critiche e prodotti a duplice uso**, tra cui l'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cibersicurezza, le tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell'energia, quantistica e nucleare, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie;

c) **sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici**, tra cui l'energia e le materie prime (anche le cosiddette terre rare), nonché la sicurezza alimentare;

d) **accesso a informazioni sensibili**, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni; o

e) **libertà e pluralismo dei media**.

I **"prodotti a duplice uso"** vengono definiti dall'articolo 2, punto 1, del regolamento (CE) n. 428 del 2009 come i prodotti, inclusi il *software* e le tecnologie, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare. Essi comprendono tutti i beni che possono avere sia un utilizzo non esplosivo sia un qualche impiego nella fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari.

Tale comma 1-ter è stato attuato mediante il **D.P.C.M. n. 179 del 2020**, che introduce le definizioni di **"infrastrutture critiche"**, **"tecnologie critiche"**, **"fattori produttivi critici"**, **"informazioni critiche"** e **"rapporti di rilevanza strategica"**, che costituiscono un elemento essenziale ai fini del corretto inquadramento dell'ambito di applicazione della disciplina e individua gli ulteriori **beni e rapporti rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri speciali nel settore dell'energia**. Sono inoltre individuati i



beni e i rapporti rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri speciali nel settore dell'**acqua**, della **salute**, nel **settore finanziario**, nei settori dell'**intelligenza artificiale**, della **robotica**, dei **semiconduttori**, della **cibersicurezza**, delle **nanotecnologie** e delle **biotecnologie**, nei settori delle **infrastrutture** e delle **tecnologie aerospaziali non militari**, nel settore dell'**approvvigionamento di fattori produttivi** e nel settore **agroalimentare**. Il decreto chiarisce che, **fra i beni e i rapporti rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri speciali** rientra la **piattaforma del Sistema Informativo Elettorale (SIEL)**.

Il provvedimento chiarisce che tra i beni e i rapporti rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri speciali rientrano i **"prodotti a duplice uso"** e individua i beni e i rapporti che sono **esentati dalla disciplina dell'esercizio dei poteri speciali**.

I commi da 4 a *8-bis* dell'**articolo 2** del decreto-legge n. 21 del 2012 **disciplinano gli obblighi di notifica e il procedimento di esercizio dei poteri**. La disciplina regolamentata per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni è stata adottata con il D.P.R. n. 86 del 2014.

Il comma *5-bis* dell'**articolo 2** reca la definizione di **soggetto esterno all'Unione europea**.

**I poteri speciali sono esercitati esclusivamente sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori** (articolo 2, comma 7), tenendo conto, in particolare, di elementi quali:

- l'esistenza, tenuto conto anche delle posizioni ufficiali dell'Unione europea, di motivi oggettivi che facciano ritenere possibile la **sussistenza di legami fra l'acquirente e Paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello stato di diritto**, che non rispettano le norme del diritto internazionale o che hanno assunto comportamenti a rischio nei confronti della comunità internazionale, desunti dalla natura delle loro alleanze, o hanno rapporti con organizzazioni criminali o terroristiche o con soggetti ad esse comunque collegati;
- l'**idoneità dell'assetto** risultante dall'atto giuridico o dall'operazione, tenuto conto anche delle modalità di finanziamento dell'acquisizione e della capacità economica, finanziaria, tecnica e organizzativa dell'acquirente, **a garantire la sicurezza e la**

**continuità degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti;**

- per le operazioni di cui al comma 5 (acquisto a qualsiasi titolo da parte di un soggetto esterno all'Unione europea di partecipazioni in società che detengono gli attivi individuati come strategici) è valutata, oltre alla **minaccia di grave pregiudizio agli interessi pubblici** (di cui al comma 3), anche il pericolo per la **sicurezza** o per l'**ordine pubblico**.

