

dossier

XIX Legislatura

12 dicembre 2022

Misure urgenti a tutela dell'interesse nazionale nei settori produttivi strategici

D.L. 187/2022 - A.S. n. 391



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori delle attività produttive
e agricoltura

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 22



SERVIZIO STUDI

Dipartimento attività produttive

Tel. 066760-9574 st_attprod@camera.it -  @CD_attProd

Progetti di legge n. 12

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	5
Articolo 1 (<i>Misure a tutela dell'interesse nazionale nel settore degli idrocarburi</i>)	7
Articolo 2 (<i>Misure economiche connesse all'esercizio del golden power</i>)	12
Articolo 3 e 4 (<i>Clausola di invarianza finanziaria. Entrata in vigore</i>)	29

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Misure a tutela dell'interesse nazionale nel settore degli idrocarburi)

L'articolo 1 impone alle imprese, operanti nel settore della **raffinazione di idrocarburi**, che gestiscono attività di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, di **garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la continuità produttiva**. Qualora le medesime imprese manifestino, **entro il 30 giugno 2023, rischi di continuità produttiva**, sono tenute a darne **tempestiva comunicazione al Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT)**, al fine dell'urgente **attivazione delle misure di sostegno** e tutela previste dalla legge. Nel caso in cui il **rischio** per la continuità produttiva **sia imminente**, l'**impresa** interessata può altresì richiedere di essere ammessa alla **procedura di amministrazione temporanea**, disposta con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, che ne stabilisce **termini e modalità**, per un periodo di **massimo 12 mesi, prorogabile** una sola volta fino a **ulteriori 12 mesi**. L'amministrazione temporanea **prevede la sostituzione degli organi di amministrazione e controllo e la nomina di un commissario che subentra nella gestione**, per la quale può **avvalersi anche di società a controllo o a partecipazione pubblica** operanti nei medesimi settori. In caso di **grave ed imminente pericolo di pregiudizio all'interesse nazionale alla sicurezza nell'approvvigionamento energetico**, l'amministrazione temporanea può essere **disposta** con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'ambiente, **anche indipendentemente dall'istanza di parte**.

L'articolo 1, comma 1 impone, in considerazione del carattere emergenziale assunto dalla crisi energetica, alle **imprese che gestiscono** a qualunque titolo impianti e infrastrutture di **rilevanza strategica** per l'interesse nazionale nel settore della **raffinazione di idrocarburi**, di **garantire**, con ogni mezzo, la **sicurezza degli approvvigionamenti**, nonché il **mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti**, astenendosi da comportamenti che possono mettere a rischio **la continuità produttiva** e recare pregiudizio all'interesse nazionale.

Qualora **un'impresa** che gestisce attività di rilevanza strategica nel settore della raffinazione di idrocarburi **manifesti, entro il termine del 30 giugno 2023, rischi di continuità produttiva** idonei a recare pregiudizio all'interesse nazionale, **conseguenti a sanzioni** imposte nell'ambito dei rapporti internazionali tra Stati, il **comma 2** dell'articolo in esame **prevede che l'impresa stessa ne dia tempestiva comunicazione al Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT)**, al fine dell'urgente **attivazione delle misure a sostegno** e tutela previste dalla legge, nel quadro degli aiuti di Stato compatibili con il diritto europeo (vedi *infra*).

Il successivo **comma 3** stabilisce che, nel caso in cui il **rischio** per la continuità produttiva **sia imminente**, l'**impresa** interessata possa altresì richiedere al MIMIT di essere ammessa alla **procedura di amministrazione temporanea**. La norma fa salva l'applicabilità, ove ricorrano i relativi presupposti, della disciplina recata dalla **tutela conservativa del patrimonio produttivo** per il tramite dell'amministrazione straordinaria di cui al decreto legislativo n. 270 del 1999, che reca la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in **stato di insolvenza**, e al decreto legge n. 347 del 2003, con il quale sono state disposte misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in **stato di insolvenza**.

L'**amministrazione temporanea**:

- è disposta con decreto del Ministro delle imprese e del made in *Italy*, con cui **sono stabiliti termini e modalità della procedura**, per un periodo di **massimo 12 mesi, prorogabile** una sola volta fino a **ulteriori 12 mesi (commi 4 e 5)**;
- comporta la **sostituzione degli organi di amministrazione e controllo** e la **nomina di un commissario** che subentra nella gestione, per la quale può **avvalersi** anche di **società a controllo o a partecipazione pubblica** operanti nei medesimi settori, senza pregiudizio della disciplina in tema di concorrenza (**comma 4**);
- è **condotta secondo le ordinarie disposizioni dell'ordinamento**, al fine di **evitare pericoli di pregiudizio all'interesse nazionale alla sicurezza** dell'approvvigionamento energetico, nell'interesse dell'impresa e senza pregiudizio per la stessa, per i soci, per i lavoratori, per i titolari di rapporti giuridici attivi o passivi. I **costi** della gestione temporanea restano **a carico dell'impresa** e gli eventuali **utili** maturati durante l'esercizio **non possono essere distribuiti** se non al termine dell'amministrazione temporanea (**comma 5**);
- può essere **disposta** con decreto del Ministro delle imprese e del made in *Italy*, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'ambiente, **anche indipendentemente dall'istanza** di parte, in caso di **grave ed imminente pericolo di pregiudizio all'interesse nazionale alla sicurezza nell'approvvigionamento energetico (comma 6)**.

La norma (**comma 4**) specifica inoltre che la sostituzione degli organi di amministrazione avviene **senza** applicazione dell'articolo 2383, terzo comma, del codice civile, il quale prevede il **diritto** dell'amministratore (revocato) **al risarcimento dei danni**, se la revoca avviene senza giusta causa.

Si segnala l'opportunità di specificare, con riferimento alla disciplina speciale dell'amministrazione temporanea disposta indipendentemente dall'istanza di parte ai sensi del comma 6, il richiamo al comma 4.

Si valuti, inoltre, di chiarire se con il decreto adottato ai sensi del comma 6 è nominato il commissario straordinario.

Con riferimento ad imprese operanti nel settore oggetto della norma, si rammenta che l'articolo 15, comma 13-bis, del decreto legge n. 50 del 2022 ha previsto che, in considerazione delle eccezionali criticità riguardanti le condizioni di approvvigionamento verificatesi presso la **ISAB s.r.l.** di Priolo Gargallo (Siracusa) e del rilevante impatto produttivo e occupazionale delle aree industriali e portuali collegate, anche per quanto riguarda la filiera delle piccole e medie imprese insediate al loro interno, fosse istituito presso il Ministero dello sviluppo economico (MISE), entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto n. 50 del 2022, un **Tavolo di coordinamento** finalizzato a individuare adeguate soluzioni per la **prosecuzione dell'attività dell'azienda**, salvaguardando i livelli occupazionali e il mantenimento della produzione. La **ISAB s.r.l.** è una società operante nel settore petrolchimico, con un numero di dipendenti pari a 1.050, più 1.930 occupati nell'indotto. Il primo incontro successivo all'adozione della citata norma, avente ad oggetto la IASB, appartenente al Gruppo *Lukoil* si è tenuto il [2 agosto 2022](#), presso il MISE. Alla riunione, presieduta dal Ministro Giancarlo Giorgetti hanno partecipato rappresentanti del Ministero per la transizione ecologica (MiTE), del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e della ISAB. Nell'incontro la società ha manifestato preoccupazione per il sesto pacchetto di [sanzioni dell'Unione europea alla Russia](#) che ha previsto dal 5 dicembre 2022 l'embargo per l'importazione del greggio russo. Per un approfondimento sulle sanzioni dell'Unione europea nei confronti della Federazione russa si fa rinvio alla [Nota su atti dell'Ue n. 4](#) predisposta dai Servizi Studi e Affari internazionali del Senato.

