



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LANNUTTI, BELISARIO, ASTORE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, GIAMBRONE, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA e RUSSO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 NOVEMBRE 2008

Divieto di assunzione di partecipazioni di controllo, da parte di enti o imprese di Stati non aderenti all’Unione europea o all’Associazione europea di libero scambio-EFTA, nelle imprese operanti in settori strategici dell’economia nazionale

ONOREVOLI SENATORI. - con il presente disegno di legge si intende disciplinare, nei confronti dei fondi sovrani gestiti da Stati non aderenti all'Unione europea o all'Associazione europea di libero scambio (EFTA), il divieto di assumere partecipazioni rilevanti o di controllo nei settori o nelle imprese operanti in settori strategici dell'economia nazionale. Si stabilisce pertanto che la soglia massima della quota di capitale posseduta dai fondi sovrani in aziende italiane «strategiche» non può superare il 20 per cento del capitale totale. A tal fine si provvede, quindi, ad integrare l'articolo 25 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (cosiddetta legge antitrust) la quale, «per ragioni essenziali di economia generale», assegna al Governo il potere di vietare le operazioni di concentrazione, nel caso in cui a dette operazioni di acquisizione partecipino enti o imprese di Stati che non tutelano l'indipendenza degli enti o delle imprese con norme di effetto equivalente a quello italiano, o applicano disposizioni discriminatorie.

Il regime di apertura agli investimenti stranieri costituisce uno dei pilastri fondamentali dello sviluppo economico del nostro Paese. La stessa Unione europea garantisce la libertà di insediamento delle imprese e la libera circolazione dei capitali. Pertanto, la nuova norma, solo in casi specifici e sempre nel rispetto del principio della proporzionalità, offre al Ministero dell'economia e delle finanze uno strumento di controllo sugli investimenti che potrebbero porre problemi sotto il profilo della sicurezza nazionale. Nessun muro vuole essere eretto per bloccare del tutto gli investimenti dei fondi sovrani in Italia, ma piuttosto si vuole almeno porre un limite alle acquisizioni di questi investitori, anche per allinearsi alle normative europee,

ed adottare così meccanismi di difesa più efficaci rispetto a quelli attualmente vigenti, nel caso di scalate ostili alle imprese nazionali che rivestono un ruolo strategico.

Infatti, i fondi sovrani gestiti da Paesi non democratici possono rappresentare dei rischi per le democrazie occidentali, sia dal punto di vista della trasparenza (a volte non esistono dati ufficiali neanche sulle somme gestite), sia dal punto di vista dell'importanza strategica delle attività nel portafoglio dei fondi stessi.

La legge americana prevede che le conseguenze per la sicurezza nazionale di acquisizioni di società USA da parte di non americani siano vagliate da un apposito comitato (Comitato per gli investimenti esteri negli Stati Uniti o *Committee on Foreign Investment in the US*, CFIUS). Ebbene, quando nel 2006 il CFIUS si è espresso sulla acquisizione della P&O (una società britannica attiva nella gestione di diversi scali marittimi negli USA) da parte di una compagnia marittima di Dubai (*Dubai Ports World*, DPW), il suo verdetto favorevole, emesso in tempi *record* anche grazie alla benedizione del presidente Bush, ha generato una sollevazione *bipartisan* talmente violenta che alla fine DPW è stata costretta a vendere P&O ad un soggetto americano (il colosso finanziario-assicurativo *American International Group*, AIG). I membri del Congresso USA hanno dunque ritenuto un intollerabile *vulnus* alla sicurezza nazionale il fatto che una società degli Emirati Arabi Uniti gestisse 24 *terminal* di *container* dei porti di New York, New Jersey, Philadelphia, Miami e New Orleans (che ne contano un totale di 829), in un Paese in cui comunque il 75 per cento del traffico merci in arrivo via *container* è già gestito da società non americane. I dollari

arabi sono pericolosi se investiti nei porti USA, mentre sono i benvenuti quando devono risanare i danni dei *crack* bancari derivanti dalla finanza spregiudicata e dalla creazione del denaro dal nulla, ossia piramidi finanziarie di prodotti derivati pari a trilioni di miliardi di dollari (solo gli OTC), derivati fuori bilancio che ammontano a 600.000 miliardi di dollari, contro un PIL mondiale di 55.000.

