



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori URSO, CIRIANI, BALBONI, CALANDRINI,
DE BERTOLDI, LA PIETRA, PETRENGA e RAUTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 2020

Disposizioni in materia di sicurezza nazionale volte a rafforzare la tutela degli interessi strategici economici e il ruolo del Parlamento ed estensione del *golden power* al settore creditizio e finanziario

ONOREVOLI SENATORI. - La trasformazione digitale, frutto della seconda rivoluzione tecnologica che ha aperto la strada all'intelligenza artificiale e la sempre maggiore integrazione delle economie e dei mercati hanno influito anche sul ruolo del comparto *intelligence*, che alla tradizionale tutela del settore politico-militare ha necessariamente dovuto affiancare la protezione del patrimonio economico, scientifico e industriale nazionale.

Oggi è di prioritaria importanza difendere i dati sensibili e il *know-how* nazionale, proteggere gli interessi economici, industriali e scientifici della nazione al fine di prevenire, contenere o fermare campagne predatorie condotte da fondi sovrani o imprese straniere che mirano a impossessarsi di tecnologie chiave in settori strategici.

Le minacce moderne ignorano, ormai, le frontiere fisiche ed estendono la sicurezza a un livello « omnicomprensivo » rispetto alle capacità di difesa sul piano militare, richiedendo una concezione di protezione che potremmo definire dinamica, sempre più attenta a pericoli derivanti da operazioni predatorie di investimento di soggetti esteri in società, spesso anche medio piccole, quali ad esempio quelle delle *start up*, al fine di acquisirne la tecnologia sottraendola agli stessi artefici.

In tale contesto, la difesa dell'interesse nazionale passa attraverso nuove e importanti sfide, tra le quali spicca l'acquisizione della consapevolezza che i nuovi conflitti coinvolgono sempre più entità non statali - grandi imprese multinazionali, fondi di investimento, ecc. - che talvolta hanno un peso economico e geopolitico persino superiore a quello di Stati tradizionali di media entità e

la necessità della diffusione di una cultura dell'interesse e della sicurezza nazionali che abbia cura di un'attività di formazione continua, organica e strutturata della classe dirigente economica, amministrativa e militare del Paese sui temi della difesa dell'interesse nazionale.

Alla luce di queste premesse è necessario riflettere sull'adeguatezza dell'attuale assetto organizzativo del comparto *intelligence* e lavorare a recuperare quel *gap* di unità nella definizione di « interesse nazionale », dotando il nostro Paese di una forte struttura d'*intelligence* economica che rafforzi il lodevole lavoro già svolto dalle nostre Agenzie e dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS).

In considerazione della rivoluzione apportata dalle nuove tecnologie che impone la necessità di superare i confini dello Stato nazionale e della consapevolezza che la competizione è tra attori non statali, è necessaria una strategia oltre che difensiva anche propositiva, « di attacco », che veda seduti allo stesso tavolo con il Governo e le amministrazioni preposte alla sicurezza nazionale anche le imprese; un tavolo che aiuti a delineare una strategia che - lungi da anacronistiche e deleterie tentazioni protezionistiche esiziali per un Paese come l'Italia votato all'*export* e bisognoso di investimenti anche esteri - vada al di là della mera difesa della nostra impresa nazionale sul territorio e miri a sostenere i nostri operatori economici nella competizione su scala globale.

In tale contesto occorre promuovere e sostenere la cultura dell'interesse della sicurezza nazionale superando la concezione statica, intesa come mera difesa delle tipiche

prerogative dello Stato sovrano, in favore di una concezione dinamica, ossia come azioni da adottare per meglio competere a livello mondiale.

Molti Paesi (ad esempio, la Francia e l'Inghilterra, ma in parte anche la Germania) sono già avanti nella elaborazione di una cultura della difesa dell'interesse nazionale e hanno investito su una formazione di alto livello (istituzioni universitarie e scuole di specializzazione), volta a preparare una classe dirigente capace d'interpretare l'interesse nazionale alla luce delle sfide della globalizzazione, alti dirigenti dell'economia ed esperti della sicurezza nazionale.