L'azienda ha rappresentato le **difficoltà riscontrate nel tentativo di accedere a finanziamenti bancari** necessari per l'acquisto di greggio diverso da quello russo e ha evidenziato che la soluzione ideale, dal suo punto di vista, sarebbe stata quella di ottenere una deroga almeno parziale per l'embargo del petrolio russo per un periodo di almeno 1 anno. La società ha auspicato l'emissione di una "*comfort letter*" da parte del Governo per evidenziare che ISAB non è soggetta a sanzioni e a restrizioni all'operatività da parte del sistema bancario. A tale proposito, hanno richiamato una lettera simile utilizzata per il caso Tamoil nel 2011. L'azienda ha rappresentato inoltre l'intenzione di **richiede la garanzia di SACE S.p.A.** come misura di sostegno per l'azienda per superare la crisi. Ha evidenziato che **la società non aveva ricevuto manifestazioni di interesse** da parte di terzi né per la cessione né per l'affitto di azienda, ma che comunque il Gruppo *Lukoil* sarebbe stato pronto a cogliere ogni opportunità per uscire dalla crisi. ISAB ha infine sottolineato che la società disponeva (al 2 agosto 2022) di uno stoccaggio di 1 milione di tonnellate di prodotto greggio e lavorato non solo russo che avrebbe potuto essere costituito in garanzia a fronte di erogazione di credito.

Le parti si sono nuovamente incontrate il [17 ottobre](#) 2022 presso il MISE. All'incontro hanno partecipato anche rappresentanti di **Unicredit**, **Intesa San Paolo** e **SACE**. Il MISE ha ricordato che, dopo la convocazione del tavolo di coordinamento del 2 agosto, hanno avuto luogo numerose interlocuzioni tra il ministero, le aziende di credito, SACE e la società. I rappresentanti dell'azienda hanno reso noto che quest'ultima aveva avviato un dialogo con una società del settore volto a realizzare un **processo di decarbonizzazione** che avrebbe interessato l'intero polo chimico siracusano. Hanno poi

reso noto che erano in corso le **interlocazioni** con Intesa San Paolo e con SACE per chiarire aspetti pratici legati al **riconoscimento di finanziamenti** all'azienda. Intesa San Paolo ha rappresentato di aver costituito una *task force* per analizzare la struttura del progetto di finanziamento e di essere in attesa di un *business plan* aggiornato da parte della società. La banca ha inoltre richiesto la nomina di un *advisor* legale indipendente sul tema delle sanzioni. Unicredit ha fatto presente di non aver ancora stabilito rapporti diretti con la società, sottolineando la necessità di acquisire la documentazione e le informazioni di dettaglio relative al progetto per cui si intende chiedere il finanziamento. IASB ha confermato la **necessità di ottenere le lettere di credito per l'acquisto del petrolio diverso da quello russo**; ha ricordato la richiesta di emissione di una "*comfort letter*" al Governo e ha confermato che avrebbe inviato alle banche il *business plan* al più presto. I rappresentanti degli istituti di credito e SACE hanno prospettato un cronoprogramma che avrebbe portato a rendere la garanzia efficace per la metà del mese di dicembre 2022. I rappresentanti di ISAB hanno rilevato, in risposta, che, nel caso in cui le garanzie fossero divenute efficaci a metà dicembre, l'azienda avrebbe rischiato una limitata operatività fino a marzo 2023. Il MISE ha risposto che in tale periodo ISAB avrebbe dovuto operare sulla base delle risorse finanziarie disponibili presso la società stessa ovvero la controllante Litasco, senza effettuare distribuzioni di dividendi.

Dopo il 17 ottobre non risultano ulteriori verbali pubblicati con riferimento al Tavolo di coordinamento.

Sostegno pubblico all'economia durante la crisi energetica: il nuovo ulteriore *Temporary Framework*

All'indomani delle limitazioni determinate dalla pandemia, la **ripresa economica** ha incrementato la domanda di materie prime. I **prezzi dell'energia** e delle **commodity**, **creciuti rapidamente** nella **seconda parte del 2021**, hanno accelerato ulteriormente dopo lo scoppio del conflitto russo ucraino.

L'aggressione militare russa contro l'Ucraina, le sanzioni imposte e le contromisure adottate dalla Russia hanno determinano ripercussioni sull'intero mercato interno dell'UE. Alcune imprese sono state particolarmente penalizzate per via di assetti proprietari, industriali e commerciali caratterizzati da un elevato grado di interdipendenza con il sistema economico russo.

Con la Comunicazione della Commissione (2022/C 131 I/01), pubblicata in GUUE il **24 marzo 2022**, la Commissione ha adottato il nuovo **Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina**, il cui scopo è **ovviare alla carenza di liquidità** cui devono far fronte le imprese direttamente o indirettamente colpite dal grave turbamento dell'economia, dalle misure restrittive (sanzioni) imposte dall'UE o dai suoi *partner* internazionali e dalle relative contromisure adottate, in primo luogo dalla Russia.

Il Quadro è stato **integrato** dalla Commissione **a luglio 2022** (**COM 2022/C 280/01**), all'indomani dell'adozione del sesto pacchetto di sanzioni nei confronti della Russia, nonché **integrato e prorogato** il **28 ottobre 2022** (**2022/C 426/01**) (**qui**, il comunicato stampa).

I regimi di sostegno consentiti dal Quadro sono ammissibili ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. *b*) TFUE (che consente alla Commissione di dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro) e sono concedibili - alle specifiche condizioni indicate dal Quadro stesso - **fino al 31 dicembre 2023**, tranne che gli aiuti per accelerare la decarbonizzazione del sistema industriale e la diffusione, prevista dal piano *REPowerEU*, delle energie rinnovabili, dello stoccaggio e del calore rinnovabile, che possono essere concessi non oltre il **30 giugno 2024**. **I termini di operatività del Quadro e i massimali di aiuto concedibili sono stati considerevolmente elevati con la seconda modifica di ottobre.**

Per ulteriori approfondimenti relativi ai criteri di dettaglio del *Temporary Framework* si fa rinvio al relativo [focus](#) pubblicato sul sito della Camera.

Nel Quadro, inoltre, la Commissione dichiara che i **danni** direttamente **causati** dalle **riduzioni obbligatorie del consumo di gas naturale e di energia elettrica** - che gli Stati membri potrebbero essere obbligati ad imporre - **possono essere valutati** ai sensi dell'**articolo 107, paragrafo 2, lettera b)**, TFUE (che consente alla Commissione di dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali) a condizione che non si verifichino sovra compensazioni.

Articolo 2 *(Misure economiche connesse all'esercizio del golden power)*

L'**articolo 2** introduce la possibilità di attivare **interventi di sostegno economico** nei confronti delle **imprese destinatarie di misure inerenti all'esercizio dei poteri speciali** riconosciuti al Governo dal decreto legge n. 21 del 2012 ("*golden power*"). Tali interventi riguardano la possibilità per il MIMIT, su istanza dell'impresa, di valutare l'accesso prioritario della stessa al **Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa** e di valutare con priorità la sussistenza dei presupposti per l'accesso prioritario agli interventi erogati dal **Patrimonio Rilancio** gestito da Cassa Depositi e Prestiti. La norma consente inoltre all'impresa di formulare istanza per l'accesso prioritario agli strumenti dei **contratti di sviluppo** e degli **accordi per l'innovazione**. I criteri di valutazione delle possibilità sopracitate, i termini e le modalità per l'accesso alle misure di sostegno sono determinati con decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge in esame.

L'**articolo 2** del decreto in esame introduce la possibilità di **attivare interventi di sostegno economico** nei confronti delle imprese destinatarie di misure inerenti all'esercizio dei **poteri speciali** riconosciuti al Governo dal decreto legge n. 21 del 2012 ("*golden power*") nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché in alcuni ambiti ritenuti di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (vedi *infra* per una ricostruzione della relativa disciplina).

Più in particolare, il **comma 1** prevede che, **successivamente** all'esercizio dei **poteri speciali**, il MIMIT valuti, su istanza dell'impresa notificante, la sussistenza dei presupposti per l'accesso a **misure di sostegno della capitalizzazione dell'impresa**, idonee a consentire un rafforzamento patrimoniale, ai fini dell'accesso con priorità al **Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa**, di cui all'articolo 43 del decreto legge n. 34 del 2020.

