



G. DELLA CANANEA, L. FIORENTINO (A CURA DI), *I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 344*

«Sono riunite in questo libro analisi di tipo diverso. Ruotano tutte attorno a una questione: se ed entro quali limiti la disciplina che l'Italia si è data nell'arco di quasi tre decenni sia risultata adeguata in vista del mutevole contesto europeo e internazionale».

Questa affermazione, contenuta nell'introduzione del volume a cura di G. Della Cananea e L. Fiorentino, ne individua il *fil rouge* e fornisce una preziosa indicazione per la sua lettura.

Esso si compone di nove contributi, preceduti dalla citata introduzione redatta dai suoi curatori, sul tema dei "poteri speciali" del Governo nei settori strategici (i c.d. *golden powers*), introdotti nell'ordinamento dal Decreto-legge 15 marzo 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), di cui fornisce al lettore un quadro abbastanza completo, pur senza assumere la veste di manuale.

Le tipologie di analisi a cui l'introduzione fa riferimento (alle quali viene dato un peso diverso in ognuno dei contributi) sono l'analisi giuridica, l'analisi economica e quella politico-strategica; la pluridimensionalità della fattispecie oggetto del volume, come rimarcato in più punti dagli Autori, rende infatti l'analisi interdisciplinare non solo auspicabile, ma quasi imprescindibile, ai fini di una trattazione il più possibile meditata e completa.

Il volume illustra le tappe del percorso che ha portato all'introduzione nell'ordinamento italiano dei "poteri speciali", a partire dai processi di privatizzazione delle imprese pubbliche operanti in settori strategici per gli interessi nazionali, con una particolare attenzione al contesto storico, economico e politico.

Tale ricostruzione non poteva, naturalmente, trascurare la normativa previgente e in particolare la c.d. *golden share*, espressione utilizzata per indicare uno strumento giuridico che consenta di mantenere un controllo o una forte influenza pubblica sulle imprese privatizzate, tramite varie forme di partecipazione (l'aggettivo *golden* è esemplificativo del fatto che la partecipazione detenuta dallo Stato è sproporzionata rispetto alle prerogative che essa conferisce).

Il primo contributo, in particolare, dedica ampio spazio ai principi di diritto dell'Unione Europea che vengono in rilievo in occasione dell'esercizio dei poteri speciali, principalmente la libera circolazione e la libertà di stabilimento.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha elaborato, negli anni, una serie di principi, criteri e requisiti per valutare la compatibilità dei poteri speciali e delle varie forme di *golden share* con il diritto europeo: come viene fatto notare da A. FERRARI ZUMBINI, sebbene essi non siano considerati illeciti di per sé, la Corte (nelle varie procedure di infrazione promosse nei confronti degli Stati) ha espresso quasi sempre un giudizio negativo, con l'eccezione della disciplina belga (causa C-503/99).

Illustrato il contesto in cui essa è maturata, il volume descrive la riforma introdotta dal Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, che prevede la possibilità (in presenza dei relativi presupposti) di esercitare i poteri speciali nei confronti di tutte le imprese operanti in determinati settori, ritenuti strategici. Nel descrivere le modifiche e integrazioni normative succedutesi nel corso degli anni, il volume non poteva naturalmente trascurare l'impatto sulla disciplina e l'esercizio dei poteri speciali dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 (si consideri infatti che esso è stato pubblicato nel tardo 2020).

Come noto, essa ha determinato una rimodulazione, se non anche una vera e propria "sospensione" di diritti e libertà fondamentali degli individui, giustificata da circostanze che fino ad allora erano trattate alla stregua di ipotesi di scuola.

Con specifico riferimento ai settori strategici, una delle dirette conseguenze della pandemia è stata il mutamento dell'orientamento della Commissione Europea, che attualmente manifesta un atteggiamento di maggiore favore nei confronti di strumenti che consentono agli Stati membri di bloccare l'acquisizione di *asset* strategici da parte di investitori stranieri, fondi sovrani e imprese direttamente o indirettamente controllate da paesi terzi, il cui movente è spesso più politico che imprenditoriale.

