

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio

- **Codice della proposta:** COM (2024) 23 *final*
- **Codice interistituzionale:** 2024/0017 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento amministrativo

Premessa: finalità e contesto

1. Contesto

Il Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri (IDE) nell'Unione è stato applicato a partire dall'11 ottobre 2020. Tale regolamento è stato adottato con l'obiettivo di individuare e affrontare i rischi per la sicurezza e per l'ordine pubblico connessi agli IDE che interessano almeno due Stati membri o l'Unione Europea nel suo complesso.

Il regolamento istituisce un meccanismo di cooperazione tra la Commissione europea e le autorità di controllo (cd. *screening*) degli Stati membri che consente di segnalare, tramite lo scambio di informazioni, i rischi per la sicurezza o per l'ordine pubblico, ovvero per i programmi di interesse per l'Unione.

L'art. 15 del regolamento impone alla Commissione di valutarne il funzionamento e l'efficacia e di presentare una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 12 ottobre 2023. Sulla base delle conclusioni di tale relazione, la Commissione europea ha ritenuto opportuno proporre la revisione del regolamento, la cui proposta è stata pubblicata il 24 gennaio 2024.

La proposta legislativa non è corredata da una valutazione di impatto.

2. Obiettivi

L'obiettivo generale della proposta di regolamento è rafforzare la sicurezza e l'ordine pubblico dell'Unione Europea con riferimento agli IDE e agli investimenti effettuati da investitori esteri per il tramite di un'impresa stabilita nell'Unione europea.

La Commissione individua i seguenti obiettivi specifici:

1. garantire la certezza del diritto per i meccanismi nazionali di controllo, nella misura in cui riguardano gli investimenti esteri come definiti nella proposta di regolamento.
2. Aumentare la coerenza tra i meccanismi nazionali di controllo, rafforzando l'efficienza e l'efficacia

del controllo nell'Unione e prevenendo la frammentazione del mercato interno dovuta a differenze significative tra i meccanismi nazionali.

3. Imporre agli Stati membri di adottare e mantenere in vigore un meccanismo che consenta loro di controllare efficacemente gli investimenti esteri per motivi di ordine pubblico o sicurezza.
4. Migliorare l'efficienza e l'efficacia del meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione riguardo agli investimenti esteri contemplati dalla proposta di regolamento.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

Gli IDE rientrano esplicitamente nell'ambito di applicazione della politica commerciale comune (art. 207 TFUE), di competenza esclusiva dell'Unione (art. 3 TFUE).

La proposta di regolamento fa salva la competenza esclusiva di ciascuno Stato membro per la propria sicurezza nazionale, come stabilito dall'art. 4, par. 2, TUE, nonché il diritto degli Stati membri di tutelare gli interessi essenziali della propria sicurezza conformemente all'art. 346 TFUE.

La Commissione ritiene necessario utilizzare l'art. 114 TFUE come base giuridica aggiuntiva che consente l'adozione di misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, aventi ad oggetto il funzionamento del mercato interno. Tale materia rientra negli ambiti di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 4 TFUE. Il ricorso all'art. 114 TFUE consente, tra l'altro, di inserire nell'ambito di applicazione della proposta di regolamento determinati investimenti realizzati nell'Unione. In proposito, l'estensione dell'ambito di applicazione dell'attuale regolamento intende disciplinare una serie specifica di investimenti esteri effettuati tramite imprese dell'Unione, controllate da investitori di paesi terzi.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

In relazione alla competenza non esclusiva, la Commissione rileva che i meccanismi di controllo degli Stati membri differiscono in termini di portata, contenuto ed effetto. Inoltre, l'introduzione di norme comuni e proporzionate per esaminare gli investimenti a controllo estero all'interno dell'UE sarebbe essenziale per garantirne l'uniformità.

Un approccio europeo condiviso e coordinato, tale da armonizzare i sistemi di controllo nazionali, fornirebbe, secondo la Commissione, certezze ai potenziali investitori per quanto riguarda infrastrutture, tecnologie e fattori produttivi critici, consentendo di conoscere in anticipo le norme per valutare e affrontare i rischi connessi alla sicurezza e all'ordine pubblico.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La Commissione ritiene che le misure contenute nella proposta di regolamento siano proporzionate, in quanto consentono agli Stati membri di tenere conto delle specificità nazionali nei loro meccanismi di controllo e, al contempo, di adottare la decisione finale su eventuali investimenti esteri.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

a) Base giuridica

La proposta di revisione, stante l'obiettivo di armonizzare le discipline degli Stati membri utilizza, oltre l'art. 207 TFUE, anche l'art. 114 TFUE, che conferisce all'Unione una competenza condivisa per l'adozione di misure di armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno, purché nei limiti del raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 26 TFUE.