Il **Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa** è stato istituito presso il MIMIT, dalla citata norma, e destinato alla **ristrutturazione di imprese** titolari di marchi storici di interesse nazionale iscritte nel relativo registro, e delle società di capitali, aventi un numero di dipendenti non inferiore a 250, che si trovino in uno stato di **difficoltà economico-finanziaria**, da individuarsi sulla base di **criteri** stabiliti con decreto ministeriale attuativo ([D.M. 29 ottobre 2020](#)). Il Fondo opera, nei limiti delle risorse disponibili, attraverso interventi nel capitale di rischio delle imprese che versano nelle predette condizioni, effettuati a condizioni di mercato, nel rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato (Comunicazione della Commissione europea [2014/C 19/04](#), recante orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio), nonché attraverso misure

di sostegno al mantenimento dei livelli occupazionali, in coordinamento con gli strumenti vigenti sulle politiche attive e passive del lavoro. Il Fondo è gestito da Invitalia S.p.A. che, a valere sulle risorse disponibili, effettua **investimenti diretti nel capitale di rischio** a condizione che: la partecipazione diretta acquisita sia di minoranza; l'intervento complessivo per singola operazione non superi l'ammontare di 30 milioni di euro; l'operazione di investimento venga effettuata unitamente e contestualmente a investitori privati indipendenti che apportano almeno il 30 per cento delle risorse previste o a soci preesistenti che apportano almeno il 50 per cento dell'aumento di capitale, nel caso di operazioni a favore di imprese che non ricadono nella definizione di imprese in difficoltà ai sensi dell'ordinamento europeo. Per le imprese che ricadono in tale definizione, l'operazione deve essere effettuata unitamente e contestualmente all'impresa proponente, che garantisce un contributo proprio pari ad almeno il 25 per cento per le piccole imprese, al 40 per le medie imprese e al 50 per cento per le grandi imprese. La cessione della partecipazione deve avvenire entro 5 anni con condizioni di uscita definite al momento dell'investimento.

Si segnala che il disegno di legge di bilancio 2023-2025 ([A.C. 643-bis](#)) reca per il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa (capitolo 7478 dello stato di previsione del MIMIT) una **dotazione** di 215 milioni di euro per il 2023 e di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025.

Il **comma 2** prevede che il MIMIT, di concerto con il MEF, sempre **su istanza** dell'impresa notificante, possa, altresì, chiedere di valutare con priorità la sussistenza dei presupposti per l'accesso agli interventi erogati dal **patrimonio destinato**, costituito ai sensi dell'articolo 27, comma 1, del decreto legge n. 34 del 2020 (cosiddetto "decreto Rilancio").

Tale norma consente a **Cassa Depositi e Prestiti** (CDP S.p.A.) di costituire un patrimonio destinato, denominato **Patrimonio Rilancio**, a cui sono apportati beni e rapporti giuridici dal MEF. All'apporto del MEF corrisponde l'emissione, da parte di CDP S.p.A., a valere sul patrimonio destinato e in favore del MEF, di strumenti finanziari di partecipazione. Le risorse del patrimonio destinato sono impiegate per il **sostegno e il rilancio del sistema economico produttivo italiano**. In via preferenziale il patrimonio destinato effettua i propri interventi mediante sottoscrizione di **prestiti obbligazionari convertibili**, la partecipazione ad aumenti di capitale e l'acquisto di azioni quotate sul mercato secondario in caso di operazioni strategiche. Per il finanziamento delle attività del patrimonio destinato o di singoli comparti è consentita l'emissione, a valere sul patrimonio destinato o su singoli comparti, di titoli obbligazionari o altri strumenti finanziari di debito. Sulle obbligazioni del patrimonio destinato, in caso di incapienza del patrimonio medesimo, è concessa la garanzia di ultima istanza dello stato. La garanzia dello stato può essere altresì concessa in favore dei portatori dei titoli emessi per finanziare il patrimonio destinato, a specifiche condizioni. Le disposizioni attuative relative ai requisiti di accesso, le condizioni, i criteri e le modalità degli investimenti del patrimonio destinato sono state dettate dal [D.M. 3 febbraio 2021, n. 26](#). Con il successivo [D.M. 7 maggio 2021](#) è stato definito l'apporto iniziale al Fondo di titoli di Stato per un valore pari a 3 miliardi di euro. Nella [Relazione finanziaria](#) di CDP per l'anno 2021 si evidenzia che, a valere sulle risorse del Patrimonio Rilancio, sono stati istituiti 3 Comparti.

Il **Fondo Nazionale Supporto Temporaneo** (FNST) ha deliberato, al 31 dicembre 2021, la concessione di n. 9 interventi per un totale di 283,2 milioni di euro, a favore di

imprese che impiegano complessivamente circa 15.900 dipendenti. A fronte di tali deliberazioni, risultano emessi n. 3 prestiti obbligazionari (subordinati) per un totale di 132,8 milioni di euro, volti a finanziare progetti di sviluppo della rete ferroviaria italiana, di digitalizzazione aziendale ed efficientamento energetico. Il totale attivo del Fondo ammontava al 31 dicembre 2021 a circa 2,3 miliardi di euro, di cui 2,2 miliardi in Titoli di Stato.

Il **Fondo Nazionale Strategico** (FNS) presentava una dotazione di 481 milioni di euro al 31 dicembre 2021. Alla medesima data non risultavano ancora effettuati interventi.

Il **Fondo Nazionale Ristrutturazioni Imprese** (FNRI) presentava una dotazione di 133 milioni di euro al 31 dicembre 2021. Alla medesima data non risultavano ancora effettuati interventi.

Il **comma 3** stabilisce che, nei **due anni successivi all'esercizio dei poteri speciali**, l'impresa è ammessa a formulare istanza per l'accesso prioritario agli strumenti dei **contratti di sviluppo** e degli **accordi per l'innovazione**.

I **Contratti di Sviluppo** costituiscono uno **strumento di politica industriale** finalizzato al sostegno di grandi progetti di investimento nei settori industriale, turistico, commerciale, e della tutela ambientale che registra una forte risposta da parte del tessuto produttivo nazionale, **con particolare riferimento alle aree del Sud** del Paese, sebbene non sia esclusivamente e direttamente destinato a tali realtà territoriali. In tal senso, rientra tra gli strumenti di politica di coesione economica, essendo, i contratti di sviluppo, per buona parte, finanziati attraverso le risorse dei Fondi strutturali europei, PON Competitività, e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, con i relativi vincoli territoriali per esse previsti (80 per cento Mezzogiorno e 20 per cento Centro-Nord). Il "**contratto di sviluppo**" è stato introdotto nell'ordinamento dall'[articolo 43 del decreto legge n. 112 del 2008](#) in funzione di semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e di sviluppo d'impresa. È divenuto operativo dal 2011. L'articolo 43 ha affidato a **Invitalia S.p.A.** le **funzioni di gestione** dell'intervento. Lo **strumento** è stato **riformato** in attuazione dell'articolo 3 del decreto legge n. 69 del 2013, con l'adozione del D.M. 14 febbraio 2014 e del [D.M. 9 dicembre 2014](#), che ha adeguato la disciplina della misura alla normativa sugli **aiuti di Stato** di cui al Regolamento generale di **esenzione per categoria** (di determinate tipologie di aiuti dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione Ue), cd. GBER (*General Block Exemption Regulation*), Regolamento 651/2014/UE, la cui efficacia è stata prorogata al 31 dicembre 2023. Il **D.M. 9 dicembre 2014** è stato da ultimo modificato ed integrato dal [D.M. 2 novembre 2021](#), che ha introdotto **nuovi requisiti** volti a valutare la **rilevanza strategica** dei **programmi di sviluppo** finanziati attraverso lo strumento. Per una ricostruzione di dettaglio si rinvia ai [siti istituzionali del MIMIT](#) e di [Invitalia S.p.A.](#)