È opportuno lavorare anche in Italia ad un grande progetto di cultura della sicurezza e dell'interesse nazionale diffondendo la pratica nelle imprese e ottimizzando i flussi di informazione tra settore pubblico e privato, nel cui ambito lo Stato italiano possa attuare un vero e proprio « patriottismo economico » raccogliendo ed elaborando tutte quelle informazioni che possono essere rilevanti per il settore economico e sulla base delle quali si possono effettuare delle scelte operative ponderate, ponendo in essere opportune sinergie tra classe politica, imprese e servizi di sicurezza sul modello francese.

Un approccio offensivo nel campo della *intelligence* economica – strumento indispensabile per una guerra economica – rappresenta una risorsa imprescindibile per il nostro Paese per assicurarsi la sicurezza interna, l'indipendenza in termini di risorse, la capacità di difendersi di fronte alla minaccia commerciale o finanziaria rappresentata dagli altri Stati.

A livello internazionale, tra il 2016 e il 2017, si è registrato un certo allarme in relazione agli investimenti diretti effettuati da alcuni fondi sovrani e dalla Cina; nel 2016, per la prima volta nella storia moderna, il valore degli investimenti esteri diretti cinesi in Europa ha superato il valore degli inve-

stimenti esteri diretti effettuati dai Paesi dell'Unione europea in Cina.

Fonte di questa preoccupazione sono stati soprattutto i dati relativi all'importante aumento degli investimenti esteri diretti in Europa nei settori ad alta tecnologia. Dall'esame della distribuzione settoriale degli investimenti diretti esteri (IDE), nel 2019, in Europa, emerge che i principali macrosettori oggetto delle acquisizioni sono stati quelli della finanza, della tecnologia e delle comunicazioni; proprio attraverso tali acquisizioni, secondo la Commissione europea, determinati Paesi possono utilizzare le attività a scapito non solo del vantaggio tecnologico ma anche della sicurezza e dell'ordine pubblico dell'Unione europea. Con particolare riferimento, poi, al settore finanziario e all'interesse nazionale italiano, si rileva che mentre gli investimenti in Europa nel settore finanziario sono al 22 per cento, in Italia questi sono superiori al 40 per cento. Praticamente il doppio.

Sul fronte della sicurezza, i fondi sovrani d'investimento destano ancor maggiore preoccupazione; in questi ultimi anni si è registrata una crescita delle disponibilità finanziarie di tali fondi e la loro strategia di investimento è perlopiù trasmigrata dagli investimenti di portafoglio agli investimenti diretti esteri. Il timore è che alcuni fondi sovrani siano mossi più da interessi geopolitici che da interessi finanziari e tale timore è alimentato dalla circostanza che la loro attività non è connotata dal grado di trasparenza che generalmente caratterizza i normali operatori finanziari. Per queste ragioni la riforma sui « *golden powers* » ha differenziato la disciplina tra soggetti UE e *extra* UE, introducendo, tra i criteri per valutare la minaccia di pregiudizio agli interessi nazionali tutelati, criteri legati all'appartenenza dell'investitore a Stati che non riconoscono il principio democratico e il principio dello Stato di diritto.

Il decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, all'articolo 14, ha, per la prima volta, in Italia e in Europa, esteso il perimetro degli interessi essenziali (strategici) del nostro Paese ai fini dell'esercizio del *golden power* del Governo alle infrastrutture finanziarie, considerate realtà ad alta intensità tecnologica. In assenza di una definizione, con il termine « infrastruttura finanziaria », quale attività di rilevanza strategica e degli attivi strategici, si sono intese comprendere le istituzioni, le informazioni, la tecnologia, le reti, gli impianti, le installazioni e, appunto, le « infrastrutture » fisiche e tecnologiche che consentono le operazioni nel settore finanziario; le infrastrutture, cioè, che consentono alle famiglie, alle imprese e alle autorità una gestione dei flussi informativi funzionali allo svolgimento di qualsiasi attività finanziaria, nonché il pagamento e la consegna in modo sicuro ed efficiente di azioni, titoli di debito e altri strumenti finanziari negoziati sui mercati finanziari.

In quest'ambito, particolare preoccupazione destano le strategie adottate dai grandi fondi di investimento o da istituzioni finanziarie estere nei confronti dei settori bancari e assicurativi.