Il ricorso all'articolo 114 TFUE, pertanto, è strumentale al buon funzionamento del mercato unico, soprattutto in riferimento alla promozione della libera circolazione dei fattori produttivi e alla realizzazione del cd. *level playing field*. Conseguentemente, l'utilizzo dell'art. 114 TFUE, quale base giuridica in tema di sicurezza nazionale, necessiterebbe, da parte della Commissione, di una motivazione più approfondita, in quanto già l'art. 207 TFUE attribuisce all'Unione europea la competenza in ordine alla definizione dei principi uniformi sugli IDE. Tali principi appaiono meno invasivi rispetto alle regole armonizzate adottate ai sensi del citato art. 114 TFUE.

Invero, se da un lato, l'utilizzo dell'art. 114 TFUE sembra voler giustificare l'imposizione a tutti gli Stati membri dell'istituzione del meccanismo di cooperazione e l'individuazione di un nucleo unitario di settori minimi, dall'altro, la semplice constatazione di divergenze tra le normative nazionali non appare sufficiente a spiegare tale utilizzo che, di fatto, potrebbe costituire uno strumento potenzialmente in grado di attrarre alla Commissione competenze proprie degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale.

Peraltro, il riferimento all'art. 114 TFUE si giustifica in assenza di una disposizione specifica nei Trattati, stante l'espressa riserva, contenuta in detto articolo: "*Salvo che i trattati non dispongano diversamente*". Va, infine, rilevato che anche l'utilizzo della doppia base giuridica è, in genere, ammesso dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) solo ove l'atto sia diretto a raggiungere più scopi tra loro inseparabili, senza che un obiettivo sia meno importante o secondario rispetto all'altro (cfr. sentenza dell'8 settembre 2009, Commissione/Parlamento e Consiglio, C 411/06).

b) Obbligo di dotarsi di un meccanismo di controllo

La proposta introduce l'obbligo per gli Stati membri di dotarsi di un meccanismo di *screening* sugli IDE. Tale novità non comporta particolari obiezioni, sia perché l'Italia ne è già dotata, sia perché, allo stato, gli Stati membri che hanno istituito un meccanismo di controllo sono ventidue¹.

c) Contenuto dei settori, modifica con atti delegati e definizione di 'sicurezza dell'Unione'

Sotto il profilo contenutistico, la proposta di regolamento prevede, all'Allegato II, un elenco di settori minimi che devono essere oggetto di controllo da parte degli Stati membri. Tuttavia, mentre l'art. 4 del regolamento oggi in vigore enuclea, con clausole generali ed elastiche, un elenco di settori generici, l'Allegato II della proposta fa riferimento ad ambiti settoriali molto

¹ Nel settembre 2017 al momento della presentazione della proposta legislativa della Commissione, 14 Stati membri (compreso il Regno Unito) disponevano di un meccanismo di controllo. A giugno 2023, altri otto Stati membri hanno adottato meccanismi di *screening* e due Stati membri dotati solo di meccanismi settoriali hanno adottato meccanismi intersettoriali più ampi. Cfr. Commissione europea, *Commission staff working document. Evaluation of Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*, pag. 8.

specifici, con una particolare attenzione ad aree tecnologiche avanzate. In particolare, sono analiticamente elencate le tecnologie, i beni, le strutture, le reti, i sistemi, i servizi e le attività economiche di particolare importanza. Al contempo, sono assenti alcuni *asset* "tradizionali" previsti dalla normativa italiana, come le reti di telecomunicazioni, le infrastrutture energetiche e la sicurezza alimentare, sui quali i Ministeri competenti hanno segnalato esigenze di integrazione.

La proposta di regolamento, inoltre, prevede da un lato che gli Stati membri possano ampliare liberamente tali ambiti, dall'altro che la stessa Commissione, con atto delegato, possa intervenire sul dettaglio dei settori, modificandone il contenuto (l'elenco delle tecnologie, dei beni, degli impianti, delle attrezzature, delle reti, dei sistemi, dei servizi e delle attività economiche).