Gli **Accordi per l'innovazione** sono volti a finanziare progetti riguardanti **attività di ricerca industriale** e di **sviluppo sperimentale** per la realizzazione di nuovi prodotti, processi o servizi o il notevole miglioramento di prodotti, processi o servizi esistenti, tramite lo sviluppo delle tecnologie abilitanti fondamentali nell'ambito di specifiche aree di intervento riconducibili al secondo Pilastro del Programma quadro di ricerca e innovazione "**Orizzonte Europa**", di cui al **Regolamento (UE) 2021/695**. Ai fini dell'accesso alle agevolazioni previste dal [D.M. 31 dicembre 2021](#) è necessario che sia definito l'accordo per l'innovazione tra il MIMIT, i soggetti proponenti e le eventuali amministrazioni pubbliche interessate al cofinanziamento dell'iniziativa. Le agevolazioni sono concesse nella forma del **contributo diretto alla spesa** e,

eventualmente, del **finanziamento agevolato** a valere sulle risorse messe a disposizione dalle amministrazioni che hanno sottoscritto l'accordo per l'innovazione, nel rispetto dei seguenti limiti e criteri: il limite massimo dell'intensità d'aiuto delle agevolazioni concedibili è pari al 50 per cento dei costi ammissibili di ricerca industriale e al 25 per cento dei costi ammissibili di sviluppo sperimentale; il finanziamento agevolato, qualora richiesto, è concedibile esclusivamente alle imprese, nel limite del 20 per cento del totale dei costi ammissibili di progetto. Per l'attivazione della procedura negoziale diretta alla definizione dell'accordo per l'innovazione i soggetti proponenti devono presentare al MIMIT la **domanda** di agevolazioni corredata della scheda tecnica, del piano di sviluppo del progetto e, nel caso di progetto proposto congiuntamente da più soggetti, del contratto di collaborazione. Il Ministero, ricevuta la domanda, verifica la disponibilità delle risorse finanziarie e provvede all'istruttoria amministrativa, finanziaria e tecnica, sulla base della documentazione presentata. Nel caso in cui le valutazioni istruttorie si concludano con esito positivo si procede alla definizione dell'Accordo per l'innovazione tra il Ministero, i soggetti proponenti e le eventuali amministrazioni pubbliche interessate al sostegno del progetto di ricerca e sviluppo. Per una ricostruzione di dettaglio si rinvia al [sito istituzionale del MIMIT](#).

Il **comma 4**, infine, stabilisce che, con **decreto** del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare **entro trenta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, sono definite le modalità di attuazione delle relative disposizioni e, in particolare:

- i **criteri generali per l'effettuazione delle valutazioni** di cui ai precedenti commi;
- i **termini e le modalità procedurali per l'accesso alle misure di sostegno**.

La disciplina dei poteri speciali del Governo ("*Golden power*")

Per **salvaguardare gli assetti proprietari delle società operanti in settori reputati strategici e di interesse nazionale**, il legislatore ha organicamente disciplinato la materia dei **poteri speciali esercitabili dal Governo** con il **decreto legge n. 21 del 2012**, successivamente **modificato nel tempo**, anche per aderire alle indicazioni e alle censure sollevate in sede europea.

Per mezzo del decreto-legge n. 21 del 2012 sono stati definiti, anche mediante il rinvio ad atti di normazione secondaria (DPCM), l'ambito oggettivo e soggettivo, la tipologia, le condizioni e le procedure di esercizio da parte dello Stato (in particolare, del Governo) dei suddetti poteri speciali.

Tali poteri si sostanziano principalmente nella facoltà:

- di porre il **veto** rispetto all'adozione di determinate **delibere, atti e operazioni** delle imprese che gestiscono attività strategiche in specifici settori,

- di dettare **impegni e condizioni in caso di acquisito di partecipazioni** in tali imprese, ovvero
- di **opporsi all'acquisto delle medesime partecipazioni**.

I poteri speciali riguardano i **settori della difesa e della sicurezza nazionale**, nonché taluni ambiti di attività definiti di **rilevanza strategica** nei settori dell'**energia**, dei **trasporti**, delle **comunicazioni** e **negli ulteriori settori da individuare con norme regolamentari** (fra quelli indicati dalle norme europee e, in particolare, dall'articolo 4, paragrafo 1, del [regolamento \(UE\) 2019/452](#)). Specifici poteri sono stati introdotti anche con riferimento alle operazioni che incidono sulle reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con **tecnologia di "quinta generazione" (5G)**.

L'**esercizio** dei poteri speciali è **disciplinato dalla legge** ed è assistito da **obblighi di notifica e informazione** applicabili alle imprese che gestiscono attivi strategici, con riferimento a specifiche delibere, atti e operazioni, nonché ai soggetti che acquistano partecipazioni rilevanti nelle medesime imprese. L'inosservanza degli obblighi di notifica o l'inadempimento di impegni e condizioni derivanti dall'esercizio dei poteri sono, di norma, puniti con specifiche **sanzioni amministrative pecuniarie**.

La compatibilità con l'ordinamento europeo

L'obiettivo del decreto legge n. 21 del 2012 è stato quello di rendere compatibile con il diritto europeo la disciplina nazionale dei poteri speciali del Governo, che si ricollega agli istituti della *golden share* e dell'*action spécifique*, previsti rispettivamente nell'ordinamento inglese e francese, e che in precedenza era già stata oggetto di censure sollevate dalla Commissione europea e di una pronuncia di condanna da parte della Corte di giustizia Ue.

Il decreto legge n. 21 del 2012 ha sancito il venir meno del sistema normativo che aveva determinato le censure della Commissione europea e la relativa procedura di infrazione è stata archiviata il 15 febbraio 2017, in quanto la nuova disciplina italiana in materia di poteri speciali è stata ritenuta compatibile con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Per definire i criteri di compatibilità europea della disciplina dei poteri speciali, la **Commissione europea ha adottato una apposita [Comunicazione](#)**, nella quale ha chiarito che l'esercizio di tali poteri deve comunque essere attuato senza discriminazioni ed è ammesso se si fonda su criteri **obiettivi, stabili e resi pubblici** e se è giustificato da **motivi imperiosi di interesse generale**. Riguardo agli specifici settori di intervento, la Commissione ha ammesso un regime particolare per gli investitori di un altro Stato membro, qualora esso sia giustificato da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica purché, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, sia esclusa qualsiasi interpretazione che poggia su considerazioni di ordine economico.

In ogni caso, secondo quanto indicato dalla Commissione, la definizione dei poteri speciali deve rispettare il principio di **proporzionalità**, vale a dire deve attribuire allo

Stato solo i **poteri strettamente necessari per il conseguimento dell'obiettivo perseguito**.

Gli indirizzi contenuti nella predetta Comunicazione hanno costituito la base per l'avvio da parte della Commissione delle procedure di infrazione nei confronti delle disposizioni del precedente decreto legge n. 332 del 1994, che recava la disciplina generale dei poteri speciali. Procedure di infrazione in materia di *golden share* hanno riguardato anche il Portogallo, il Regno Unito, la Francia, il Belgio, la Spagna e la Germania.

L'iter normativo che ha condotto alla disciplina vigente

La disciplina del decreto legge n. 21 del 2012, di seguito ricostruita a grandi linee nella sua attuale vigenza, è stata oggetto di numerose modifiche nel corso del tempo.

In sintesi:

- il **decreto legge n. 148 del 2017** ha **modificato ed esteso** la disciplina dell'esercizio dei poteri speciali del Governo con riferimento alla *governance* di società considerate strategiche, ampliando anche i settori ai quali i poteri speciali risultano applicabili (energia, trasporti, comunicazioni, nonché al settore della **cd. alta intensità tecnologica**). Per ulteriori informazioni si fa rinvio al relativo [*dossier*](#);
- il **decreto legge n. 22 del 2019** ha introdotto disposizioni specifiche in tema di poteri speciali inerenti le reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con **tecnologia di "quinta generazione" (5G)**. Tale norma qualifica i servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G quali attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali; si veda il relativo [*dossier*](#) per ulteriori informazioni;
- il **decreto legge n. 64 del 2019** ha ulteriormente modificato le 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. Il Consiglio dei ministri, nella riunione del 5 settembre 2019, ha deliberato l'esercizio dei poteri speciali ai sensi di tale provvedimento, con riferimento ad alcune operazioni riguardanti le comunicazioni elettroniche basate sulla tecnologia 5G e l'acquisizione di componenti ad alta intensità tecnologica. Tuttavia, alla luce della **mancata conversione** in legge, l'atto è decaduto il 9 settembre 2019. Si segnala inoltre che, nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione del **decreto legge n. 75 del 2019** è; stato approvato un emendamento al medesimo disegno di legge con il quale si prevede la **sanatoria degli effetti** del decreto legge n. 64 del 2019. Nel corso dell'esame parlamentare del **decreto legge n. 105 del 2019**, i contenuti del decreto legge n. 64 del 2019 sono stati **parzialmente ripresi** mediante l'introduzione dell'articolo 4-*bis*;
- il **decreto legge n. 105 del 2019 (articolo 4-*bis*)** ha previsto l'introduzione di **ulteriori circostanze** che il Governo può tenere in considerazione per l'esercizio dei poteri speciali, **nel caso in cui l'acquirente di partecipazioni rilevanti sia un soggetto esterno all'Unione europea**. È stata **sottoposta all'obbligo di notifica l'acquisizione a qualsiasi titolo** (in luogo del solo acquisto) di beni o