Le relazioni dei servizi segreti al Parlamento degli ultimi anni hanno già evidenziato la fragilità del comparto creditizio e finanziario italiano e hanno posto l'accento sul rischio che il settore diventi facile preda di speculazioni. Nei portafogli di banche e assicurazioni, infatti, si trova la maggiore parte dei titoli pubblici con i quali lo Stato assicura il suo sostentamento (circa 300 miliardi di euro nei bilanci delle assicurazioni e 455 miliardi nelle banche) e il risparmio degli italiani che fa gola a molti operatori stranieri e che, nonostante la crisi abbia assottigliato la capacità delle famiglie di mettere soldi da parte, resta ancora un *asset* rilevante e assolutamente strategico per il Paese.

Si rende, dunque, opportuno estendere l'esercizio del *golden power* anche al settore bancario, creditizio e assicurativo, che assume senza dubbio rilevanza di interesse nazionale svolgendo un'importantissima attività di intermediazione nella gestione del debito pubblico essenziale per la stabilità finanziaria interna del Paese, anche alla luce delle proposte di riforma del Meccanismo europeo di stabilità (MES) – in particolare, quella Schauble-Scholz – sulla ponderazione dei titoli di Stato che potrebbe comportare la vendita da parte delle banche italiane di massicce quantità di titoli di Stato presenti nei propri portafogli, con conseguente crollo del prezzo e aumento del rendimento, aprendo la strada alla speculazione finanziaria sulle nostre banche e sul nostro debito pubblico e il venire meno della caratteristica di « *risk free* » per gli stessi titoli. Inoltre se le condizioni relative al debito pubblico si alterassero, le banche italiane sottoscriverebbero sempre meno debito pubblico, rendendo sempre più difficile il rinnovo dei titoli di Stato.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, con il presente disegno di legge si intende dare un contributo nelle direzioni indicate, in attesa che maturino i tempi per una riflessione più ampia sulla necessità di una riforma vera e propria dei servizi di sicurezza che riveda l'attuale divisione che potremmo definire geografica ormai superata dall'assenza di limiti oggettivi tra confini interni ed esterni (come dimostra, ad esempio, l'attività di *cybernetica*) a favore di una più funzionale struttura unitaria che preveda divisioni per competenze in agenzie tematiche, anche al fine di evitare duplicazioni e facilitare l'attività di sorveglianza e di intervento.

Il disegno di legge all'articolo 1, al fine di rafforzare l'attività di *intelligence* economica, allarga la composizione del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) ai Ministri delle infrastrut-

ture e dei trasporti, dell'università e della ricerca e al Ministro o sottosegretario con delega al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) quando vengano trattate questioni inerenti la sicurezza nel campo economico produttivo e istituzionalizzando come necessaria la figura dell'autorità delegata che, nella legislazione vigente, è solo eventuale (oggi il Presidente del Consiglio dei ministri, ove lo ritenga opportuno, può delegare talune sue prerogative a un Ministro senza portafoglio o a un sottosegretario di Stato alla Presidenza). Si prevede, inoltre, che l'Autorità delegata partecipi alle riunioni del CIPE quando vengano trattate questioni che incidono, anche in maniera indiretta, sulla sicurezza nel campo economico produttivo. Al fine, poi, di consentire la costruzione di presidi tecnici dedicati presso la Presidenza del Consiglio e la concentrazione in una sola sede dei vari *step* procedurali e delle funzioni di studio, ricerca e attività pre-legislativa attinenti al tema della sicurezza nazionale, il disegno di legge istituisce due tavoli interistituzionali che prevedono la partecipazione dei rappresentanti del mondo economico produttivo e del mondo accademico e della ricerca, delle Autorità di garanzia, nonché dei massimi esponenti del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, al fine di creare l'uno una rete integrata che garantisca il massimo scambio di informazioni con funzioni di consulenza, proposta e confronto stabile volta a promuovere e tutelare le imprese nazionali e l'altro finalizzato alla promozione della cultura dell'interesse e della sicurezza nazionali. Si prevede, dunque, la creazione di due tavoli strategici nazionali di

cui siano parte il Governo, i vertici del sistema di sicurezza nazionale e le imprese, che indirizzino verso un'azione dello Stato mirata non solo alla mera fase di difesa rispetto a scalate straniere ostili ma che, al contrario, possa promuovere e tutelare le imprese nazionali nella loro affermazione su scala globale.