Notevoli sono infatti le preoccupazioni relative a operazioni speculative e c.d. ostili, operazioni che comportino l'acquisizione di informazioni sensibili aziendali, know-how, fenomeni di *dumping*, azioni di influenza e campagne disinformative denigratorie.

Questo nuovo atteggiamento della Commissione riguarda in particolare il tema del controllo degli investimenti esteri diretti (IED), a cui gli Autori non mancano di dedicare ampio spazio.

Si tenga presente che la normativa italiana in materia, per quanto riguarda gli investimenti provenienti da Paesi terzi rispetto all'Unione Europea, deve necessariamente coordinarsi a quella europea: gli investimenti esteri diretti rientrano infatti nell'ambito della politica commerciale comune, su cui l'Unione ha competenza esclusiva (a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE).

Il Regolamento (Ue) 2019/452, entrato in vigore di recente, istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione (con un campo di applicazione limitato agli investimenti c.d. non di mero portafoglio).

Come ricordato nel suo contributo da S. Alvaro, la politica in materia della Commissione si basa su due "vie": mantenere la tradizionale apertura dell'Unione agli investimenti esteri e al tempo stesso assicurare che gli investitori europei operanti all'estero si trovino a operare su un piano di equivalenza (c.d. *level playing field*).

Il volume dedica ampio spazio alla casistica, soffermandosi in particolare su alcune vicende particolarmente significative, come i casi Tim e Altran e le vicende relative al colosso cinese delle

telecomunicazioni Huawei: queste ultime, in particolare, costituiscono una parte importante della “partita” geopolitica e geoeconomica in atto tra Cina e Stati Uniti, di cui gli Stati membri rischiano di diventare pedine inconsapevoli.

Huawei, grazie al supporto del governo cinese, è infatti attualmente il soggetto *leader* nel campo della tecnologia 5G (acronimo di *5th Generation*), termine che indica le tecnologie e gli standard che definiscono la quinta generazione, con prestazioni e velocità superiori alla precedente (4G o *4th Generation*), con la possibilità di aumentare enormemente il numero di connessioni a un’unica rete e pressoché azzerare i tempi di latenza (ritardo nella comunicazione dei dati).

Il tema della tecnologia 5G, alla quale è dedicata una parte apposita della disciplina dei poteri speciali (introdotta dal decreto-legge 25 marzo 2019 n. 22), è emblematico di come la disciplina e l’esercizio dei poteri speciali non possano prescindere dalla considerazione dello scenario geopolitico mondiale.

Nonostante gli innegabili vantaggi, questa tecnologia desta notevoli preoccupazioni in materia di sicurezza nazionale, dato che la possibilità di connettere migliaia di dispositivi a un’unica rete rende cruciale la sua protezione da eventuali attacchi (si pensi ad esempio alla possibilità di paralizzare le infrastrutture ad essa connesse). È dunque fondamentale vigilare sulla fornitura dei componenti, sulla gestione e sulla manutenzione di queste reti.

In parte per fornire una risposta a tali preoccupazioni, è stato istituito il c.d. perimetro di sicurezza cibernetica, con l’obiettivo di strutturare un sistema che garantisca un elevato livello di sicurezza delle reti e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, enti ed operatori pubblici e privati che hanno sede in Italia.

Infine, non mancano, naturalmente, osservazioni critiche degli Autori volte a mettere in luce i limiti della normativa e della sua applicazione.

Come sottolinea A. Aresu, le cui parole vengono riprese nel proprio contributo da L. Saltari “La politica industriale di un Paese non può certo essere appaltata al golden power o a strumenti simili, sia perché costituisce incertezza regolatoria sia perché le scelte industriali non possono coincidere col mero potere di interdizione o condizionamento dei flussi in entrata” (cfr. pag. 92).