servizi relativi alle reti 5G, quando posti in essere con soggetti esterni all'Unione europea. È stato consentito **l'aggiornamento dei regolamenti che individuano gli attivi di rilevanza strategica** tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, in luogo di decreti del Presidente della Repubblica, anche in deroga alle procedure previste dalla legge n. 400 del 1988, **semplificando** contestualmente la procedura per l'espressione **del parere delle Commissioni parlamentari competenti**. È stata, infine, **disciplinata la notifica** riguardante delibere, atti e operazioni relativi a specifici *asset* di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, in presenza di **condizioni particolari relative alla provenienza dell'acquirente ovvero agli effetti delle operazioni compiute**. Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio al relativo [dossier](#);

- il **decreto legge n. 23 del 2020** ha inciso sia con modifiche alla disciplina strutturale, sia con l'introduzione di una **disciplina emergenziale dei poteri speciali, legata alla pandemia da COVID-19**. Successivamente i termini di tale disciplina emergenziale sono stati estesi dal decreto legge n. 137 del 2020 (al 30 giugno 2021), dal decreto legge n. 56 del 2021 (al 31 dicembre 2021) e, **per effetto del decreto-legge n. 228 del 2021, al 31 dicembre 2022**;
- il decreto **legge n. 21 del 2022** ha determinato il **superamento del regime emergenziale degli anni di pandemia**, prevedendo inoltre forme di semplificazione, tra cui: la cosiddetta "prenotifica", volta a dare uno strumento consultivo per gli investitori e ridurre le numerose notifiche cautelative; l'estensione della partecipazione procedimentale anche nei confronti delle società *target*, eliminando così il regime di doppia notifica; su tecnologia 5G e altri *asset* tecnologici, il passaggio dalla notifica del singolo contratto alla pianificazione annuale.

Ambito operativo

Con riferimento all'ambito operativo della disciplina in tema di poteri speciali (di cui all'articolo 1 del decreto legge n. 21 del 2012), il Governo può esercitare – alle condizioni di legge – i poteri speciali nei confronti di **tutte le società**, pubbliche o private, che svolgono attività considerate di rilevanza strategica.

Alla disciplina secondaria (in genere, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) sono generalmente affidate le seguenti funzioni:

- individuazione di attività di rilevanza strategica in rapporto alle quali potranno essere attivati i poteri speciali e delle relative esclusioni;
- individuazione della tipologia di atti o operazioni esclusi dall'ambito operativo della disciplina;
- concreto esercizio dei poteri speciali;
- individuazione di ulteriori disposizioni attuative.

Sicurezza e difesa

L'articolo 1 del decreto legge n. 21 del 2012, come da ultimo modificato dall'articolo 24 del decreto-legge n. 21 del 2022, fissa il **requisito** per l'esercizio dei poteri speciali nei

comparti della **sicurezza e della difesa**: la sussistenza di una minaccia di **grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale**.

I **poteri speciali**, con riferimento a **imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale**, consentono al Governo di:

- **esercitare il veto** all'adozione di specifiche delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione;
- **imporre specifiche condizioni** nel caso di acquisto di partecipazioni. Le condizioni fanno riferimento alla sicurezza di approvvigionamenti e informazioni, ai trasferimenti tecnologici e al controllo delle esportazioni;
- **opporsi all'acquisto di partecipazioni da parte di un soggetto diverso dallo Stato italiano**, enti pubblici italiani o soggetti da questi controllati, qualora l'acquirente venga a detenere un livello della partecipazione al capitale con diritto di voto in grado di compromettere nel caso specifico gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale (articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto legge n. 21 del 2012).

L'impresa che svolge attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale è **tenuta a notificare** alla Presidenza del Consiglio dei ministri una **informativa completa** sulla delibera, sull'atto da adottare o sull'operazione da compiere, in modo da consentire il tempestivo esercizio dei poteri del Governo.

Le norme disciplinano le modalità di esercizio dei poteri dello Stato e il relativo procedimento, nonché ipotesi specifiche. La legge prevede che i decreti di individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e di sicurezza nazionale di cui al comma 1 siano aggiornati almeno ogni tre anni.

Per la violazione degli obblighi connessi ai poteri speciali è generalmente prevista una **sanzione amministrativa pecuniaria**.

Il **D.P.C.M. 20 marzo 2014, n. 35** ha individuato le **procedure** per l'attivazione dei poteri speciali nei predetti settori.

Con il **[D.P.C.M. 6 giugno 2014, n. 108](#)** è stato adottato il Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale.

La disciplina delle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali è disposta dal **[D.P.C.M. 1 agosto 2022, n. 133](#)**.

Il richiamato articolo 24 del decreto-legge n. 21 del 2022 ha specificato l'ambito di applicazione del **potere di veto** all'adozione di delibere, atti od operazioni dell'assemblea o degli organi di amministrazione di un'impresa che svolge attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale. In particolare, è stata specificata la **portata generale del potere di veto**, disponendo che lo stesso possa essere esercitato con riferimento a **tutte le delibere, atti od operazioni che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità degli attivi medesimi**, compresi quelli (già citati nel testo previgente) aventi ad oggetto la fusione o la scissione della società, il trasferimento dell'azienda o di rami di essa o di società controllate, il trasferimento all'estero della sede sociale, la modifica dell'oggetto sociale, lo scioglimento della società, la modifica di clausole statutarie relative al limite massimo del possesso azionario, le cessioni di diritti reali o di utilizzo relative a beni materiali o immateriali o l'assunzione di vincoli che ne condizionino l'impiego, anche in ragione della sottoposizione dell'impresa a procedure concorsuali. Con riferimento ai

diritti reali o di utilizzo relativi a beni materiali o immateriali, è stato inoltre specificato che rientrano negli atti e operazioni soggetti a potere di veto **anche quelli relativi all'assegnazione degli stessi a titolo di garanzia**. Tali modifiche allineano le previsioni applicabili al sistema di difesa e sicurezza nazionale con quelle relative ai settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

Ulteriori modifiche riguardano **l'esenzione dall'obbligo di notifica** per l'operazione che sia in corso di valutazione o già sia stata valutata in relazione all'esercizio dei poteri connessi all'acquisto di partecipazioni in un'impresa che svolge attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale (opposizione all'acquisto o imposizione di specifiche condizioni).

Inoltre, è stato chiarito che la notifica dell'acquisizione è resa dall'acquirente, **ove possibile, congiuntamente alla società le cui partecipazioni sono oggetto dell'acquisto**, confermando i termini (entro dieci giorni) e la contestuale trasmissione delle informazioni necessarie, comprensive di descrizione generale del progetto di acquisizione, dell'acquirente e del suo ambito di operatività, al fine di valutare la (eventuale) minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale, derivante dall'acquisto delle partecipazioni.

Sempre con riferimento alla notifica, il decreto legge n. 21 del 2022 ha disciplinato in dettaglio i casi in cui la notifica non sia effettuata congiuntamente da tutte le parti del procedimento, per consentire alla società le cui partecipazioni sono oggetto dell'acquisto di partecipare al procedimento e, eventualmente, di essere assoggettata a sanzione in caso di inosservanza delle condizioni imposte.

Viene sottoposta a obbligo di notifica anche **la costituzione di imprese** il cui oggetto sociale ricomprende lo svolgimento di attività di rilevanza strategica ovvero che detengono attivi di **rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale**.