L'articolo 2 estende l'esercizio del potere speciale del Governo (il *golden power*) al settore del credito, assicurativo e finanziario, al fine di tutelare gli interessi nazionali, il risparmio degli italiani e la stabilità finanziaria dello Stato.

L'articolo 3 estende il *golden power* anche ai soggetti interni all'Unione europea.

L'articolo 4 prevede una più incisiva partecipazione del Parlamento nel sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e l'introduzione di una legge annuale per la sicurezza nazionale. A tal fine si anticipa al mese di gennaio la presentazione della relazione che il Governo trasmette alle Camere sulla politica dell'informazione per la sicurezza e sui risultati ottenuti, compreso il documento di sicurezza nazionale, concernente le attività relative alla protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali nonché alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica. Le Camere sono chiamate tempestivamente ad esprimersi con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti affinché poi il Governo presenti un disegno di legge annuale per la sicurezza nazionale, al fine di rispondere alle esigenze emerse dalla relazione annuale, volte a garantire la piena funzionalità del sistema di sicurezza nazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Autorità delegata e composizione del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica)

1. Alla legge 3 agosto 2007, n. 124, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: « , ove istituita, », ovunque ricorrano, sono soppresse;

b) all'articolo 3, comma 1, le parole: « , ove lo ritenga opportuno, può delegare » sono sostituite dalla seguente: « delega »;

c) all'articolo 3, dopo il comma 1-*bis* è inserito il seguente:

« 1-*ter*. L'Autorità delegata partecipa alle riunioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica quando sono trattate questioni che incidono, anche in maniera indiretta, sulla sicurezza nel campo economico produttivo »;

d) all'articolo 5, comma 3, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nonché dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'università e della ricerca e dal Ministro o sottosegretario con delega al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) quando sono trattate questioni inerenti la sicurezza nel campo economico produttivo »;

e) al capo I, dopo l'articolo 8 sono aggiunti i seguenti:

« Art. 8-*bis*. - *(Tavolo interistituzionale di coordinamento con il sistema economico produttivo)* - 1. Al fine di creare una rete integrata che garantisca il massimo scambio di informazioni con funzioni di consulenza,

proposta e confronto stabile nel perseguimento dell'interesse nazionale e volta a promuovere e tutelare le imprese nazionali, è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un tavolo interistituzionale di coordinamento con il sistema economico produttivo, di seguito denominato "tavolo".

2. Il tavolo, le cui modalità di composizione, organizzazione e funzionamento sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è composto da rappresentanti del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica di cui all'articolo 5, integrati dai presidenti della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), dell'Autorità di regolazione dei trasporti, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dal Comandante generale della Guardia di finanza, dal presidente e dal vice presidente del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nonché dai rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative delle categorie economiche e produttive e delle Camere di commercio e, ove necessario, dai rappresentanti delle principali aziende definite nel perimetro di sicurezza nazionale di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.

3. Ai componenti del tavolo non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza e altri emolumenti comunque denominati, né rimborsi spese.

Art. 8-ter. - *(Tavolo strategico per la promozione della cultura dell'interesse nazionale e della sicurezza nazionale)* - 1. Ai fini della promozione della cultura dell'interesse nazionale e della sicurezza nazionale,

è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un tavolo interistituzionale di coordinamento integrato, di seguito denominato "tavolo".

2. Il tavolo, le cui modalità di composizione, organizzazione e funzionamento sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è composto da rappresentanti del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica di cui all'articolo 5, integrati dal presidente e dal vicepresidente del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, dai rappresentanti delle università e degli enti di ricerca, della Conferenza dei rettori delle università italiane, del Consiglio nazionale delle ricerche, della Scuola nazionale dell'amministrazione e, ove necessario, dai rappresentanti di associazioni o enti di ricerca di carattere nazionale competenti per le materie trattate.

3. Ai componenti del tavolo non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza e altri emolumenti comunque denominati, né rimborsi spese ».

Art. 2.