In particolare, in numerosi passaggi del volume emergono le perplessità relative all’adeguatezza delle risorse professionali e delle strutture organizzative coinvolte nell’esercizio dei poteri speciali, data la complessità degli accertamenti istruttori necessari. In altre parole, se esse possiedono effettivamente la necessaria competenza tecnica, conoscenza dell’economia italiana, capacità di operare valutazioni in ordine agli equilibri geo-politici e geo-economici *et similia*.

Si tenga presente che il legislatore italiano ha optato, diversamente da quanto previsto in altri ordinamenti, per una soluzione organizzativa snella che prevede (in sintesi) un Gruppo di coordinamento interministeriale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il coinvolgimento delle Autorità amministrative di settore. Un suo ripensamento appare quantomeno auspicabile, alla luce del costante aumento degli accertamenti compiuti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri registrato negli ultimi anni e del recente cambio di paradigma consacrato dal decreto-legge n. 23 del 2020: da un meccanismo incentrato sulla notifica delle parti interessate, a un’ampia possibilità di intervento d’ufficio della Presidenza.

R. Angelini, in particolare, evidenzia la necessità di una compiuta regolamentazione (secondaria, ad esempio nella forma di Protocolli) della collaborazione interistituzionale (tra Presidenza del Consiglio dei ministri e Autorità amministrative di settore) finalizzata all'esercizio dei poteri speciali, che ne definisca con precisione i limiti, gli ambiti, le forme e gli aspetti procedurali. Ciò, a suo parere, aumenterebbe considerevolmente il grado di certezza giuridica sulle metodologie adottate per l'acquisizione di documenti, informazioni e pareri nei procedimenti di esercizio dei poteri speciali del Governo, incrementando la tutela del diritto al contraddittorio.

Il contributo di chiusura contiene una riflessione, che lo stesso G. Della Cananea descrive come venata di scetticismo, sull'adeguatezza delle garanzie apprestate dall'ordinamento.

Sebbene l'assetto dei poteri speciali appaia contraddistinto da un continuo e significativo rafforzamento del Governo, l'ordinamento prevede pur sempre principi di trasparenza e sindacabilità.

Per quanto riguarda il primo di essi, occorre far riferimento innanzitutto alla relazione annuale sull'attività svolta sulla base dei "poteri speciali", che il Governo deve trasmettere alla Camere: tale obbligo, previsto dalla normativa ed evidentemente funzionale alla controllabilità dell'operato del Governo da parte del Parlamento, è stato più volte disatteso, senza alcuna significativa reazione. Per di più, i documenti amministrativi relativi alle procedure per l'attivazione dei poteri speciali sono sottratti alle regole generali in materia di accesso (enunciate dalla legge 241/1990), con poche eccezioni (principalmente ai fini della tutela giurisdizionale): si può quindi affermare che il segreto sia la regola e l'accessibilità l'eccezione.

Parimenti debole appare la garanzia prestata dal controllo preventivo (di legittimità) a opera della Corte dei conti, a cui gli atti del Governo sono assoggettati ex art. 100 della Costituzione.

La garanzia più forte è invece costituita dalla possibilità, per le imprese nei cui confronti venga avviato un procedimento di esercizio dei poteri speciali, di esercitare i propri diritti all'interno dello stesso procedimento amministrativo e, una volta conclusosi, dinanzi agli organi di giustizia amministrativa.

Sul fronte delle garanzie procedurali, l'Autore segnala il fatto che il Parlamento non abbia disciplinato i procedimenti di esercizio dei poteri speciali, ragion per cui il Governo determina in autonomia i criteri e le modalità a cui attenersi (in vari modi, quali regolamenti e atti amministrativi generali).

I rapporti di forza tra le garanzie apprestate dall'ordinamento e i "poteri speciali" del Governo appaiono, dunque, sbilanciati a favore di quest'ultimo.

Elisabetta Zuddas