La modifica con atto delegato dei settori sarebbe giustificata dalla necessità di tenere conto dell'evoluzione delle circostanze rilevanti per la sicurezza o l'ordine pubblico dell'Unione, concetto che appare estraneo all'ordinamento unionale e in grado di incidere su aspetti di competenza esclusiva degli Stati in materia di sicurezza nazionale. L'atto delegato prevede, peraltro, un limitato coinvolgimento degli Stati membri.

d) Aspetti procedurali

Sotto il profilo procedimentale, la proposta introduce una serie di obblighi e vincoli che rendono eccessivamente complessa la procedura di controllo sugli IDE e appare, altresì, incidere sul potere degli Stati membri di adottare, in autonomia, la decisione finale.

In particolare:

i. meccanismi decisionali

- nella proposta, lo Stato membro che effettua il controllo è tenuto a discutere, in specifiche riunioni con la Commissione e con gli altri Stati membri che hanno partecipato alla fase approfondita della cooperazione europea, i contenuti delle decisioni che intende adottare, con l'obbligo, in caso di dissenso dello Stato membro o della Commissione, di individuare soluzioni alternative (cfr. art. 7, par. 6);
- la decisione adottata, a differenza di quanto accade con il regolamento in vigore, deve essere notificata agli Stati membri che hanno formulato osservazioni e alla Commissione. Quest'ultima istituisce, presso di sé, una banca dati in cui confluiscono le decisioni assunte sulle operazioni notificate a decorrere dal 2020, periodo in cui non tutti gli Stati membri erano dotati di un meccanismo di controllo;
- si prevede, inoltre, un obbligo di motivazione scritta (allo stato non previsto, se non genericamente, come spiegazione sui programmi europei) sulle modalità in cui siano stati tenuti in considerazione i pareri ricevuti e le eventuali ragioni di disaccordo, oltre ad una ulteriore riunione per spiegare, anche oralmente, tali motivazioni. Ciò potrebbe collegarsi ad una eventuale apertura di un procedimento di infrazione, in considerazione del riferimento, nell'art. 1 par. 5 della proposta, all'art. 258 del TFUE, relativo alla necessità di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, non presente nel vigente regolamento.
- si stabilisce, infine, un obbligo di notifica al meccanismo di cooperazione europeo, non solo per gli investimenti che rientrano nell'ambito applicativo della proposta, ma anche per quelli sui quali lo Stato membro intende esercitare i poteri speciali, ancorché non rientranti nei settori europei. Questa previsione sembra penalizzare gli Stati membri che hanno legislazioni con settori più estesi, peraltro in violazione del principio di reciprocità.

Tali aggravamenti procedurali richiederebbero una modifica della disciplina nazionale, il potenziamento delle strutture e una dilatazione dei termini procedimentali per l'esercizio dei

poteri speciali. Inoltre, pur lasciando formalmente in capo agli Stati membri il potere di decisione finale, rendono pervasivo il ruolo della Commissione europea nelle decisioni nazionali *golden power*, tenuto conto del riferimento al citato art. 258 TFUE, nonché del possibile incremento del contenzioso a livello nazionale. Infatti, le predette interlocuzioni con gli Stati membri e la Commissione potrebbero poi, in sede contenziosa, essere utilizzate strumentalmente per contestare la decisione finale.

ii. Preavviso di veto o di prescrizioni, ex art. 4 par. 3

- si prevede un obbligo di preavviso di veto o prescrizioni all'impresa notificante, che deve poter interloquire, in contraddittorio, nell'ambito del procedimento anche nella fase pre-decisoria. Tale previsione non appare in linea con la struttura del procedimento nazionale che si conclude, in caso di esercizio, con una decisione in seno al Consiglio dei ministri, sede in cui è arduo ipotizzare un contraddittorio di fronte all'organo politico. In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato nel caso Syngenta (Sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289).

iii. Procedimento d'ufficio

- l'art. 9 introduce un procedimento d'ufficio, attivabile dagli Stati membri o dalla Commissione, su investimenti effettuati in altri Stati membri, non notificati nell'ambito del meccanismo di cooperazione, secondo cui, gli Stati membri e la Commissione dispongono di almeno 15 mesi dalla realizzazione dell'investimento estero per esercitare il diritto di avviare la procedura.

Tale previsione, pur riprendendo quella contenuta nell'art. 7 del vigente regolamento, è in realtà estensiva, in quanto la norma in vigore è riferita agli investimenti non soggetti a controllo, ossia effettuati negli Stati che non hanno meccanismi di *screening* sugli IDE.