(Estensione del golden power al settore del credito, assicurativo e finanziario)

1. Al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2:

1) al comma 1, primo periodo, dopo le parole: « dei trasporti e delle comunicazioni » sono inserite le seguenti: « e del credito, assicurativo e finanziario »;

2) dopo il comma 9 sono aggiunti i seguenti:

« 9-bis. È soggetta ad autorizzazione preventiva e al parere favorevole delle mede-

sime imprese, l'acquisizione a qualsiasi titolo di partecipazioni in imprese che operano nel settore del credito, assicurativo e finanziario e che comportano il controllo o la possibilità di esercitare un'influenza notevole o che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10 per cento, tenuto conto delle azioni o quote già possedute. Sono altresì soggette ad autorizzazione preventiva le variazioni delle partecipazioni quando la quota dei diritti di voto o del capitale raggiunge o supera il 15 per cento, il 20 per cento, il 30 per cento o 50 per cento, anche tenuto conto delle azioni o quote già possedute.

9-ter. Nel caso di banche, la proposta della Banca d'Italia alla Banca centrale europea (BCE) ai sensi dell'articolo 19 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, deve essere preliminarmente autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero dello sviluppo economico con provvedimento congiunto; nel caso di assicurazioni l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero dello sviluppo economico con provvedimento congiunto sentito il parere dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS); in tutti gli altri casi è rilasciata con provvedimento congiunto del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dello sviluppo economico.

9-quater. Non possono essere esercitati i diritti di voto e gli altri diritti che consentono di influire sulle società di cui al comma *9-bis* inerenti le partecipazioni per le quali le autorizzazioni previste dai precedenti commi non sono state ottenute ovvero sono state sospese o revocate. In caso di inosservanza del divieto, la deliberazione o il diverso atto, adottati con il voto o il contributo determinanti delle partecipazioni previste dai precedenti commi sono impugnabili secondo le previsioni del codice civile. L'impugnazione può essere proposta dagli altri azionisti, dal Ministero dell'economia

e delle finanze e dalla Banca d'Italia entro centottanta giorni dalla data della deliberazione ovvero, se questa è soggetta a iscrizione nel registro delle imprese, entro centottanta giorni dall'iscrizione o, se è soggetta solo a deposito presso l'Ufficio del registro delle imprese, entro centottanta giorni dalla data di questo. Le partecipazioni per le quali non può essere esercitato il diritto di voto non sono computate ai fini della regolare costituzione della relativa assemblea. Non possono essere esercitati i diritti derivanti dai contratti o da strumenti derivati per le partecipazioni per le quali le autorizzazioni previste dal presente articolo non sono state ottenute ovvero sono state sospese o revocate.

9-quinquies. Le partecipazioni per le quali le autorizzazioni previste dai commi *9-bis* e *9-ter* non sono state ottenute o sono state revocate devono essere alienate entro il termine di centottanta giorni dall'acquisizione »;

3) alla rubrica sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nonché del credito, assicurativo e finanziario » .

Art. 3.

(Estensione del golden power ai soggetti interni all'Unione europea)

1. Le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 2 e seguenti, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, si applicano anche nei confronti dei soggetti interni all'Unione europea per un periodo non superiore a dodici mesi.

Art. 4.

(Relazione al Parlamento e legge annuale per la sicurezza nazionale)

1. L'articolo 38 della legge 3 agosto 2007, n. 124, è sostituito dal seguente:

« Art. 38. - *(Relazione al Parlamento e legge annuale per la sicurezza nazionale)* -

1. Entro il mese di gennaio di ogni anno il Governo trasmette alle Camere una relazione scritta, riferita all'anno precedente, sulla politica dell'informazione per la sicurezza e sui risultati ottenuti.

2. Alla relazione di cui al comma 1 è allegato il documento di sicurezza nazionale, concernente le attività relative alla protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali, nonché alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica.

3. Le Camere tempestivamente si pronunciano con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

4. Entro il mese di aprile di ogni anno il Governo presenta alle Camere il disegno di legge annuale per la sicurezza nazionale al fine di rispondere alle esigenze emerse dalla relazione annuale, tenendo anche conto degli atti approvati dalle Camere, nonché di garantire la piena funzionalità del sistema di sicurezza nazionale.

5. Il disegno di legge annuale per la sicurezza nazionale reca ai fini di cui al comma 4:

a) norme di immediata applicazione;

b) una o più deleghe al Governo per l'emanazione di decreti legislativi, da adottare non oltre centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge;

c) l'autorizzazione all'adozione di regolamenti, decreti ministeriali e altri atti;

d) norme integrative o correttive di disposizioni contenute in precedenti leggi con esplicita indicazione delle norme da modificare o abrogare ».

€ 1,00