Gli ingenti capitali dei fondi sovrani di vari Stati che gestiscono patrimoni per oltre 3.000 miliardi di dollari affluiscono principalmente dai Paesi occidentali che hanno bisogno delle materie prime, come gas e petrolio, per far funzionare l'economia ed il loro modello di sviluppo. Il fondo sovrano più grande al mondo è quello degli Emirati Arabi con 875 miliardi di dollari.

Nei prossimi cinque anni, le già ragguardevoli risorse di questi investitori potenti e discreti sembrano destinate a quintuplicarsi, raggiungendo la somma di 13.000 miliardi di dollari.

Secondo *BreakingViews*, nel 2007 i fondi sovrani hanno fatto acquisizioni per oltre 75 miliardi di dollari. A fine 2007, dopo l'annuncio di costi straordinari per oltre 9 miliardi (effetto *subprime*), la *China Investment Corporation* (patrimonio stimato attorno ai 200 miliardi di dollari) ha iniettato nella banca americana *Morgan Stanley* 5 miliardi di dollari di capitali freschi; la stessa *China Investment Corporation* ha anche investito 3 miliardi di dollari in *Blackstone*, importante gestore di fondi americani con attività globali (tra le sue molte attività possiede alcuni parchi *Legoland* e, in Italia, *Gardaland*).

Il fondo sovrano del Qatar (*Qatar Investment Authority*, patrimonio stimato intorno ai 60 miliardi di dollari) con il 14,5 per cento è il primo azionista del LSE (*London Stock Exchange*, Borsa di Londra, di cui fa parte anche Borsa italiana) e detiene il 27 per cento del gruppo britannico *Sainsbury* (supermercati). L'americana *Citicorp*, una

delle più grandi banche del mondo, per salvarsi dallo *tsunami subprime* (10 miliardi di dollari di costi straordinari), è stata costretta a bussare alla porta della ADIA (*Abu Dhabi Investment Authority*), il più grande fondo sovrano del mondo, con patrimonio compreso tra i 650 e gli 850 miliardi di dollari (dati ufficiali è impossibile averne). Il fondo di Singapore GIC (330 miliardi) ha investito un miliardo in *Sintonia (Benetton)* ed a fine 2007 ha investito 5 miliardi di dollari nel salvataggio di *Morgan Stanley*.

Il crescente timore dei Paesi occidentali, in merito alle scalate dei fondi sovrani ad aziende europee, che puntino a conquistare potere e condizionamento politico nei Paesi interessati e non solo a rilevare azioni, ha indotto la Germania, che aveva leggi restrittive solo a protezione dell'industria militare, a varare un provvedimento che prevede il diritto di veto su eventuali acquisizioni giudicate rischiose per la sicurezza nazionale. A diventare strategici per la sicurezza nazionale a Berlino sono diversi settori, dalle telecomunicazioni alle biotecnologie, dall'elettronica all'aerospaziale. Per mettere un argine alle eventuali scalate da parte dei fondi sovrani, il Governo di coalizione guidato da Angela Merkel ha varato il 20 agosto 2008 una proposta di legge secondo la quale, se un fondo sovrano straniero tenterà di rilevare oltre il 25 per cento di un'azienda ritenuta importante e strategica per la sicurezza nazionale, il Governo avrà potere di opporsi con il veto, bloccando i piani d'investimento del fondo, o al minimo di chiedere chiarimenti documentati.