**Le delibere o gli atti o le operazioni adottati o attuati in violazione del veto posto dal Governo sono nulli.**

Per quanto riguarda il **potere di opposizione o imposizione di condizioni all'acquisto di partecipazioni**, fino alla notifica e, successivamente, fino al decorso del termine per l'eventuale esercizio del potere, i diritti di voto o comunque quelli aventi contenuto diverso da quello patrimoniale connessi alle azioni o quote che rappresentano la partecipazione rilevante sono sospesi. Le delibere eventualmente adottate per le quali **risulti determinante l'esercizio di diritti sospesi**, o comunque le delibere o gli atti adottati con **violazione o inadempimento** delle condizioni imposte, **sono nulli**. L'acquirente che non adempia agli impegni imposti è altresì soggetto, salvo che il fatto costituisca reato, a una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del valore dell'operazione, e comunque non inferiore all'1 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio per il quale sia stato approvato il bilancio. In caso di esercizio del **potere di opposizione** l'acquirente **non può esercitare i diritti amministrativi** connessi alle azioni o quote che rappresentano la partecipazione rilevante, e **deve cedere le stesse azioni o quote entro un anno**. In caso di mancata ottemperanza il tribunale, su richiesta del Governo, ordina la vendita delle suddette azioni o quote. Le **deliberazioni** assembleari eventualmente adottate con il voto determinante di tali azioni o quote **sono nulle**.

Con il decreto-legge n. 21 del 2022 sono state tra l'altro apportate le seguenti novità:

- è stato specificato che i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni sono

individuati anche fra quelli oggetto di **concessioni**, comunque affidate, incluse le concessioni di grande derivazione idroelettrica;

- sono stati ampliati gli atti inclusi nell'ambito di applicazione del **potere di veto**;
- è stata prevista la **notifica congiunta**, ove possibile, da parte dell'acquirente e della società che detiene attivi strategici le cui partecipazioni sono oggetto dell'acquisto.

### I poteri nel settore del 5G

L'articolo **1-bis del decreto-legge n. 21 del 2012** (come ridefinito dal decreto-legge n. 21 del 2022) qualifica i **servizi** di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia **5G** quali **attività di rilevanza strategica** per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, **ai fini dell'esercizio dei poteri speciali**. Ai medesimi fini si consente inoltre di identificare **ulteriori servizi, beni, rapporti, attività e tecnologie rilevanti ai fini della sicurezza cibernetica, ivi inclusi quelli relativi alla tecnologia cloud**, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, il Ministro dell'interno, il 24 Ministro della difesa, il Ministro degli affari esteri della cooperazione internazionale e con gli altri Ministri competenti per settore, e sentita l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Il **comma 2** dell'articolo 1-bis impone un **obbligo informativo alle imprese** che, anche attraverso contratti o accordi, intendano **acquisire**, a qualsiasi titolo, beni o servizi relativi alla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione e alla gestione di servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G, ovvero componenti ad alta intensità tecnologica funzionali alla predetta realizzazione o gestione. Prima di procedere all'acquisizione le imprese sono dunque tenute a **notificare un piano** nel quale sono contenute dettagliate informazioni inerenti tra l'altro:

- il **settore** interessato dalla notifica; i dati identificativi del soggetto notificante; il programma di acquisti; **dati dei fornitori; descrizione** dei **beni**, dei **servizi** e delle **componenti ad alta intensità tecnologica** funzionali alla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione e alla gestione delle attività rilevanti; un'informativa

completa sui **contratti in corso** e sulle **prospettive di sviluppo della rete 5G**, ovvero degli ulteriori sistemi e attivi rilevanti; ogni ulteriore informazione funzionale a fornire un dettagliato quadro delle **modalità di sviluppo dei sistemi di digitalizzazione del notificante**, nonché dell'esatto adempimento alle condizioni e alle prescrizioni imposte a seguito di precedenti notifiche;

- un'informativa completa relativa alle eventuali **comunicazioni effettuate** ai fini dello svolgimento delle verifiche di sicurezza da parte del **Centro di valutazione e certificazione nazionale (CVCN)**, inclusiva dell'esito della valutazione, ove disponibile, e delle relative prescrizioni, qualora imposte.

La norma fa salvi gli obblighi previsti dal decreto-legge n. 105 del 2019, che ha istituito il **perimetro di sicurezza nazionale cibernetica**: l'insieme delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, degli enti e degli operatori pubblici e privati aventi una sede nel territorio nazionale, da cui dipenda l'esercizio di una funzione essenziale dello Stato ovvero la prestazione di un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato, dal cui malfunzionamento, interruzione, anche parziali, ovvero utilizzo improprio, possa derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale. Il D.P.C.M. 15 giugno 2021 ha individuato le categorie di beni, sistemi e servizi ICT destinati ad essere impiegati nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica determinando procedure, modalità e termini, secondo cui i **soggetti del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica** che intendano procedere all'**affidamento di forniture di beni, sistemi e servizi ICT** destinati a essere impiegati su reti, sistemi informativi e servizi informatici del perimetro di sicurezza, ne diano **comunicazione** (comprensiva della valutazione del rischio associato all'oggetto della fornitura) **al CVCN**, istituito presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, ai fini dello svolgimento delle verifiche di sicurezza.

