L’Unione Europea ha introdotto nuove regole per il controllo degli investimenti esteri diretti

13/08/2019

GLOBALLY MINDED, SOCIETÀ, PROSPETTIVE, DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA

Roberto A. Jacchia

Nell’aprile 2019 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2019/452 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione[1]. La nuova disciplina mira a salvaguardare la sicurezza, l'ordine pubblico e gli interessi strategici dell’Unione, prevedendo un meccanismo di cooperazione tra gli Stati Membri e la Commissione con riguardo agli investimenti esteri diretti.

Gli investimenti esteri diretti sono investimenti, di qualsiasi tipo, da parte di un investitore inteso a stabilire o mantenere legami durevoli tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa destinatari del capitale inteso ad esercitare un'attività economica in uno Stato Membro, ivi compresi in particolare gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica.

La proposta di Regolamento era stata presentata dalla Commissione nel settembre 2017[2], con il fine di istituire un quadro che consentisse agli Stati Membri, e in determinati casi alla Commissione, di controllare gli

[1] Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione. GUUE L 79I del 21.03.2019.
[2] COM(2017) 487 final.

investimenti esteri diretti nell'Unione, permettendo al contempo agli Stati Membri di tenere conto delle rispettive situazioni individuali e circostanze nazionali. La proposta della Commissione era accompagnata da una Comunicazione[3] che suggeriva misure concrete per il controllo di determinati investimenti esteri diretti da parte degli Stati Membri e, se del caso, della Commissione. Nel novembre 2017, la Commissione aveva istituito un gruppo di coordinamento in materia di investimenti esteri diretti in entrata, presieduto dalla Commissione e composto dai rappresentati degli Stati Membri[4], che si occupa, tra l'altro, (i) dell'individuazione dei settori e delle attività che presentano implicazioni strategiche per la sicurezza, l'ordine pubblico e/o il controllo delle attività critiche a livello nazionale, a livello transfrontaliero o europeo; (ii) dello scambio di informazioni e analisi sugli investimenti esteri diretti, ivi comprese le ragioni per investire, l'origine geografica e le fonti di finanziamento; (iii) delle questioni di interesse comune, ivi incluse quelle relative alla parità di trattamento e ai sussidi e alle altre pratiche utilizzate dai Paesi terzi per agevolare le acquisizioni strategiche e le ragioni che impediscono agli investitori europei di acquisire e mantenere tecnologie e fattori di produzione critici; (iv) della condivisione delle migliori pratiche e delle esperienze per il controllo degli investimenti esteri diretti; (v) della discussione dell'opportunità di cooperare con i Paesi terzi con i quali si condividono interessi e sfide in merito alle ripercussioni degli investimenti esteri diretti sulla sicurezza e sull'ordine pubblico; (vi) della promozione della convergenza delle politiche, nel rispetto dell'autonomia degli Stati Membri in merito alla decisione di controllare o meno gli investimenti esteri diretti; (vii) di ulteriori riflessioni sulle modalità per proteggere le attività europee strategiche; (viii) del monitoraggio dell'entrata in vigore del Regolamento proposto e delle questioni connesse alla sua applicazione.

Il nuovo quadro previsto dal Regolamento istituisce un meccanismo di cooperazione grazie al quale gli Stati Membri e la Commissione potranno scambiarsi informazioni ed esprimere eventuali preoccupazioni relative ad investimenti specifici. Gli Stati Membri che dispongono già di un meccanismo di controllo nazionale dovranno notificare alla Commissione e agli altri Stati Membri gli investimenti esteri diretti sottoposti a *screening* e condividere determinate informazioni. La Commissione potrà esprimere pareri nel caso in cui un investimento possa minacciare la sicurezza o l'ordine pubblico di più di uno Stato Membro o nel caso in cui un investimento possa compromettere un progetto o un programma di interesse collettivo per l'Unione, come Orizzonte 2020 o Galileo[5]. In ogni caso, la decisione finale sull'autorizzazione di un investimento estero spetta allo Stato Membro in cui ha luogo l'investimento: se, da un lato, la Commissione e gli altri Strati Membri possono sollevare preoccupazioni, dall'altro essi non possono bloccare gli investimenti.

Nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico possono essere presi in considerazione i suoi effetti potenziali, tra l'altro, a livello di: (i) infrastrutture critiche (tra cui l'energia, i trasporti, l'acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l'archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali e di difesa); (ii) tecnologie critiche e prodotti a duplice uso quali l'intelligenza artificiale, la robotica, la cibersicurezza; (iii) sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare; (iv) accesso a informazioni

[3] Comunicazione della Commissione, 13.09.2017, Accogliere con favore gli investimenti esteri diretti tutelando nel contempo gli interessi fondamentali, COM(2017) 494 final.
[4] Commission Decision of 29.11.2017 setting up the group of experts on the screening of foreign direct investments into the European Union, C(2017) 7866 final.
[5] Si vedano gli articoli da 6 a 9 del Regolamento (UE) 2019/452.

sensibili, compresi i dati personali e la capacità di controllare informazioni; (v) libertà e pluralismo dei media[6]. La Commissione e gli Stati Membri potranno altresì tener conto del fatto se l'investitore estero sia direttamente o indirettamente controllato da una amministrazione pubblica, ivi inclusi gli organismi statali e le forze armate, di un Paese terzo, se questo sia coinvolto in attività che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in uno Stato Membro o se vi sia un grave rischio che l'investitore possa intraprendere attività illegali o criminali[7].

Il Regolamento integra gli attuali meccanismi di controllo previsti dagli Stati Membri, al fine di migliorarne l'efficacia, e non sostituisce le discipline di *screening* nazionali esistenti, né obbliga gli Stati Membri ad istituire un meccanismo di controllo a livello nazionale. Il nuovo quadro si applicherà a partire dall'11 ottobre 2020.

Attualmente, numerosi Stati Membri dispongono di meccanismi di controllo nazionale, quali Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Ungheria. Diversi Stati Membri stanno riformando i loro meccanismi di controllo o ne stanno adottando di nuovi.

Ad esempio, nel 2017 il Regno Unito ha pubblicato un *green paper*[8] che contiene delle linee guida per una rivisitazione degli investimenti esteri diretti, con degli obiettivi a breve termine. La revisione aveva come scopo, tra l'altro, quello di introdurre specifiche modifiche all'*Enterprise Act* del 2002 al fine di estendere il campo di applicazione del vigente meccanismo di controllo anche ad acquisizioni estere di minori dimensioni nel settore dei beni a duplice uso e delle tecnologie avanzate. Tali modifiche sono state introdotte nel 2018.

In Francia, nell'aprile 2019 sono state adottate ulteriori norme sullo *screening* degli investimenti esteri diretti[9], nell'ambito di una nuova legislazione nota come "*Loi Pacte*"[10], dopo che l'elenco dei settori soggetti ad autorizzazione preventiva era stato esteso nel novembre 2018[11].

In Italia, con il Decreto Legge 148 del 16 ottobre 2017[12], il Governo aveva modificato il meccanismo di controllo degli investimenti, ampliando l'ambito di applicazione del *Golden Power* qualora siano coinvolti soggetti esterni all'Unione Europea. La disciplina del *Golden Power* era stata introdotta con il Decreto Legge 21/2012[13] che affida poteri speciali al Governo nei settori strategici della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Con la riforma del 2017 viene specificato che la sussistenza di un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico che permette di ricorrere ai poteri speciali nei settori ad alta intensità tecnologica va valutata prendendo in considerazione le infrastrutture critiche o sensibili, come l'immagazzinamento e la gestione dei dati, le infrastrutture finanziarie, l'intelligenza artificiale e la robotica, la tecnologia a potenziale doppio uso, la sicurezza in rete, le tecnologie spaziali e

[6] Articolo 4, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2019/452.
[7] Articolo 4, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2019/452.
[8] Department for Business, Energy & Industrial Strategy, The Government's review of the national security implications of foreign ownership or control, October 2017. Disponibile al seguente LINK.
[9] Si veda il seguente LINK.
[10] LOI n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. Disponibile al seguente LINK.
[11] Décret n° 2018-1057 du 29 novembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable. Disponibile al seguente LINK.
[12] D.L. 16.10.2017 n. 148, Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Pubblicato nella Gazz. Uff. 16 ottobre 2017, n. 242.
[13] D.L. 15-3-2012 n. 21, 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. Pubblicato nella Gazz. Uff. 15 marzo 2012, n. 63.

nucleari, l'accesso a *input* critici o informazioni sensibili e la capacità di controllare informazioni sensibili. Inoltre, a seguito della riforma, l'acquisto a qualsiasi titolo da parte di un soggetto esterno all'Unione Europea di partecipazioni in società ritenute di speciale importanza nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni può essere sottoposto a speciali condizioni qualora rappresenti un rischio per la sicurezza e l'ordine pubblico[14].

Con l'attuale *trend* di riconcentrazione nazionale delle strategie industriali e la regionalizzazione crescente degli orizzonti geopolitici, è da attendersi una intensificazione dei controlli degli investimenti esteri diretti nell'Unione, e nei singoli Stati Membri, a tutti i livelli.

[14] Per maggiori informazioni, si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente LINK.

Roberto A. Jacchia

PARTNER

r.jacchia@dejalex.com

+39 02 72554.1

Via San Paolo 7
20121 - Milano

MILANO
Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA
Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES
Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW
Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com