Energia, trasporti e comunicazioni

L'articolo 2 del decreto legge n. 21 del 2012 disciplina i **poteri speciali inerenti agli attivi strategici** nei settori dell'**energia**, dei **trasporti**, delle **comunicazioni** e **agli ulteriori attivi individuati sulla base dei fattori critici elencati dalla disciplina europea** (in attuazione di tali disposizioni si veda innanzi tutto il [D.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 180](#)). Con riferimento a tali attività strategiche, la normativa consente al Governo di esercitare:

- il **potere di veto alle delibere, atti e operazioni che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo, della disponibilità o della destinazione** di attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, dando luogo a una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di **minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici** relativi alla sicurezza e al **funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti** (articolo 2, comma 3);
- il **potere di veto alle delibere, atti e operazioni** che abbiano per effetto modifiche della **titolarità del controllo** o della **disponibilità** degli **ulteriori attivi individuati ex lege**, a favore di **un soggetto esterno all'Unione europea, limitatamente ai settori** delle comunicazioni, dell'energia, dei trasporti, della salute, agroalimentare e finanziario, ivi incluso quello creditizio e assicurativo,

anche a favore di un soggetto appartenente all'Unione europea, ivi compresi quelli stabiliti o residenti in Italia; il **cambiamento della loro destinazione**, nonché a qualsiasi delibera che abbia ad oggetto **la modifica dell'oggetto sociale**, lo **scioglimento della società** o la modifica di specifiche clausole statutarie, dando luogo a una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di **minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici** relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti (articolo 2, comma 2-*bis*);

L'esercizio di tali poteri è assistito dall'obbligo per la società di fornire al Governo una **informativa completa** sulla delibera, atto o operazione. Il potere di veto **può essere espresso imponendo specifiche prescrizioni o condizioni** ogniqualvolta ciò sia sufficiente ad assicurare la tutela degli interessi pubblici di cui al comma (articolo 2, comma 4);

- **l'imposizione di condizioni e impegni** diretti a garantire la **tutela degli interessi essenziali dello Stato**, in caso di **acquisto da parte di un soggetto esterno all'Unione europea** di partecipazioni di rilevanza tale da determinare l'assunzione del **controllo** di società che detengono attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni e negli **ulteriori settori strategici** (articolo 2, comma 6, primo periodo). L'esercizio del potere è assistito da un **obbligo di notifica** dell'acquisto di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell'acquisto (articolo 2, comma 5) e anche le acquisizioni che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10, 15, 20, 25 e 50 per cento del capitale. Sono inclusi in tale ambito gli acquisiti di partecipazioni di controllo limitatamente ai settori delle comunicazioni, dell'energia, dei trasporti, della salute, agroalimentare e finanziario, ivi incluso quello creditizio e assicurativo, anche qualora effettuati da un soggetto appartenente all'Unione europea, ivi compresi quelli stabiliti o residenti in Italia;
- **l'opposizione all'acquisto da parte di un soggetto esterno all'Unione europea delle partecipazioni di controllo** in società che detengono i suddetti attivi strategici in casi eccezionali di rischio per la tutela dei predetti interessi, non eliminabili attraverso l'assunzione degli impegni (articolo 2, comma 6). L'esercizio del potere è assistito da un **obbligo di notifica** dell'acquisto (articolo 2, comma 5).

Si prevede poi che, **con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri possano essere individuati i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, ulteriori rispetto a quelli individuati ex lege, nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni**, ai fini della verifica in ordine alla sussistenza di un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, compreso il possibile pregiudizio alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti.

L'individuazione di beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, ulteriori rispetto a quelli appena citati, è riferita ai **fattori critici di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri**

diretti nell'Unione, che ha disciplinato, tra l'altro, il dialogo tra autorità nazionali e Commissione europea.

In base alla norma europea (articolo 4), **nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico**, gli Stati membri e la Commissione **possono prendere in considerazione** i suoi effetti potenziali, tra l'altro, a livello di:

- a) **infrastrutture critiche**, siano esse **fisiche o virtuali**, tra cui l'energia, i trasporti, l'acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l'archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie, e le strutture sensibili, nonché gli investimenti in terreni e immobili fondamentali per l'utilizzo di tali infrastrutture;
- b) **tecnologie critiche e prodotti a duplice uso**, tra cui l'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cybersicurezza, le tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell'energia, quantistica e nucleare, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie;
- c) **sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici**, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare;
- d) **accesso a informazioni sensibili**, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni; o
- e) **libertà e pluralismo dei media**.

I "**prodotti a duplice uso**" vengono definiti dall'articolo 2, punto 1, del regolamento (CE) n. 428 del 2009 come i prodotti, inclusi il *software* e le tecnologie, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare. Essi comprendono tutti i beni che possono avere sia un utilizzo non esplosivo sia un qualche impiego nella fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari.

Tale comma 1-ter è stato attuato mediante il [**D.P.C.M. n. 179 del 2020**](#), che introduce le definizioni di "**infrastrutture critiche**", "**tecnologie critiche**", "**fattori produttivi critici**", "**informazioni critiche**" e "**rapporti di rilevanza strategica**", che costituiscono un elemento essenziale ai fini del corretto inquadramento dell'ambito di applicazione della disciplina e individua gli ulteriori **beni e rapporti rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri speciali nel settore dell'energia**. Sono inoltre individuati i beni e i rapporti rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri speciali nel settore **dell'acqua, della salute**, nel settore finanziario, nei settori **dell'intelligenza artificiale, della robotica, dei semiconduttori, della cybersicurezza, delle nanotecnologie e delle biotecnologie**, nei settori delle **infrastrutture e delle tecnologie aerospaziali non militari**, nel settore dell'**approvvigionamento di fattori produttivi** e nel settore **agroalimentare**. Il decreto chiarisce che, **fra i beni e i rapporti rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri speciali** rientra la **piattaforma del Sistema Informativo Elettorale (SIEL)**.

Il provvedimento chiarisce che tra i beni e i rapporti rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri speciali rientrano i "**prodotti a duplice uso**" e individua i beni e i rapporti che sono **esentati dalla disciplina dell'esercizio dei poteri speciali**.

I commi da 4 a 8-bis dell'**articolo 2** del decreto legge n. 21 del 2012 **disciplinano gli obblighi di notifica e il procedimento di esercizio dei poteri**. La disciplina

regolamentare per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni è stata adottata con il [D.P.R. n. 86 del 2014](#).

Il comma *5-bis* dell'articolo 2 reca la definizione di **oggetto esterno all'Unione europea**.

I poteri speciali sono **esercitati esclusivamente sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori** (articolo 2, comma 7), tenendo conto, in particolare, di elementi quali:

- l'esistenza, tenuto conto anche delle posizioni ufficiali dell'Unione europea, di motivi oggettivi che facciano ritenere possibile la **sussistenza di legami fra l'acquirente e Paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello stato di diritto**, che non rispettano le norme del diritto internazionale o che hanno assunto comportamenti a rischio nei confronti della comunità internazionale, desunti dalla natura delle loro alleanze, o hanno rapporti con organizzazioni criminali o terroristiche o con soggetti ad esse comunque collegati;
- **l'idoneità dell'assetto** risultante dall'atto giuridico o dall'operazione, tenuto conto anche delle modalità di finanziamento dell'acquisizione e della capacità economica, finanziaria, tecnica e organizzativa dell'acquirente, **a garantire la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti**, nonché **il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti**;
- per le operazioni di cui al comma 5 (acquisto a qualsiasi titolo da parte di un soggetto esterno all'Unione europea di partecipazioni in società che detengono gli attivi individuati come strategici) è valutata, oltre alla minaccia di grave pregiudizio agli interessi pubblici (di cui al comma 3), anche il pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico.

Le **delibere o gli atti o le operazioni adottati o attuati in violazione del veto** posto dal Governo sono **nulli**.