Inoltre, la proposta estende a tale fattispecie, ove compatibili (lett. "*mutatis mutandis*"), le norme e le procedure di cui agli artt. 7 e 8 della proposta, che si riferiscono agli oneri relativi al contraddittorio, agli obblighi di spiegazione scritta e di riunione con gli Stati membri e la Commissione europea (cfr. punto i). Un simile controllo rischia di pregiudicare le esigenze di prevedibilità e certezza del diritto per gli operatori e attribuisce un potere d'ingerenza sulle valutazioni di ciascuno Stato membro e sui riflessi applicativi delle rispettive discipline.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Alcuni profili della proposta potrebbero essere oggetto di approfondimento, con riferimento:

- a) alla scelta di utilizzare l'art. 114 TFUE come base giuridica ulteriore del regolamento, in quanto in grado di influenzarne sia il contenuto sostanziale, sia l'individuazione dello strumento legislativo da utilizzare;
- b) alla scelta dello strumento legislativo. In particolare, se preferire l'abrogazione integrale del vigente Regolamento (UE) n. 2019/452, come proposto dalla Commissione, oppure, proporre di procedere attraverso una novella del Regolamento in vigore, al fine di ridurre l'impatto normativo sul piano regolatorio interno degli Stati membri;
- c) alla scelta di mantenere i settori generici, come nel vigente regolamento, o procedere all'individuazione di un elenco dettagliato di settori, integrandoli secondo le proposte delle Amministrazioni interessate;

- d) alla scelta di condividere la previsione della modifica dei settori per atto delegato della Commissione, potenzialmente pregiudizievole dell'autonomia dello Stato membro nella definizione dei propri attivi strategici o, al contrario, chiedere l'introduzione del nucleo minimo dei settori all'interno del regolamento, in analogia alla disciplina vigente;
- e) alla scelta di condividere, o meno, l'introduzione, mediante una regolamentazione di settore, del concetto di sicurezza e ordine pubblico dell'Unione, allo stato non presente;
- f) alla scelta di proporre l'eliminazione del riferimento all'art. 258 TFUE, che potrebbe comportare l'apertura di procedure di infrazione in caso di violazione delle previsioni del regolamento;
- g) alla scelta di proporre l'eliminazione dal testo regolamentare degli obblighi procedurali più invasivi, con particolare riferimento al preavviso di esercizio dei poteri speciali, all'obbligo di motivazione scritta e di riunioni con la Commissione, precedenti e successive alla decisione, all'obbligo di notifica di ogni decisione di esercizio, anche su settori non coperti dal regolamento, all'istituzione di una banca dati europea sulle decisioni nazionali e al procedimento d'ufficio;
- h) alla scelta di condividere, o meno, la previsione che ciascuno Stato membro notifichi qualsiasi investimento estero in relazione al quale intende imporre una misura di mitigazione, anche in assenza di indagine approfondita.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La proposta comporta l'utilizzo di stanziamenti operativi, amministrativi e di risorse umane.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta di regolamento sarà direttamente applicabile e potrebbe richiedere un intervento legislativo a livello nazionale.

Al momento della piena applicazione della proposta di regolamento, ossia 15 mesi dopo l'entrata in vigore, tutti gli Stati membri dovranno disporre di procedure efficaci per la sua attuazione.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Non emergono effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Possibili ricadute sulla struttura e sulla capacità amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta di regolamento impone alle imprese di cooperare con le autorità nazionali di controllo. Secondo la Commissione, i costi amministrativi per le imprese saranno ragionevoli e proporzionati.

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto: Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio
<ul style="list-style-type: none">- Codice della proposta: COM (2024) 23 final- Codice interistituzionale: 2024/0017 (COD)- Amministrazione con competenza prevalente: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio	<ul style="list-style-type: none">- decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21;- d.P.R. 19 febbraio 2014, n.35, d.P.R. 25 marzo 2014, n. 86;- d.P.C.M. 6 giugno 2014, n.108, d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179, d.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 180; d.P.C.M. 1° agosto 2022, n. 133; d.P.C.M. 1° settembre 2022, n. 189	<p>Competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost.</p> <p>Possibile coinvolgimento delle amministrazioni componenti del Gruppo di coordinamento, di cui all'art. 3 del d.P.C.M. 1° agosto 2022, n. 133.</p> <p>Possibile intervento normativo di raccordo della normativa primaria e secondaria, tra l'altro in ordine all'elenco dei settori/attivi strategici e ai meccanismi procedurali.</p> <p>Allo stato, gli oneri finanziari e amministrativi aggiuntivi non sono quantificabili.</p>