Nel **piano** da notificare prima di procedere agli acquisti deve essere inclusa l'informativa completa sui contratti o sugli accordi relativi ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G già autorizzati, in relazione ai quali resta ferma l'efficacia dei provvedimenti autorizzativi già adottati.

Il **comma 3** definisce la **procedura di approvazione del piano**. Entro **trenta giorni** dalla (completezza della) notifica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su conforme delibera del Consiglio dei ministri:

- il piano annuale è approvato senza prescrizioni o condizioni; o
- il piano annuale è approvato con imposizione di prescrizioni o condizioni; o
- è negata l'approvazione del piano con l'esercizio del potere di veto.

Il **comma 4** esplicita i **criteri** e gli **elementi di valutazione** in base ai quali sono esercitati i poteri speciali in relazione ai piani annuali trasmessi, mentre il **comma 5** disciplina il **regime sanzionatorio** applicabile alla violazione di obblighi imposti ai sensi dei precedenti commi e le ulteriori misure per garantire la piena attuazione della relativa disciplina.

Il **comma 6** individua la **composizione del Gruppo di coordinamento** per l'esercizio dei poteri speciali inerenti alle reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G, i sistemi *cloud* e altri attivi rilevanti.

Il **comma 7** prevede [istituzione del **comitato responsabile delle attività di monitoraggio**, tese alla verifica dell'**osservanza delle prescrizioni e delle condizioni** impartite con il provvedimento di esercizio dei poteri speciali, alla analisi della relativa adeguatezza e alla verifica dell'adozione di adeguate misure, anche tecnologiche, attuative delle medesime prescrizioni o condizioni. Vengono inoltre stabiliti gli **obblighi a carico dell'impresa che ha effettuato la notifica del piano approvato con imposizione di prescrizioni o condizioni**.

Il **comma 9** consente l'individuazione di **misure di semplificazione** delle modalità di notifica, dei **termini** e delle **procedure** relativi all'istruttoria ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri speciali in materia di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia di quinta generazione (5G) e *cloud*.

### **Collaborazione tra autorità e coordinamento con la disciplina europea**

L'**articolo 4-bis del decreto-legge n. 105 del 2019** ha introdotto nel decreto-legge n. 21 del 2012 l'articolo 2-bis, che **impone alle autorità amministrative di settore di**

**collaborare fra loro, anche attraverso lo scambio di informazioni, al fine di agevolare l'esercizio dei poteri speciali.** Si tratta di: Banca d'Italia, Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), Autorità di regolazione dei trasporti (ART), Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e **Gruppo di coordinamento** costituito ai sensi dell'articolo 3 del D.P.R. del 6 agosto 2014; a tale Gruppo le altre autorità non possano opporre il segreto d'ufficio, esclusivamente per le finalità di agevolare l'esercizio dei poteri speciali. Il **Gruppo di coordinamento** è presieduto dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri o dal Vicesegretario delegato ed è composto dai responsabili di specifici uffici dei ministeri o da altri designati dai rispettivi ministri interessati.

Il decreto-legge n. 105 del 2019 ha altresì introdotto l'**articolo 2-ter** nel decreto-legge n. 21 del 2012, col quale si **coordina l'esercizio dei poteri speciali con i procedimenti disciplinati dalle norme europee** sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (regolamento n. 452 del 2019), disciplinando il dialogo tra autorità nazionali e Commissione europea.

Ove uno Stato membro o la Commissione notifichi l'intenzione di formulare **osservazioni** o di **emettere un parere** in relazione ad un investimento diretto estero, oggetto di un procedimento in corso, i termini per l'esercizio dei poteri speciali in materia di sicurezza e difesa, nonché di asset strategici, sono sospesi fino al ricevimento delle osservazioni dello Stato membro o del parere della Commissione europea.

I termini per l'esercizio dei poteri speciali sono altresì sospesi nel caso in cui il Governo richieda alla Commissione di emettere un parere o agli altri Stati membri di formulare osservazioni, in relazione a un procedimento in corso.