Lo scorso 3 settembre 2008, sotto l'egida del Fondo monetario internazionale (FMI), a Santiago del Cile, una ventina dei principali fondi sovrani del mondo ha raggiunto un'intesa preliminare per l'adozione di un codice di ventiquattro principi guida da seguire negli investimenti all'estero. Si tratta certamente di un passo avanti verso l'obiettivo di una maggiore trasparenza e garanzia di regole da parte dei fondi sovrani che la

stessa Unione europea ha più volte sollecitato. Una maggiore trasparenza infatti aiuta le istituzioni di sorveglianza a vigilare con maggiore incisività sulla stabilità dei mercati finanziari internazionali. L'acquisizione di partecipazioni rilevanti in settori strategici (per esempio difesa, infrastrutture, telecomunicazioni, tecnologia) genera timori di minacce alla sicurezza nazionale dello Stato ospitante. È evidente che i Paesi che ricevono investimenti di fondi sovrani hanno l'interesse legittimo di tutelare la loro sicurezza nazionale e che il funzionamento dei mercati è un bene pubblico da preservare. Certamente le regole sulla trasparenza dei fondi sovrani risulteranno efficaci ad evitare rischi per i Paesi ospitanti, tuttavia, la trasparenza non è sufficiente; risulta invece necessario porre dei limiti agli investimenti dei fondi sovrani nelle società private, laddove le acquisizioni riguardino settori strategici dell'economia.

Il divieto all'acquisizione di un'impresa può essere decretato unicamente per motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale. Tale criterio rispetta i dettami dell'articolo 46, primo comma, e dell'articolo 58, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea. In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione le ragioni di pubblica sicurezza o di ordine pubblico possono essere invocate solamente in caso

di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della società. La nozione di pubblica sicurezza è riferita al funzionamento dello Stato e delle sue istituzioni, ovvero al concetto di salvaguardia di uno Stato membro rispetto a interventi interni e esterni rispetto al proprio territorio nazionale. Se sia lecito, per motivi di pubblica sicurezza e ordine pubblico, sottoporre a controlli l'acquisto di imprese locali da parte di operatori economici esterni all'Unione, andrà verificato nel concreto, caso per caso, sulla base dei criteri stabiliti dalla Corte di giustizia. Finora quest'ultima ha espressamente riconosciuto l'esistenza di un rischio per la sicurezza pubblica in alcuni casi, come la sicurezza degli approvvigionamenti nei settori dell'elettricità e delle telecomunicazioni e il mantenimento dei servizi di importanza strategica.

Il presente disegno di legge è altresì conforme alle regole del *World Trade Organization* (WTO). Gli obblighi previsti da tali regole devono essere rispettati nella misura in cui l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) prescrive l'obbligo di apertura del mercato agli investimenti provenienti da Stati terzi in singoli casi (cosiddetta «modalità 3») e fatte salve le deroghe generali previste dall'articolo XIV GATS per motivi, specificamente indicati, di pubblica sicurezza e di ordine pubblico.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 25 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-bis. In ogni caso, è fatto divieto agli enti o alle imprese di Stati non aderenti all'Unione europea o all'Associazione europea di libero scambio (EFTA), di assumere partecipazioni rilevanti o di controllo, che eccedano comunque il 20 per cento del capitale sociale, nelle imprese operanti in settori strategici dell'economia nazionale. A tal fine, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede a sottoporre a verifica le operazioni di cui al presente comma, entro i primi tre mesi dalla stipula dell'obbligazione all'acquisto, ovvero dalla pubblicazione della decisione sulla presentazione dell'offerta, ovvero dalla comunicazione sull'acquisizione del controllo. L'acquirente estero di cui al presente comma è tenuto a trasmettere al Ministro dell'economia e delle finanze la documentazione completa inerente l'acquisto. Entro due mesi dal ricevimento della documentazione il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Consiglio dei ministri, nel caso in cui ritenga che dall'operazione di acquisto in oggetto possa derivare un pericolo per l'ordine pubblico e per la sicurezza nazionale, con proprio decreto, provvede a vietare l'acquisto».