Per quanto riguarda il **potere di opposizione o imposizione di condizioni all'acquisto di partecipazioni**, fino alla notifica e, successivamente, fino al decorso del termine per l'eventuale esercizio del potere, i diritti di voto o comunque quelli aventi contenuto diverso da quello patrimoniale connessi alle azioni o quote che rappresentano la partecipazione rilevante sono sospesi. Le delibere eventualmente adottate per le quali **risulti determinante l'esercizio di diritti sospesi**, o comunque le delibere o gli atti adottati con **violazione o inadempimento** delle condizioni imposte, **sono nulli**. L'acquirente che non adempia agli impegni imposti è altresì soggetto, salvo che il fatto costituisca reato, a una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del valore dell'operazione, e comunque non inferiore all'1 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio per il quale sia stato approvato il bilancio. In caso di esercizio del **potere di opposizione** l'acquirente **non può esercitare i diritti amministrativi** connessi alle azioni o quote che rappresentano la partecipazione rilevante, e **deve cedere le stesse azioni o quote entro un anno**. In caso di mancata ottemperanza il tribunale, su richiesta del Governo, ordina la vendita delle suddette azioni o quote. Le

deliberazioni assembleari eventualmente adottate con il voto determinante di tali azioni o quote **sono nulle**.

Con il decreto-legge n. 21 del 2022 sono state tra l'altro apportate le seguenti novità:

- è stato specificato che i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni sono individuati anche fra quelli oggetto di **concessioni**, comunque affidate, incluse le concessioni di grande derivazione idroelettrica;
- sono stati ampliati gli atti inclusi nell'ambito di applicazione del **potere di veto**;
- è stata prevista la **notifica congiunta**, ove possibile, da parte dell'acquirente e della società che detiene attivi strategici le cui partecipazioni sono oggetto dell'acquisto.

I poteri nel settore del 5G

L'articolo **1-bis del decreto legge n. 21 del 2012** (come ridefinito dal decreto legge n. 21 del 2022) qualifica i **servizi** di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia **5G** quali **attività di rilevanza strategica** per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, **ai fini dell'esercizio dei poteri speciali**. Ai medesimi fini si consente inoltre di identificare **ulteriori servizi, beni, rapporti, attività e tecnologie rilevanti ai fini della sicurezza cibernetica, ivi inclusi quelli relativi alla tecnologia cloud**, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro degli affari esteri della cooperazione internazionale e con gli altri Ministri competenti per settore, e sentita l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Il **comma 2** dell'articolo **1-bis** impone un **obbligo informativo alle imprese** che, anche attraverso contratti o accordi, intendano **acquisire**, a qualsiasi titolo, beni o servizi relativi alla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione e alla gestione di servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G, ovvero componenti ad alta intensità tecnologica funzionali alla predetta realizzazione o gestione. Prima di procedere all'acquisizione le imprese sono dunque tenute a **notificare un piano** nel quale sono contenute dettagliate informazioni inerenti tra l'altro: il **settore** interessato dalla notifica; i dati identificativi del soggetto notificante; il programma di acquisti; **dati dei fornitori; descrizione dei beni, dei servizi e delle componenti ad alta intensità tecnologica** funzionali alla progettazione, alla realizzazione, alla manutenzione e alla gestione delle attività rilevanti; un'informativa completa sui **contratti in corso** e sulle **prospettive di sviluppo della rete 5G**, ovvero degli ulteriori sistemi e attivi rilevanti; ogni ulteriore informazione funzionale a fornire un dettagliato quadro delle **modalità di sviluppo dei sistemi di digitalizzazione del notificante**, nonché dell'esatto adempimento alle condizioni e alle prescrizioni imposte a seguito di precedenti notifiche; un'informativa completa relativa alle eventuali **comunicazioni effettuate** ai fini dello svolgimento delle verifiche di sicurezza da parte del Centro di valutazione e certificazione nazionale (CVCN), inclusiva dell'esito della valutazione, ove disponibile, e delle relative prescrizioni, qualora imposte.

La norma fa salvi gli obblighi previsti dal decreto legge n. 105 del 2019, che ha istituito il **perimetro di sicurezza nazionale cibernetica**: l'insieme delle reti, dei sistemi

informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, degli enti e degli operatori pubblici e privati aventi una sede nel territorio nazionale, da cui dipenda l'esercizio di una funzione essenziale dello Stato ovvero la prestazione di un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato, dal cui malfunzionamento, interruzione, anche parziali, ovvero utilizzo improprio, possa derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale. Il [D.P.C.M. 15 giugno 2021](#) ha individuato le categorie di beni, sistemi e servizi ICT destinati ad essere impiegati nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica determinando procedure, modalità e termini, secondo cui **i soggetti del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica** che intendano procedere **all'affidamento di forniture di beni, sistemi e servizi ICT** destinati a essere impiegati su reti, sistemi informativi e servizi informatici del perimetro di sicurezza, **ne diano comunicazione** (comprensiva della valutazione del rischio associato all'oggetto della fornitura) **al Centro di valutazione e certificazione nazionale (CVCN)**, istituito presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, ai fini dello svolgimento delle verifiche di sicurezza.

Nel **piano** da notificare prima di procedere agli acquisti deve essere inclusa l'informativa completa sui contratti o sugli accordi relativi ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G già autorizzati, in relazione ai quali resta ferma l'efficacia dei provvedimenti autorizzativi già adottati.

Il **comma 3** definisce **la procedura di approvazione del piano**. Entro **trenta giorni** dalla (completezza della) notifica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su conforme delibera del Consiglio dei ministri:

- il piano annuale è approvato senza prescrizioni o condizioni; o
- il piano annuale è approvato con imposizione di prescrizioni o condizioni; o
- è negata l'approvazione del piano con l'esercizio del potere di veto.

Il **comma 4** esplicita **i criteri e gli elementi di valutazione in base ai quali sono esercitati i poteri speciali in relazione ai piani annuali trasmessi**, mentre il **comma 5** disciplina **il regime sanzionatorio** applicabile alla violazione di obblighi imposti ai sensi dei precedenti commi e le **ulteriori misure per garantire la piena attuazione della relativa disciplina**.

Il **comma 6** individua la **composizione del Gruppo di coordinamento** per l'esercizio dei poteri speciali inerenti le reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G, i sistemi *cloud* e altri attivi rilevanti.

Il **comma 7** prevede **l'istituzione del comitato responsabile delle attività di monitoraggio**, tese alla **verifica dell'osservanza delle prescrizioni e delle condizioni** impartite con il provvedimento di esercizio dei poteri speciali, alla analisi della relativa adeguatezza e alla **verifica dell'adozione di adeguate misure**, anche tecnologiche, **attuative delle medesime prescrizioni o condizioni**. Vengono inoltre stabiliti gli **obblighi a carico dell'impresa che ha effettuato la notifica del piano approvato con imposizione di prescrizioni o condizioni**.

Il **comma 9** consente l'individuazione di **misure di semplificazione delle modalità di notifica**, dei **termini** e delle **procedure** relativi all'istruttoria ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri speciali in materia di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia di quinta generazione (5G) e *cloud*.

Collaborazione tra autorità e coordinamento con la disciplina europea

L'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 105 del 2019 ha introdotto nel decreto legge n. 21 del 2012 l'articolo 2-*bis*, che **impone alle autorità amministrative di settore di collaborare fra loro, anche attraverso lo scambio di informazioni, al fine di agevolare l'esercizio dei poteri speciali**. Si tratta di: Banca d'Italia, Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), Autorità di regolazione dei trasporti (ART), Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e **Gruppo di coordinamento** costituito ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 agosto 2014; a tale Gruppo le altre autorità non possano opporre il segreto d'ufficio, esclusivamente per le finalità di agevolare l'esercizio dei poteri speciali. Il **Gruppo di coordinamento** è presieduto dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri o dal Vicesegretario delegato ed è composto dai responsabili di specifici uffici dei ministeri o da altri designati dai rispettivi ministri interessati.

Il decreto legge n. 105 del 2019 ha altresì introdotto l'**articolo 2-ter** nel decreto legge n. 21 del 2012, col quale **si coordina l'esercizio dei poteri speciali con i procedimenti disciplinati dalle norme europee** (Regolamento n. 452 del 2019) sul **controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione**, disciplinando il dialogo tra autorità nazionali e Commissione europea.

Ove uno Stato membro o la Commissione notifichi l'intenzione di formulare **osservazioni** o di **emettere un parere** in relazione ad un **investimento estero diretto**, oggetto di un procedimento in corso, i termini per l'esercizio dei poteri speciali in materia di sicurezza e difesa, nonché di *asset* strategici, sono sospesi fino al ricevimento delle osservazioni dello Stato membro o del parere della Commissione europea.

I termini per l'esercizio dei poteri speciali sono altresì sospesi nel caso in cui il Governo richieda alla Commissione di emettere un parere o agli altri Stati membri di formulare osservazioni, in relazione a un procedimento in corso.

Misure di semplificazione dei procedimenti e prenotifica

L'articolo 2-*quater* del decreto legge n. 21 del 2012 stabilisce che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Gruppo di coordinamento, possono essere individuate **misure di semplificazione** delle **modalità di notifica**, dei **termini** e delle **procedure** relativi all'istruttoria ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri speciali del Governo. Al medesimo decreto è delegata l'individuazione delle modalità di presentazione di una **prenotifica** che consenta l'esame delle operazioni da parte del Gruppo di coordinamento o del Consiglio dei ministri, anteriormente alla formale notifica, affinché venga fornita una valutazione preliminare sull'applicabilità della disciplina dei poteri speciali e sulla "autorizzabilità" dell'operazione. L'attuazione di tali norme è avvenuta mediante il [D.P.C.M. 1 settembre 2022, n. 189](#).

La disciplina transitoria introdotta in ragione dell'epidemia da COVID-19 e la sua successiva stabilizzazione

Il **decreto legge n. 23 del 2020** ha inciso sulla **disciplina dei poteri speciali del Governo nei settori di rilevanza strategica** sia con modifiche alla disciplina strutturale, ma in particolare con l'introduzione di una **disciplina emergenziale dei poteri speciali, legata alla pandemia da COVID-19**. Successivamente i termini di tale disciplina emergenziale sono stati estesi dal decreto legge n. 137 del 2020 (al 30 giugno 2021), dal decreto legge n. 56 del 2021 (al 31 dicembre 2021) e, per effetto del decreto-legge n. 228 del 2021, al 31 dicembre 2022.

Più in dettaglio, per **contenere gli effetti negativi** dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, è stato **esteso temporaneamente** (da ultimo fino al **31 dicembre 2022**) **l'ambito di applicazione degli obblighi di notifica e dei poteri speciali** previsti dall'**articolo 2** del decreto legge n. 21 del 2012, **inerenti agli attivi strategici** nei settori dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni, nonché agli ulteriori attivi strategici connessi ai fattori critici elencati dall'articolo 4, paragrafo 1, lettere *a), b), c), d)* ed *e)* del regolamento (UE) 2019/452.

In particolare, **l'obbligo di notifica è stato esteso** ai settori **finanziario, creditizio e assicurativo, nonché, con taluni limiti, agli acquisti da parte di soggetti appartenenti all'Unione europea**.

Di conseguenza l'ambito applicativo dei poteri speciali è stato esteso ad operazioni intra-UE nel caso di acquisizione del controllo di partecipazioni in società che detengono attivi strategici "di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell'acquisto", ove si tratti di beni rientranti nel citato articolo 2 del decreto legge n. 21 del 2012.

Inoltre, i poteri speciali sono stati estesi anche ad operazioni con soggetti non UE, relative ad acquisizioni di partecipazioni di minoranza di una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10 per cento, tenuto conto delle azioni o quote già direttamente o indirettamente possedute, in presenza di specifici requisiti legati al valore complessivo dell'investimento.

La necessità di individuare più specificatamente i rapporti e gli attivi strategici soggetti all'applicazione della normativa è stato conseguente, tra l'altro, all'ampliamento dei settori strategici previsto dal già citato regolamento (UE) 2019/452 sul quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione. La Commissione europea, durante l'emergenza pandemica [aveva invitato gli Stati membri](#) a dotarsi, tra l'altro, di meccanismi di controllo degli Investimenti Esteri Diretti per tenere conto di tutti i rischi per le **infrastrutture sanitarie critiche**, per l'approvvigionamento di fattori produttivi critici e per altri settori critici, come previsto nel quadro giuridico dell'UE.

Conseguentemente, nel menzionato decreto legge n. 23 del 2020 è stato effettuato un rinvio alle previsioni dell'articolo 4 del regolamento (UE) 2019/452 al fine di includere i settori elencati da tale regolamento nelle attività strategiche nazionali soggette all'obbligo di notifica ai fini dell'esercizio dei poteri speciali ai sensi del decreto-legge n. 21 del 2012. Con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 18 dicembre 2020, n. 179 e 23 dicembre 2020, n. 1803, il Governo ha definito in modo più compiuto

gli attivi strategici e ha compiutamente disciplinato lo *screening* sugli investimenti diretti esteri.

In particolare – come evidenziato *supra* – il già citato regolamento n. 179 del 2020 ha introdotto, tra l'altro, criteri per la valutazione della strategicità degli *asset*, anche in termini di rilevanza delle società sotto il duplice profilo dell'ammontare delle attività economiche e del numero dei dipendenti.

Il più volte menzionato decreto legge n. 21 del 2022 ha stabilizzato il suddetto quadro temporaneo, modificando l'articolo 2, comma 5 del decreto-legge n. 21 del 2012.

E' infatti previsto a **regime** che nei settori delle **comunicazioni, dell'energia, dei trasporti, della salute, agroalimentare e finanziario**, ivi incluso quello **creditizio e assicurativo**, siano soggetti all'obbligo di notifica anche gli acquisti, a qualsiasi titolo, di partecipazioni da parte di soggetti appartenenti all'Unione europea, ivi compresi quelli residenti in Italia, di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell'acquisto. **Tali norme decorrono dal 1° gennaio 2023, ovvero una volta cessata l'efficacia della disciplina emergenziale.**

Si ricorda in questo luogo che la Commissione europea, con la [comunicazione del 6 aprile 2022](#), ha invitato gli Stati a fare il più ampio uso possibile dei meccanismi di controllo degli investimenti esteri, in caso di investimenti controllati in ultima istanza da persone o entità russe o bielorusse, con un particolare riferimento agli investimenti di portafoglio che potrebbero avere un rilievo in termini di ordine pubblico e sicurezza.

La Relazione al Parlamento sull'esercizio dei poteri speciali

Nel mese di giugno 2022 è stata trasmessa al Parlamento la [Relazione in materia di esercizio dei poteri speciali nei settori strategici della difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni](#) (Doc. LXV n. 3), riferita all'anno 2021. La Relazione è prevista dall'articolo 3-*bis* del decreto legge n. 21 del 2012 e dà atto delle **procedure in corso, di quelle concluse e delle ipotesi** in cui sono stati **attivati i predetti poteri speciali**.

In particolare, in base ai dati riportati nella relazione del Governo, nel 2021 è stato confermato un **trend crescita delle notifiche** pervenute alla Presidenza del Consiglio: al 31 dicembre 2021 ne risultano **496** (di cui 458 istruttorie già concluse), a fronte delle 341 del 2020 con un **incremento pari al 45 per cento** rispetto all'anno precedente. Sulle 458 istruttorie già concluse in **2 casi è stato esercitato il potere di veto** e in **22 casi sono stati esercitati i poteri speciali con prescrizioni e condizioni**. In **4 casi** il mancato esercizio è stato accompagnato da **raccomandazioni**. Nella maggior parte dei casi (263, pari al 57 per cento del totale) l'operazione notificata è stata **esclusa dall'ambito di applicabilità** della disciplina. Per quanto riguarda i settori interessati, quello che ha fatto registrare il maggior numero di notifiche è il **settore sanitario** (120), seguito dal settore della **difesa e sicurezza nazionale** (63), dal settore **creditizio e assicurativo** (42) e **dall'energia** (41). Le notifiche relative alla tecnologia **5G** sono state 20.

Articolo 3 e 4
(Clausola di invarianza finanziaria. Entrata in vigore)

L'**articolo 3** reca la clausola di **neutralità finanziaria del provvedimento**, prevedendo che le disposizioni del decreto-legge non debbano comportare costi aggiuntivi a carico della finanza pubblica. All'attuazione delle misure previste dal presente decreto legge si provvede, pertanto, con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente.

L'**articolo 4** dispone che il decreto legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto-legge è dunque vigente dal **6 dicembre 2022**.