### **Misure di semplificazione dei procedimenti e prenotifica**

L'articolo 2-*quater* del decreto-legge n. 21 del 2012 ha stabilito che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Gruppo di coordinamento, possono essere individuate misure di semplificazione delle modalità di notifica, dei termini e delle

procedure relativi all'istruttoria ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri speciali del Governo.

Al medesimo decreto è delegata l'individuazione delle modalità di presentazione di una **prenotifica** che consenta l'esame delle operazioni da parte del Gruppo di coordinamento o del Consiglio dei ministri, anteriormente alla formale notifica, affinché venga fornita una valutazione preliminare sull'applicabilità della disciplina dei poteri speciali e sulla "autorizzabilità" dell'operazione. L'attuazione di tali norme è avvenuta mediante il D.P.C.M. 1° settembre 2022, n. 189.

### Verso la disciplina vigente: l'iter normativo

La disciplina del decreto-legge n. 21 del 2012, sinora ricostruita nella sua attuale vigenza, è stata oggetto di numerose modifiche nel corso del tempo.

In sintesi:

- il decreto-legge n. 148 del 2017 ha modificato ed esteso la disciplina dell'esercizio dei poteri speciali del Governo con riferimento alla governance di società considerate strategiche, ampliando anche i settori ai quali i poteri speciali risultano applicabili (energia, trasporti, comunicazioni, nonché al settore della cosiddetta alta intensità tecnologica). Per ulteriori informazioni si fa rinvio al relativo dossier;
- il decreto-legge n. 22 del 2019 ha introdotto disposizioni specifiche in tema di poteri speciali inerenti le reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia di "quinta generazione" (5G). Tale norma qualifica i servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G quali attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali; si veda il relativo dossier per ulteriori informazioni;
- il decreto-legge n. 64 del 2019 ha ulteriormente modificato le norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Il Consiglio dei ministri, nella riunione del 5 settembre 2019, ha deliberato l'esercizio dei poteri speciali ai sensi di tale provvedimento, con riferimento ad alcune operazioni riguardanti le comunicazioni elettroniche basate sulla tecnologia 5G e l'acquisizione di componenti ad alta intensità tecnologica. Tuttavia, alla luce della mancata conversione in legge, l'atto è decaduto il 9 settembre 2019. Si segnala inoltre che, nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 75 del 2019 è stato approvato un emendamento al medesimo disegno di legge con il quale si prevede la sanatoria degli effetti del decreto-legge n. 64

del 2019. Nel corso dell'esame parlamentare del decreto-legge n. 105 del 2019, i contenuti del decreto-legge n. 64 del 2019 sono stati parzialmente ripresi mediante l'introduzione dell'articolo 4-bis;

- il decreto-legge n. 105 del 2019 (articolo 4-bis) ha previsto l'introduzione di ulteriori circostanze che il Governo può tenere in considerazione per l'esercizio dei poteri speciali, nel caso in cui l'acquirente di partecipazioni rilevanti sia un soggetto esterno all'Unione europea. È stata sottoposta all'obbligo di notifica l'acquisizione a qualsiasi titolo (in luogo del solo acquisto) di beni o servizi relativi alle reti 5G, quando attuati con soggetti esterni all'Unione europea. È stato consentito l'aggiornamento dei regolamenti che individuano gli attivi di rilevanza strategica tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, in luogo di decreti del Presidente della Repubblica, anche in deroga alle procedure previste dalla legge n. 400 del 1988, semplificando contestualmente la procedura per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti. È stata, infine, disciplinata la notifica riguardante delibere, atti e operazioni relativi a specifici asset di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, in presenza di condizioni particolari relative alla provenienza dell'acquirente ovvero agli effetti delle operazioni compiute. Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio al relativo dossier;
- il decreto-legge n. 23 del 2020 ha inciso sia con modifiche alla disciplina strutturale, sia con l'introduzione di una disciplina emergenziale dei poteri speciali, legata alla pandemia da COVID 19. Successivamente i termini di tale disciplina emergenziale sono stati estesi dal decreto-legge n. 137 del 2020 (al 30 giugno 2021), dal decreto-legge n. 56 del 2021 (al 31 dicembre 2021) e, per effetto del decreto-legge n. 228 del 2021, al 31 dicembre 2022;
- il decreto-legge n. 21 del 2022 ha determinato il superamento del regime emergenziale degli anni di pandemia, prevedendo inoltre forme di semplificazione, tra cui: la cosiddetta "prenotifica", volta a dare uno strumento consultivo per gli investitori e ridurre le numerose notifiche cautelative; l'estensione della partecipazione procedimentale anche nei confronti delle società target, eliminando così il regime di doppia notifica; su tecnologia 5G e altri asset tecnologici, il passaggio dalla notifica del singolo contratto alla pianificazione annuale;
- il decreto-legge n. 187 del 2022, recante misure urgenti a tutela dell'interesse nazionale nei settori produttivi strategici dell'energia, è intervenuto nel settore specifico della raffinazione degli idrocarburi offrendo un ventaglio di misure che, alla luce della crisi energetica indotta dalla guerra fra Russia e Ucraina, mirano a tutelare la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti e a mantenere l'operatività delle reti e degli impianti. Oltre alle previsioni emergenziali riferite all'energia, il decreto ha introdotto la possibilità di attivare interventi di sostegno economico nei confronti delle imprese destinatarie di misure inerenti all'esercizio dei poteri speciali. Tali interventi riguardano la possibilità per il Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT), su istanza dell'impresa, di valutare l'accesso prioritario della stessa al Fondo per la



salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa e di valutare con priorità la sussistenza dei presupposti per l'accesso prioritario agli interventi erogati dal Patrimonio Rilancio gestito da Cassa Depositi e Prestiti. La norma consente inoltre all'impresa di formulare istanza per l'accesso prioritario agli strumenti dei contratti di sviluppo e degli accordi per l'innovazione. I criteri di valutazione delle possibilità sopracitate, i termini e le modalità per l'accesso alle misure di sostegno sono demandati dalla norma primaria a un decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*.

## Bibliografia

- Alvaro S., Lamandini M., Police A., Tarola I., *La nuova via della seta e gli investimenti esteri diretti in settori ad alta intensità tecnologica il golden power dello Stato italiano e le infrastrutture finanziarie*, Consob, Discussion Paper n. 20, 2019.
- Aresu A., *Dalla golden share al golden power: la dimensione strategica*, in *I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici*, (a cura di Della Cananea G., Fiorentino L.), Editoriale scientifica, Napoli, 2020
- Assonime, circolare 11/2023 – *Poteri speciali dello Stato. Evoluzione del quadro normativo e profili operativi del Golden Power*.
- Bonelli E., *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, 1996
- Bonn A., Cristadoro R., *Gli investimenti diretti esteri e le multinazionali*, Banca d'Italia, Occasional Paper n. 243, ottobre 2014
- Cassese S., *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2000
- CEMISS, Centro Militare Studi Strategici, *Il controllo degli investimenti stranieri nel nascente mercato europeo della difesa e della sicurezza*, 2008
- Clarich M., *Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra diritto pubblico e diritto privato*, in *Le società a partecipazione pubblica* (a cura di Guerrera F.), Torino, 2010
- Daidone A., *Il golden power*, in *Codice delle società a partecipazione pubblica* (a cura di G. Morbidelli), Milano, 2018
- Ferrari Zumbini A., *I principi dell'Unione europea in materia di golden power: opportunità e limiti*, in *I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici*, (a cura di Della Cananea G., Fiorentino L.), Editoriale scientifica, Napoli, 2020
- Gaspari F., *Libertà di circolazione dei capitali, privatizzazioni e controlli pubblici*, Torino, 2015
- Lamandini M., *Golden share e libera circolazione dei capitali in Europa e in Italia*, in *Giur. Comm.*, 2016
- Saltati L., *Il tentativo francese di controllo in TIM*, in *I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici*, (a cura di Della Cananea G. - Fiorentino L.), Editoriale scientifica, Napoli, 2020
- Valensise B., *I settori strategici dopo la riforma*, in *I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici*, (a cura di Della Cananea G., Fiorentino L.), Editoriale scientifica, Napoli, 2020
- Vigna G., *Le decisioni del governo riguardanti la tecnologia 5G*, in *I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici*, (a cura di Della Cananea G., Fiorentino L.), Editoriale scientifica, Napoli, 2020



**SENATO DELLA REPUBBLICA**

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO  
*IMPACT ASSESSMENT OFFICE*

[www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto](http://www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto)