



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione

Dossier n° 61 -
19 marzo 2024

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2024)23</i>
Data di adozione	<i>24 gennaio 2024</i>
Base giuridica	<i>Artt. 207 e 114 TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Investimento diretto; investimento estero; controllo finanziario; ordine pubblico; paesi terzi; sicurezza europea; attentato contro la sicurezza dello Stato; capitali esteri; Stato membro UE; regolamentazione finanziaria</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa ordinaria di codecisione</i>
Assegnazione	<i>5 marzo 2024 - X Commissione (Attività produttive)</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>30 aprile 2024</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e oggetto

La [proposta di regolamento](#) in esame, presentata dalla Commissione europea il 24 gennaio 2024, è volta a **ridefinire la disciplina vigente** in materia di **investimenti esteri nell'Unione europea**.

Si tratta di investimenti che stabiliscono o mantengono un legame economico durevole tra un investitore estero e il destinatario dell'UE. Ciò comprende, tra l'altro, l'acquisizione di una partecipazione di maggioranza o di una piena partecipazione, nonché qualsiasi acquisizione di azioni che conferiscono all'investitore estero il diritto di controllare o influenzare le operazioni del destinatario dell'UE o la creazione di strutture nell'UE (investimenti "greenfield"). Un investitore estero è una persona fisica o un'impresa, privata o pubblica, di un paese che non fa parte dell'UE.

A tal fine, la proposta **abroga** il [regolamento \(UE\) 2019/452](#) che ha **istituito**, per la prima volta, un **quadro normativo comune** dell'UE per il **controllo** degli **investimenti esteri diretti (IDE)** da parte degli Stati membri nonché un meccanismo di cooperazione tra questi ultimi e la Commissione europea al fine di valutare e, potenzialmente, limitare gli IDE che possono rappresentare una minaccia per la sicurezza o l'ordine pubblico nell'UE o nei suoi Stati membri.

L'adozione del regolamento si era resa necessaria in considerazione del **notevole incremento** di casi in cui gli **investitori stranieri**, in particolare i cosiddetti **fondi sovrani** (che si differenziano da altri investitori per il fatto di essere riconducibili, pur non identificandosi, ad uno Stato), acquisiscono il controllo di **imprese europee** che dispongono di **tecnologie fondamentali** e in ragione del fatto che gli **investitori dell'UE** spesso **non** godono degli **stessi diritti di investire** nel Paese da cui proviene l'investimento. Il regolamento ha cercato pertanto di rispondere alle crescenti preoccupazioni riguardo ad alcuni investitori esteri che cercano di acquisire il controllo di imprese dell'UE che forniscono tecnologie, infrastrutture o fattori produttivi critici, dispongono di informazioni sensibili e svolgono attività essenziali per la sicurezza o l'ordine pubblico a livello dell'UE.

Con l'iniziativa legislativa in esame, la Commissione intende porre rimedio alle **lacune** del regolamento vigente, ad esempio garantendo una **forma di controllo**, non solo per gli IDE, ma anche per gli **"investimenti nell'UE con controllo estero"**, vale a dire effettuati da un soggetto dell'UE controllato da un **investitore di paesi terzi**, in capo al quale permane il potere decisionale in merito all'investimento. Questa tipologia di investimenti, infatti, presenta **potenzialmente gli stessi rischi** per la sicurezza o l'ordine pubblico di quelli diretti effettuati a partire da paesi terzi.

Le **lacune**, individuate in esito a una valutazione del regolamento vigente, non permettono, a giudizio della Commissione, di affrontare **adeguatamente i rischi** per la **sicurezza e l'ordine pubblico** associati a determinati investimenti esteri nell'UE, rischi **ulteriormente cresciuti** da quando è entrato in applicazione il regolamento (ottobre 2020), tra l'altro a causa della pandemia di COVID-19, della guerra in Ucraina e delle notevoli tensioni geopolitiche sullo scenario globale. Per affrontare questi rischi, inoltre, gli **Stati membri si stanno muovendo autonomamente**, con il **rischio di acuire le differenze** tra le legislazioni nazionali e tra i meccanismi nazionali di controllo degli investimenti esteri.

Anche la **Corte dei conti europea** ha recentemente sostenuto ([relazione speciale](#) sul controllo degli IDE nell'UE) che i **rischi** associati agli investimenti esteri sono diventati **più seri** negli ultimi anni, specie per le questioni connesse all'autonomia e alle attività strategiche (ad es. impianti nucleari o porti), ai settori sensibili (quali quelli che riguardano fattori produttivi critici in materia di difesa come i semiconduttori o i microchip a duplice uso) o al trasferimento di tecnologie sensibili verso un paese terzo i cui intenti strategici non sono in linea con gli interessi dell'UE.

Obiettivo generale dell'intervento è pertanto quello di **rafforzare sicurezza e ordine pubblico dell'UE** nel contesto degli investimenti esteri (che comprendono IDE e investimenti effettuati da investitori esteri attraverso un'impresa stabilita nell'UE). Ad esso, si collegano i seguenti **quattro obiettivi specifici**:

1. garantire la **certezza del diritto per i meccanismi di controllo nazionali** per motivi di sicurezza e ordine pubblico nella misura in cui riguardano gli investimenti esteri come definiti nella proposta in esame;
2. **aumentare la coerenza tra i meccanismi di controllo nazionali**, rafforzando l'efficienza e l'efficacia del controllo delle operazioni in tutta l'UE e prevenendo la frammentazione del mercato interno dovuta a differenze significative tra i meccanismi di controllo nazionali;
3. **imporre a tutti gli Stati membri** di adottare e mantenere in vigore un **meccanismo** che consenta loro di controllare efficacemente gli investimenti esteri per motivi di ordine pubblico o sicurezza;
4. **migliorare l'efficienza e l'efficacia del meccanismo di cooperazione** tra gli Stati membri e la Commissione riguardo agli investimenti esteri contemplati dalla proposta in esame.

Per conseguirli (rinviamo, per maggiori dettagli, al capitolo del presente dossier dedicato ai "principali contenuti della proposta") la Commissione propone in particolare misure volte a:

- a. estendere **l'ambito di applicazione del regolamento**, che comprenderebbe sia gli "investimenti esteri diretti" (come nel regolamento vigente), che gli "investimenti nell'UE con

- controllo estero";
- b. imporre a tutti gli Stati membri di istituire **un meccanismo di controllo** degli investimenti esteri per motivi di sicurezza o di ordine pubblico (ai sensi del regolamento vigente gli Stati membri "possono" adottarlo). Il meccanismo dovrà essere notificato alla Commissione, che sarà tenuta a pubblicare un elenco dei meccanismi di controllo nazionali;
 - c. individuare un **ambito di applicazione settoriale minimo** in cui **tutti gli Stati membri** dovranno **controllare** gli investimenti esteri. Si tratta degli investimenti in imprese dell'UE che partecipano a **progetti o programmi di interesse dell'UE**, indicati nell'allegato I (come le reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, il Fondo europeo per la difesa, il regolamento sulla politica spaziale e il programma di ricerca e innovazione Orizzonte Europa) e gli investimenti in società dell'UE attive in **settori critici** per la sicurezza o gli interessi dell'ordine pubblico dell'UE, indicati nell'allegato II (come semiconduttori, intelligenza artificiale, robotica, medicinali critici e prodotti a duplice uso). Gli Stati membri dovranno garantire che i loro meccanismi di controllo impongano un **obbligo di autorizzazione** per tali investimenti. La Commissione potrà modificare gli allegati tramite atti delegati;
 - d. garantire regole di **armonizzazione minima** su struttura e funzionamento dei **meccanismi nazionali**;
 - e. **rafforzare il meccanismo di cooperazione** tra gli Stati membri e la Commissione, che consente di scambiare informazioni e suggerire misure se un investimento estero può **incidere negativamente** sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in più di uno Stato membro o attraverso un progetto o programma di interesse dell'UE. Gli Stati potranno presentare osservazioni, la Commissione anche emettere pareri.

Sono previste tra l'altro norme che stabiliscono gli obblighi di notifica degli investimenti esteri e le relative procedure, nonché i requisiti informativi minimi o ancora misure per la determinazione del **probabile impatto di un investimento estero** sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, nonché per consentire in alcuni casi alla Commissione e agli altri Stati membri di aprire una procedura d'ufficio in assenza della notifica da parte dello Stato membro interessato dall'investimento estero.

Nella XVII legislatura, la Commissione attività produttive della Camera ha esaminato, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, la proposta di regolamento per il controllo degli IDE (che ha portato all'adozione del regolamento (UE) 2019/452), approvando il 13 dicembre 2017, un [documento finale](#). Quest'ultimo, nel valutare favorevolmente la proposta, e in particolare la scelta di affrontare un "fenomeno in rapidissima crescita e in grado di alterare in misura decisiva gli assetti e gli equilibri economici e finanziari internazionali", recava tuttavia una serie di osservazioni. Una di queste chiedeva di "valutare se in una materia nella quale la competenza dell'UE così ampia non sia più opportuno un intervento maggiormente incisivo di quello prospettato, che potrebbe, invece, risultare troppo cauto".

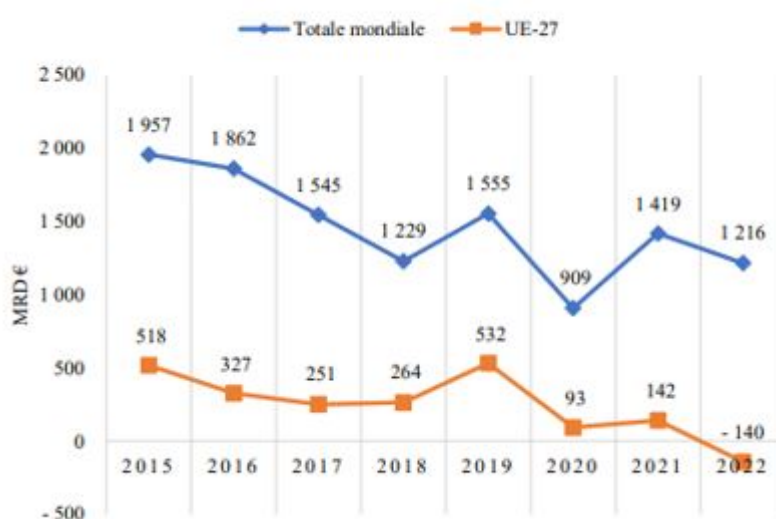
Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione

La proposta è parte di un **pacchetto di misure** volto a rafforzare la **sicurezza economica** dell'UE, in linea con la [strategia europea di sicurezza economica](#), di cui fanno parte anche: un **Libro bianco** che avvia un processo di individuazione dei potenziali rischi per la sicurezza connessi agli investimenti UE nei paesi terzi (investimenti in uscita); un **Libro bianco** su come rendere più efficaci i controlli UE per le esportazioni di merci ad uso civile e militare (beni a duplice uso); un **Libro bianco** sul potenziamento del sostegno alle attività di ricerca e sviluppo che implicano tecnologie potenzialmente a duplice uso; una **proposta di raccomandazione** del Consiglio sul rafforzamento della sicurezza della ricerca.

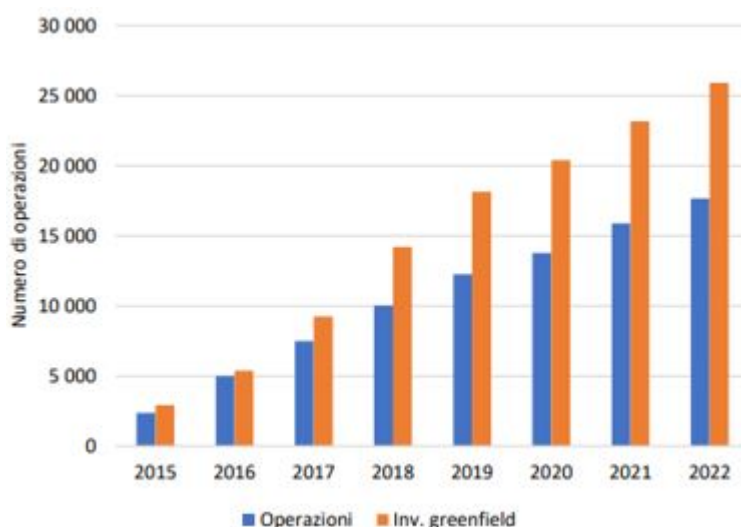
Investimenti esteri diretti nell'UE - tendenze e cifre

L'UE rappresenta una delle principali destinazioni mondiali di IDE che, in base ai dati riportati dalla [terza relazione annuale](#) sull'applicazione del regolamento sul controllo degli IED, nel **2022** ammontavano a **1.200 miliardi di euro** (figura sottostante), in aumento del 34% rispetto ai livelli del 2020. Tuttavia, dopo una forte crescita post-COVID nel 2021, tale valore ha subito un calo su base annua del 14,3% rispetto al 2021. L'UE-27 ha contribuito a questo calo complessivo nel 2022 con un risultato di - 140 miliardi di euro di IED in entrata, rispetto a un aumento di 142 miliardi di euro registrato nel 2021. Il risultato dell'UE-27 è dovuto principalmente al calo degli IED in entrata in Lussemburgo. Oltre all'UE-27 (- 199% rispetto al 2021), nel 2022 sono calati i flussi di IED anche in altri importanti paesi destinatari, come gli Stati Uniti (- 12%) e la Cina (- 41%).

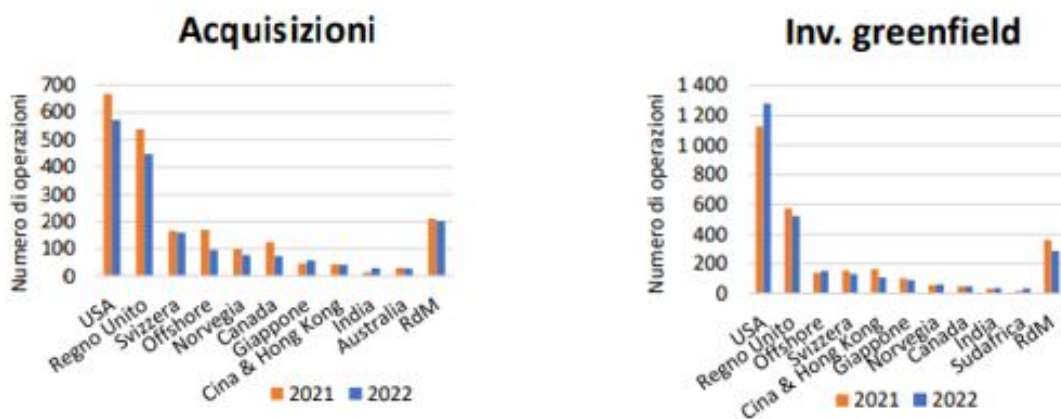
Figura 1: flussi di IED in entrata a livello mondiale e nell'UE-27*



Il numero cumulativo di operazioni estere (investimenti *greenfield* e fusioni e acquisizioni) nell'UE-27 registra invece una **tendenza al rialzo** nel periodo compreso tra il 2015 e il 2022 (figura sottostante, che mostra il numero cumulativo annuo di operazioni estere nell'UE-27 durante il periodo 2015- 2022). In questo periodo nell'UE-27 è stato registrato un totale medio annuo di circa 2.200 acquisizioni estere e 3.200 investimenti *greenfield* esteri.



Circa i **principali paesi di origine degli investitori stranieri**, da un confronto tra il 2021 e il 2022 emergono tendenze divergenti in relazione all'importanza relativa delle acquisizioni rispetto agli investimenti *greenfield*. La figura seguente mostra il numero di acquisizioni estere e di investimenti *greenfield* nel 2022 e nel 2021 (**dieci principali investitori nell'UE-27**).



Gli **Stati Uniti** sono rimasti il **principale investitore** estero nel 2022, con il 32,2% di tutte le acquisizioni estere e il 46,5% degli investimenti *greenfield*, **seguiti dal Regno Unito**, con quote pari rispettivamente al 25,1% delle acquisizioni e al 19% degli investimenti *greenfield*. Il Regno Unito è rimasto la seconda fonte di investimenti nonostante il calo del numero sia di acquisizioni (- 17,1%) sia di investimenti *greenfield* (- 8,9%) nel 2022 rispetto al 2021. Emergono tuttavia alcune differenze tra i due tipi di IED: per quanto riguarda gli investimenti *greenfield*, nel 2022 gli Stati Uniti hanno registrato un aumento del 13,7% su base annua. Anche i centri finanziari *offshore*, la terza giurisdizione di origine più importante per gli investimenti *greenfield*, hanno registrato un aumento nel 2022 rispetto al 2021 (+ 8,5%).

I paesi *offshore* più importanti per numero di fusioni e acquisizioni o investimenti *greenfield* sono (in ordine alfabetico): Bermuda, Isole Cayman, Isole Normanne (Regno Unito), Isole Vergini britanniche e Maurizio.

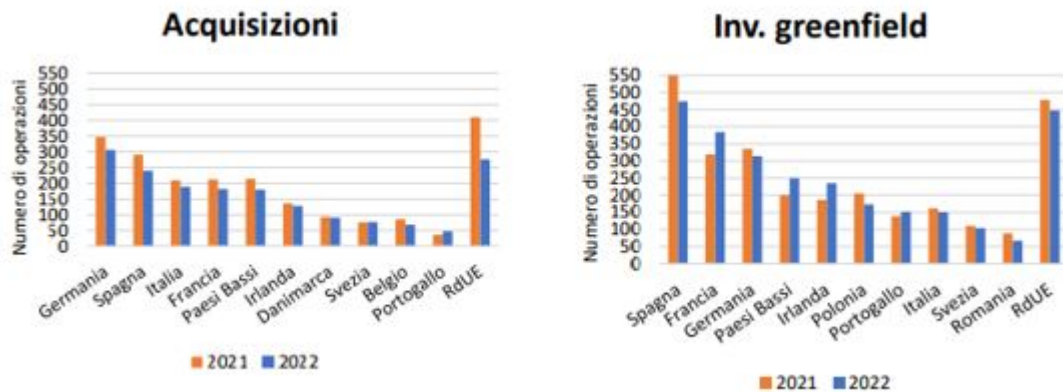
Nel 2022 i centri finanziari *offshore* hanno sostituito la Cina come terza giurisdizione di origine più importante per gli investimenti *greenfield*. Gli investimenti *greenfield* cinesi nell'UE-27 sono infatti diminuiti e la Cina si è posizionata al quinto posto con una quota del 3,9%, in calo rispetto al 5,9% del 2021.

Tra le **altre giurisdizioni di origine** che hanno registrato un calo del numero di investimenti *greenfield* tra il 2021 e il 2022 vi sono la Svizzera (- 15,5%, il secondo calo più rilevante del numero di investimenti *greenfield* dopo la Cina), il Giappone (- 11,8%) e il Canada (- 2%). Per quanto riguarda le acquisizioni, i centri finanziari *offshore* (- 43,2%) e il Canada (- 41,6%) hanno registrato un calo drastico negli stessi due anni. Per contro, tra le altre giurisdizioni che hanno registrato un aumento del numero di investimenti *greenfield* nel 2022 vi sono la Norvegia (6,9%), l'India (9,1%) e il Sudafrica (118, %). Per quanto riguarda le acquisizioni, nel 2022 il Giappone (23,9%) e l'India (107,1%) hanno registrato un forte aumento degli investimenti nell'UE.

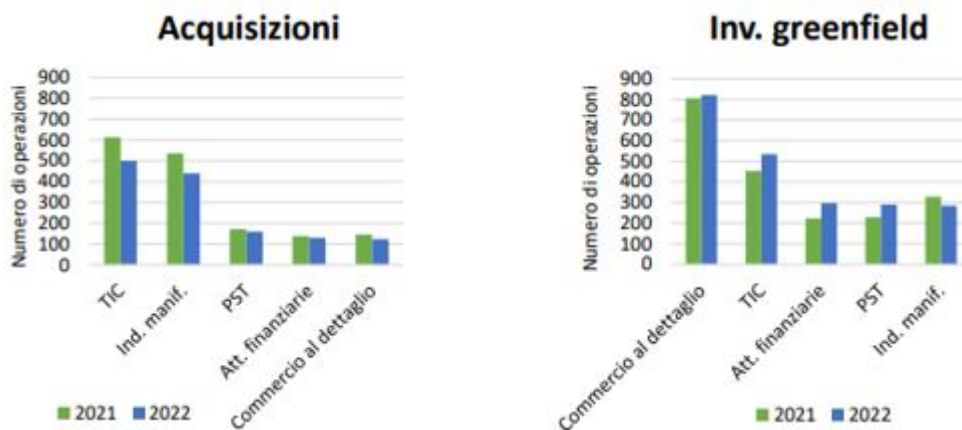
La Commissione riporta anche dati sulle **principali destinazioni delle acquisizioni e degli investimenti *greenfield* esteri**. Il numero di operazioni estere per paese destinatario dell'UE-27 ha registrato un calo generalizzato nel 2022 rispetto al 2021 (figura sottostante). La **Germania**, con una quota del 17,2% di tutte le acquisizioni, si è confermata come **prima destinazione** degli investimenti esteri diretti nel **2022**. La **Spagna**, nonostante un calo del 17,5% del numero di acquisizioni nel 2022 rispetto al 2021, ha mantenuto il **secondo posto** con una quota del 13,5%. Seguono **l'Italia**, la Francia e i Paesi Bassi, con quote di operazioni estere pari rispettivamente al 10,6%, al 10,2% e al 10%.

Nella maggior parte dei paesi di destinazione il numero di **acquisizioni** ha registrato un calo che oscilla tra il 3,2% in Danimarca e il 20% in Belgio. Uniche due eccezioni sono Svezia e Portogallo, con una crescita pari rispettivamente all'1,3% e al 30,6% nel 2022. Per quanto riguarda gli **investimenti *greenfield***, nel **2022 la Spagna è stata la prima destinazione dell'UE-27** (con una quota del 17,2% del numero totale di investimenti *greenfield* nel 2022), seguita da Francia e Germania, le cui quote si sono attestate rispettivamente al 14% e all'11,4% nel 2022. Nel 2022 la Francia ha registrato un aumento del numero di investimenti *greenfield* ricevuti rispetto al 2021 (+ 20,4%), mentre Spagna e Germania hanno registrato un calo pari rispettivamente al 13,8% e al 6,5%. Va osservato che i Paesi Bassi e l'Irlanda hanno registrato un aumento degli investimenti *greenfield* pari rispettivamente al 25% e al 25,7%.

La figura seguente mostra il numero di acquisizioni estere e di investimenti greenfield nel 2022 e nel 2021 (dieci principali Stati membri destinatari dell'UE-27).



I **cinque settori più importanti** hanno registrato un calo del numero di acquisizioni, mentre gli investimenti *greenfield* sono aumentati in tutti i settori tranne uno (industria manifatturiera). Il grafico seguente mostra il numero di partecipazioni azionarie e di investimenti *greenfield* nel 2022 e nel 2021 (cinque categorie principali).



Il numero complessivo di acquisizioni nel **settore delle TIC** è diminuito del 18,6% nel 2022 rispetto al 2021. Il settore delle TIC ha registrato la quota più elevata di investimenti in acquisizioni nel 2022 (28%). Inoltre nel 2022 il 19,4% dei nuovi investimenti *greenfield* si è concentrato nel settore delle TIC, che si è posizionato al secondo posto dopo quello del commercio al dettaglio: nel 2022 il numero di investimenti *greenfield* nel settore delle TIC è cresciuto del 17,6% rispetto al 2021. Nel 2022 **l'industria manifatturiera** è stata il secondo settore più importante per quota di acquisizioni (24,7%), ma soltanto il quinto per quota di investimenti *greenfield* (10,4%). Nel 2022 questo settore ha registrato un calo del numero sia di acquisizioni (- 17,9%) sia di investimenti *greenfield* (- 13,1%) rispetto al 2021. L'aumento più elevato su base annua è stato osservato nel settore finanziario e in quello delle attività professionali e scientifiche, che nel 2022 hanno registrato incrementi pari rispettivamente al 33,2% e al 26,6%.

Per un quadro completo e dettagliato delle statistiche globali riguardanti gli IDE, si consulti il [sito dell'OCSE](#).

Il quadro giuridico dell'UE vigente

Il [regolamento \(UE\) 2019/452](#) ha istituito, come già accennato, un **meccanismo di cooperazione** tra gli Stati membri e la Commissione al fine di **valutare** e, potenzialmente, **limitare** gli IDE che possono rappresentare una **minaccia per la sicurezza o l'ordine pubblico**

nell'UE o nei suoi Stati membri. Mira a garantire un approccio coordinato al controllo degli IDE in settori strategici essenziali per la sicurezza e il funzionamento dell'economia dell'UE. Riconosce che alcuni IDE possono avere implicazioni per le infrastrutture critiche, le tecnologie o le informazioni sensibili.

Il regolamento è stato istituito sulla base competenza esclusiva dell'UE in materia di politica commerciale comune, in particolare di IDE, in virtù delle disposizioni dell'art. 207, par. 2, del TFUE. La sicurezza nazionale e l'ordine pubblico sono tuttavia un settore di esclusiva competenza degli Stati membri. Pertanto, essi sono liberi di introdurre un meccanismo di controllo e definirne l'ambito di applicazione, purché rispettino il diritto dell'UE (in particolare, la libera circolazione dei capitali). Le autorità nazionali sono inoltre le sole abilitate a prendere decisioni relative agli IDE.

I principali elementi del regolamento sono: i meccanismi di controllo degli Stati membri; il meccanismo di cooperazione in materia di IDE; la valutazione, da parte della Commissione, della possibilità che gli IDE incidano e su progetti e programmi di interesse per l'Unione (controllo d'ufficio). Inoltre, il regolamento stabilisce determinati requisiti per gli Stati membri che desiderano mantenere o adottare un meccanismo di controllo a livello nazionale. Indipendentemente dal fatto che dispongano di un meccanismo di controllo formale, gli Stati membri hanno l'ultima parola circa l'opportunità o meno di autorizzare una specifica operazione di investimento sul proprio territorio (artt. da 3 a 5); istituisce un meccanismo di cooperazione che consente agli Stati membri e alla Commissione di scambiare dati, richiedere ulteriori informazioni, ove necessario, e segnalare problemi in merito a specifici investimenti (artt. 6 e 7); tiene conto della necessità di operare nel rispetto di termini stretti per non nuocere alle imprese interessate e nel rispetto di rigorose condizioni di riservatezza; consente alla Commissione di emettere pareri qualora quest'ultima ritenga che un investimento minacci la sicurezza o l'ordine pubblico in più di uno Stato membro o qualora un investimento potrebbe compromettere un progetto o un programma strategico di interesse per l'UE nel suo complesso, come il programma di ricerca e innovazione dell'UE o Galileo7 (art. 8); incoraggia la cooperazione internazionale in materia di controllo degli investimenti, in particolare mediante la condivisione di esperienze, di migliori pratiche e di informazioni su questioni che suscitano preoccupazione comune. La figura sottostante, tratta dalla citata [relazione speciale](#) della Corte dei conti europea, mostra schematicamente l'attuale quadro dell'UE per il controllo degli IDE:

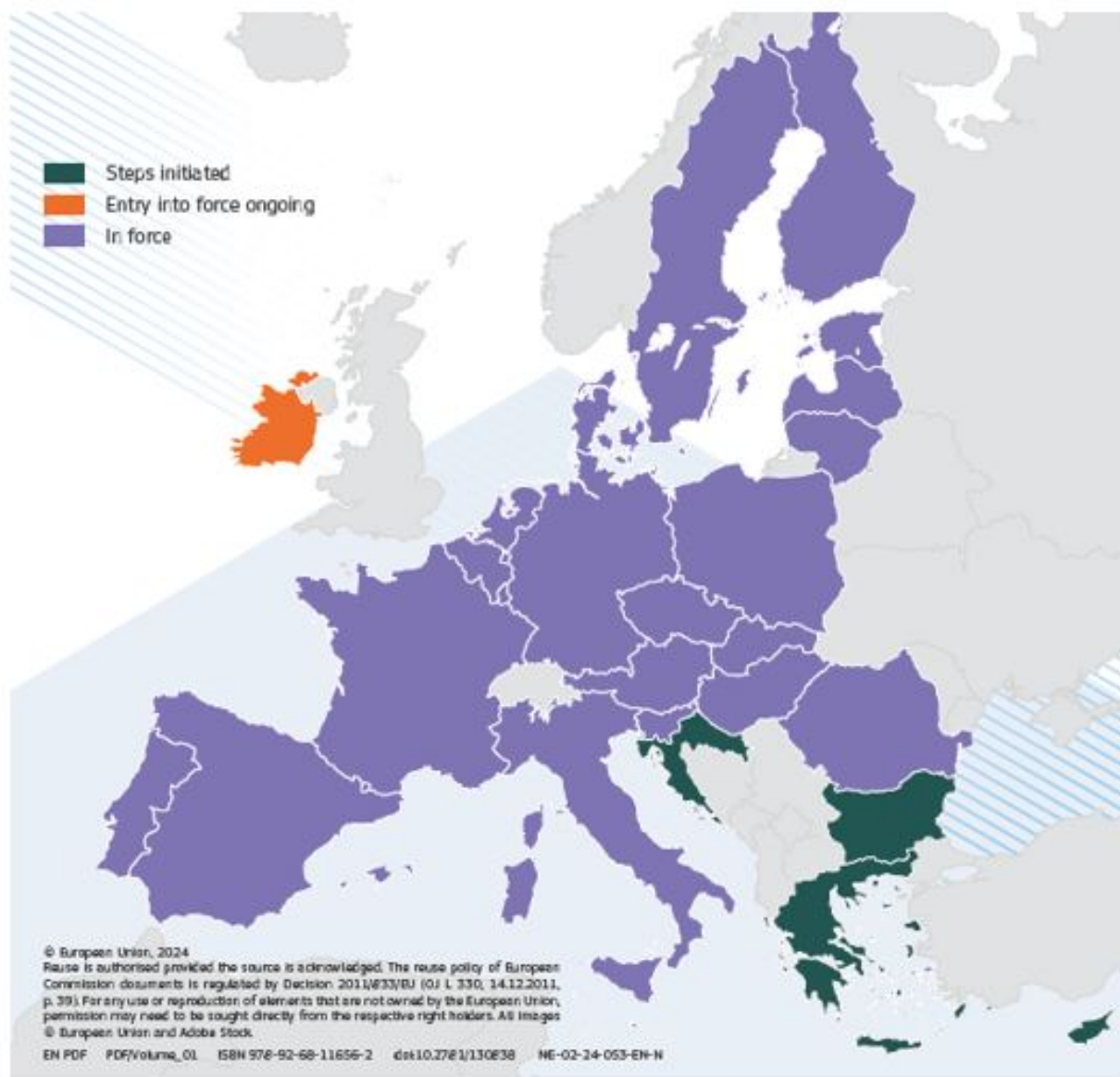
Figura 2 – Quadro dell'UE per il controllo degli IDE



Fonte: Commissione europea.

Sviluppi politici e legislativi negli Stati membri: adozione e aggiornamento dei meccanismi nazionali di controllo

La Commissione ricorda che quando la proposta di regolamento sul controllo degli IED è stata presentata (settembre 2017) solo 14 Stati membri (compreso il Regno Unito) disponevano di un meccanismo di controllo. Da allora, altri 8 Stati membri hanno adottato meccanismi di controllo e 2 Stati che avevano solo meccanismi settoriali hanno adottato meccanismi intersettoriali più ampi. Inoltre, tutti gli Stati membri che non dispongono di un meccanismo di controllo hanno avviato una discussione politica e, nella maggior parte dei casi, una procedura legislativa per istituire il meccanismo. Anche se il regolamento vigente non impone agli Stati membri l'obbligo formale di adottare e mantenere un meccanismo di controllo, **la Commissione ha fortemente incoraggiato e facilitato l'adozione di tali meccanismi**, fornendo agli Stati membri orientamenti tecnici e politici tramite incontri e scambi di informazioni. Attualmente **22 Stati membri dell'UE dispongono di un meccanismo nazionale di controllo** degli investimenti esteri.



Coerenza con altre normative dell'Unione

Nella relazione introduttiva della proposta in esame, a cui si rimanda per approfondimenti, la Commissione sostiene la **complementarietà di essa con altri strumenti dell'UE** applicabili ai settori o alle azioni pertinenti per la sicurezza o l'ordine pubblico:

le disposizioni del TFUE sulla libera circolazione dei capitali e sulla libertà di stabilimento; il [regolamento \(CE\) n. 139/2004](#) sulle **concentrazioni**, che riconosce esplicitamente come interessi legittimi la tutela della sicurezza pubblica, della pluralità dei mezzi in informazione e delle norme prudenziali; il [regolamento \(UE\) 2022/2560](#) sulle **sovvenzioni estere**, che permette alla Commissione di controllare i contributi finanziari concessi da governi di paesi terzi a imprese attive nell'UE; la [direttiva 2008/114/CE](#) sulla **resilienza dei**

soggetti critici, che stabilisce una procedura di designazione delle infrastrutture critiche europee nei settori dell'energia e dei trasporti, il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un significativo impatto transfrontaliero su almeno due Stati membri; le norme dell'UE in materia di cibersicurezza aggiornate di recente con la [direttiva \(UE\) 2022/2555](#), cd. NIS 2, che tra l'altro rafforza la cibersicurezza della catena di approvvigionamento di tecnologie dell'informazione e della comunicazione fondamentali; le direttive sull'[energia elettrica](#) e sul [gas](#), che impone di valutare le implicazioni per la sicurezza dell'approvvigionamento non solo per i singoli Stati membri ma anche per l'UE nel suo complesso, se il sistema di trasmissione del gas o dell'energia elettrica di uno Stato membro è controllato da un operatore di un paese terzo); il [regolamento \(UE\) 2017/1938](#) sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas nell'UE, che si concentra specificamente sulle questioni legate alla sicurezza dell'approvvigionamento e impone agli Stati membri di valutare, a livello nazionale e regionale, tutti i possibili rischi per il sistema del gas, compresi i rischi associati al controllo di infrastrutture importanti per la sicurezza dell'approvvigionamento da parte di soggetti di paesi terzi, e di predisporre piani d'azione preventivi e piani d'emergenza completi, corredati di misure intese a mitigare detti rischi, il regolamento (UE) 2019/941 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica, che contiene disposizioni analoghe per il settore dell'energia elettrica; il [regolamento \(CE\) n. 1008/2008](#) che stabilisce norme comuni per la prestazione di servizi di trasporto aereo nell'UE, tra cui il rilascio delle licenze ai vettori aerei dell'UE e la trasparenza dei prezzi; la legislazione dell'UE nel settore finanziario, che conferisce alle autorità competenti il potere di effettuare una valutazione prudenziale delle acquisizioni e degli incrementi di partecipazioni in enti finanziari (ossia enti creditizi, imprese di investimento e istituti di pagamento); il regolamento (UE) 2021/821 sui controlli delle esportazioni di prodotti a duplice uso; il regolamento (UE) 2023/2675 sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di paesi terzi; le misure restrittive (sanzioni) dell'UE che, ai sensi dell'art. 215 TFUE, prevalgono su altri regolamenti dell'UE e possono vietare o ostacolare l'autorizzazione degli investimenti di alcuni paesi terzi o cittadini di paesi terzi.

Le motivazioni della proposta

Nella relazione illustrativa della proposta e nella [relazione di valutazione](#) che la accompagna (v. *infra* - in inglese), la Commissione europea **espone** in dettaglio **le motivazioni** alla base dell'iniziativa.

Anzitutto, come già accennato in premessa, dall'adozione del regolamento vigente la questione della sicurezza e dell'ordine pubblico ha acquisito maggiore rilevanza. La pandemia di COVID-19, la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e altre tensioni geopolitiche hanno imposto di individuare i rischi correlati a determinati investimenti nonché di tutelare meglio le attività strategiche dell'UE da tali investimenti. Ciò ha contribuito (come mostrato in precedenza) anche all'aumento significativo del numero di Stati membri che hanno adottato un meccanismo nazionale di controllo e all'ampliamento da parte di alcuni Stati membri del numero di settori soggetti al controllo.

Tra gli Stati membri permangono **differenze sostanziali** per quanto concerne l'ambito di applicazione, le soglie e i criteri utilizzati per valutare se un investimento possa incidere negativamente sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. Esistono differenze anche nelle procedure di controllo. In alcuni Stati membri l'investimento può essere effettuato prima del ricevimento del nulla osta in relazione agli effetti sulla sicurezza e sull'ordine pubblico. In altri casi invece l'investimento può essere completato solo previa autorizzazione a norma del meccanismo di controllo. Tali divergenze rappresentano un **problema per il buon funzionamento del mercato interno**. Creano infatti **condizioni di disparità** e **aumentano i costi di conformità** a carico degli investitori che intendono notificare operazioni in più di uno Stato membro.

Tuttavia una **quota significativa di IED** nell'UE è ancora **destinata agli Stati membri che non dispongono di un meccanismo di controllo**, il che comporta vulnerabilità in quanto gli IED potenzialmente critici non vengono in tal modo individuati. Il **22,7% delle acquisizioni estere e il 20% dei progetti "greenfield"** avevano luogo (tra gennaio 2019 e giugno 2023) in Stati membri che non disponevano di un meccanismo di controllo degli investimenti pienamente applicabile ("Stati membri non-screening"). Nella citata relazione speciale della Corte dei conti europea, si stima che circa il 42% degli stock di IED sia situato in questi Stati membri. In particolare, la maggior parte delle acquisizioni da parte degli investitori russi è stata effettuata in "**Stati membri non-screening**". È stato inoltre rilevato che gli investitori utilizzano spesso **filiali registrate nell'UE** per condurre gli investimenti. Tra il 2019 e la prima metà del 2023, le entità straniere

hanno investito utilizzando le loro filiali dell'UE nel 31% delle acquisizioni e nel 28,2% degli investimenti greenfield.

La cooperazione tra tutte le autorità nazionali e la Commissione ha tuttavia svolto un ruolo importante nell'accrescere la consapevolezza e nell'individuare e gestire gli IED rischiosi che altrimenti sarebbero passati inosservati considerato che la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri hanno esaminato oltre 1.200 operazioni dall'introduzione del meccanismo di cooperazione. Tuttavia, osserva la Commissione, la **gestione delle notifiche multigiurisdizionali** (ossia operazioni che riguardano la stessa impresa in diversi Stati membri) è stata **problematica** e ha sollevato **questioni di efficienza** (in particolare per gli investitori esteri, i destinatari dell'UE e le autorità di controllo).

Alla luce di queste motivazioni, la Commissione ritiene necessario un intervento normativo a livello UE.

Relazione di valutazione

La Commissione **non ha elaborato una valutazione d'impatto**, ritenendo sufficiente pubblicare la citata relazione di valutazione regolamento vigente, traendo le seguenti conclusioni: 1. la capacità dell'UE di identificare e affrontare gli investimenti a rischio è **compromessa** dalla **mancanza, in alcuni Stati membri, di meccanismi di controllo** che consentano di esaminare gli investimenti prima che siano completati e dalla divergenza tra i meccanismi nazionali esistenti; 2. l'attuale **definizione** di IED è troppo limitativa, con la conseguenza che il meccanismo di cooperazione non copre gli investimenti all'interno dell'UE; 3. l'obbligo di notificare tutti gli investimenti sottoposti a controllo non garantisce che quelli a rischio siano presi in considerazione in tutta l'UE, in quanto può accadere che alcuni investimenti potenzialmente rischiosi rimangano inosservati; 4. le **differenze tra i meccanismi di controllo nazionali** possono compromettere seriamente l'efficacia e l'efficienza del meccanismo di cooperazione e rischiano di creare ostacoli nel mercato interno; 5. le **informazioni** fornite al meccanismo di cooperazione non sono sufficienti; 6. i **tempi** del meccanismo di cooperazione sono **eccessivamente brevi** per la valutazione di investimenti potenzialmente critici e non sono ottimali per una cooperazione efficace tra la Commissione e gli Stati membri; 7. gli Stati membri non hanno sufficiente potere per affrontare gli **interessi o le preoccupazioni di altri Stati membri**; 8. gli Stati membri e la Commissione non hanno formalmente diritto a **ricevere informazioni sull'esito delle procedure di controllo** nazionali notificate al meccanismo di cooperazione.

La Commissione informa di essersi avvalsa dell'ausilio di un contraente esterno per effettuare la valutazione del regolamento vigente. Il segretariato dell'**OCSE** (la divisione investimenti della direzione Affari finanziari e d'impresa) ha condotto uno **studio** sull'efficacia e l'efficienza del regolamento sul controllo degli IED e ha presentato conclusioni e raccomandazioni su come affrontare le carenze individuate. Lo studio è stato cofinanziato dalla Commissione ed è stato condotto tra ottobre 2021 e giugno 2022.

Consultazione dei portatori di interessi

La Commissione informa di aver **consultato i portatori di interessi** mediante una consultazione mirata e un invito a presentare contributi che si sono svolti tra il 14 giugno e il 21 luglio 2023. Informa altresì di aver invitato gli Stati membri e i portatori di interessi (imprese legali, associazioni di categoria e imprese) con una comprovata esperienza nell'attuazione delle norme dell'UE sul controllo degli IED a fornire ulteriori contributi scritti sulla base di un questionario. Tali risposte sono state raccolte tra il 3 agosto e il 1° settembre 2023. Una sintesi delle risposte è disponibile nell'allegato V della relazione di valutazione.

Incidenza sul bilancio

Per conseguire efficacemente gli obiettivi della proposta in esame, è necessario finanziare una serie di azioni a livello della Commissione. Le **spese per le risorse umane** ammonteranno a circa **5,162 milioni di euro all'anno**, secondo le stime, da corrispondere a un totale di 29 funzionari (in equivalenti a tempo pieno). Altre spese amministrative sono connesse al **rimborso delle spese di viaggio** degli Stati membri per partecipare alle riunioni del gruppo di esperti (art. 5) e del comitato (art. 21). La Commissione stima che tali costi ammonteranno a **0,032 milioni di euro all'anno**. Le spese operative, che serviranno a finanziare **l'infrastruttura informatica** necessaria a sostenere la cooperazione diretta tra la Commissione e gli Stati membri, ammonteranno a circa **0,25-0,29 milioni di euro all'anno**. La Commissione intende infine avviare uno **studio esterno** con un bilancio di **0,25 milioni di euro** a sostegno della sua valutazione della conformità degli Stati membri dopo la fine del periodo transitorio.

Principali contenuti della proposta

La [proposta di regolamento](#) in esame consta di **5 Capi** e **24 articoli**.

Capo I - disposizioni generali

Il Capo I contiene le **disposizioni generali**, compresi l'**oggetto** e l'**ambito di applicazione** (art. 1).

La proposta istituisce un quadro dell'UE per il controllo, da parte degli Stati membri, degli investimenti nel loro territorio, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico. Stabilisce inoltre un meccanismo di cooperazione per consentire agli Stati membri e alla Commissione di scambiare informazioni sugli investimenti, valutare il loro potenziale impatto sulla sicurezza e l'ordine pubblico e individuare le potenziali preoccupazioni che lo Stato membro responsabile del controllo dell'investimento sarebbe tenuto ad affrontare. I motivi del controllo degli investimenti sono determinati conformemente alle pertinenti prescrizioni per l'imposizione di misure restrittive per motivi di sicurezza o di ordine pubblico stabilite nell'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio (compresi in particolare l'articolo XIV, lettera a), e l'articolo XIV bis dell'accordo generale sugli scambi di servizi) e in altri accordi o intese commerciali e di investimento di cui l'UE o i suoi Stati membri sono parte.

L'art. 2 contiene le **definizioni** applicabili al regolamento. In particolare chiarisce che la proposta di regolamento **disciplina gli investimenti che sono investimenti esteri diretti o investimenti nell'UE con controllo estero**. Gli investimenti esteri diretti o IDE comprendono un'ampia gamma di investimenti che stabiliscono o mantengono legami durevoli e diretti tra investitori di paesi terzi e imprese che esercitano un'attività economica in uno Stato membro. Sono compresi gli investimenti di un investitore estero in un destinatario dell'UE, qualora quest'ultimo sia un'impresa figlia del destinatario estero oggetto dell'investimento. Gli investimenti all'interno dell'UE con controllo estero comprendono un'ampia gamma di investimenti effettuati da un investitore estero tramite la sua impresa figlia nell'UE e allo scopo di stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e un destinatario dell'UE al fine di svolgere un'attività economica in uno Stato membro. La proposta di regolamento **non disciplina gli investimenti di portafoglio**.

Capo II - meccanismi di controllo nazionali

Il Capo II contiene le norme relative ai **meccanismi nazionali di controllo**. L'art. 3 **impone a tutti gli Stati membri di istituire e mantenere** un meccanismo di controllo conforme alle prescrizioni della proposta di regolamento e di **notificarlo** alla Commissione. Sulla base di tali notifiche, la Commissione è tenuta a pubblicare un **elenco** dei meccanismi nazionali di controllo. L'art. 4 stabilisce alcune **prescrizioni per i meccanismi nazionali di controllo**. In particolare, tali meccanismi devono contemplare almeno: i) gli investimenti in imprese dell'UE che

partecipano a progetti o programmi di interesse per l'UE di cui all'allegato I della proposta di regolamento; e ii) gli investimenti in imprese dell'UE che operano in settori di particolare importanza per gli interessi di sicurezza o di ordine pubblico dell'UE di cui all'allegato II della proposta di regolamento ("investimenti notificabili"). Stabilisce inoltre una serie di prescrizioni per garantire l'efficacia dei meccanismi di controllo.

L'allegato I contiene un elenco di progetti e programmi di interesse per l'Unione. Si tratta di progetti o programmi disciplinati dal diritto dell'UE che prevedono lo sviluppo, la manutenzione o l'acquisizione di infrastrutture, tecnologie o fattori produttivi critici che sono essenziali per la sicurezza o l'ordine pubblico. Se il destinatario dell'UE fa parte o partecipa a un progetto o programma di interesse per l'Unione, gli Stati membri sono tenuti a controllare e notificare l'investimento estero in questione alla Commissione e agli altri Stati membri. Fra questi figurano le **reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni**, nonché i **programmi di finanziamento per la ricerca e lo sviluppo** in relazione ad attività rilevanti per la sicurezza o l'ordine pubblico dell'Unione.

L'allegato II elenca le tecnologie, i beni, le strutture, le attrezzature, le reti, i sistemi, i servizi e le attività economiche di particolare importanza per gli interessi di sicurezza o di ordine pubblico dell'Unione. **Vi rientrano le tecnologie di semiconduttori avanzati, le tecnologie di intelligenza artificiale, le biotecnologie, le tecnologie spaziali, la robotica, la connettività avanzata, le tecnologie energetiche.** Se il destinatario dell'UE è economicamente attivo in un settore elencato nell'allegato II, gli Stati membri sono tenuti a controllare l'investimento estero. La notifica di tali investimenti esteri al meccanismo di cooperazione è richiesta se l'investitore estero o il destinatario dell'UE soddisfano una delle condizioni basate sul rischio stabilite nel regolamento. Questo filtro basato sul rischio è adeguato per garantire che il meccanismo di cooperazione dell'UE si concentri solo sugli investimenti esteri che presentano un interesse potenziale dal punto di vista della sicurezza e non imponga oneri inutili alle amministrazioni e alle imprese nazionali.

Capo III - meccanismo di cooperazione

Il Capo III prevede un **meccanismo di cooperazione** che consenta agli Stati membri e alla Commissione di scambiare informazioni e di proporre misure qualora un investimento estero possa incidere negativamente sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in più di uno Stato membro o attraverso un progetto o un programma di interesse per l'Unione. Gli artt. 5 e 6 stabiliscono norme e procedure relative alla notifica degli investimenti esteri, compresa una procedura specifica per gli investimenti esteri sottoposti contemporaneamente a controllo da più Stati membri ("**operazioni multinazionali**").

L'art. 7 descrive le condizioni applicabili alle osservazioni formulate dagli Stati membri e ai pareri forniti dalla Commissione a seguito della valutazione di un investimento estero notificato. Consente agli Stati membri di presentare **osservazioni** allo Stato membro in cui è realizzato l'investimento estero qualora tale investimento estero rischi di incidere negativamente sulla sua sicurezza od ordine pubblico oppure qualora gli Stati membri dispongano di informazioni pertinenti per il controllo di tali investimenti esteri. La Commissione è autorizzata a emettere un **parere** nei confronti dello Stato membro in cui ha luogo l'investimento estero se ritiene che tale investimento possa incidere negativamente sulla sicurezza o sull'ordine pubblico di più di uno Stato membro, o su progetti o programmi di interesse per l'Unione per motivi di sicurezza o di ordine pubblico. La Commissione può altresì emettere un parere se dispone di informazioni rilevanti per il controllo dell'investimento estero o se diversi investimenti esteri presentano rischi analoghi per la sicurezza o l'ordine pubblico. Inoltre, l'art. 7 stabilisce procedure dettagliate per fornire agli Stati membri interessati e alla Commissione informazioni sulla decisione di controllo adottata dallo Stato membro notificante.

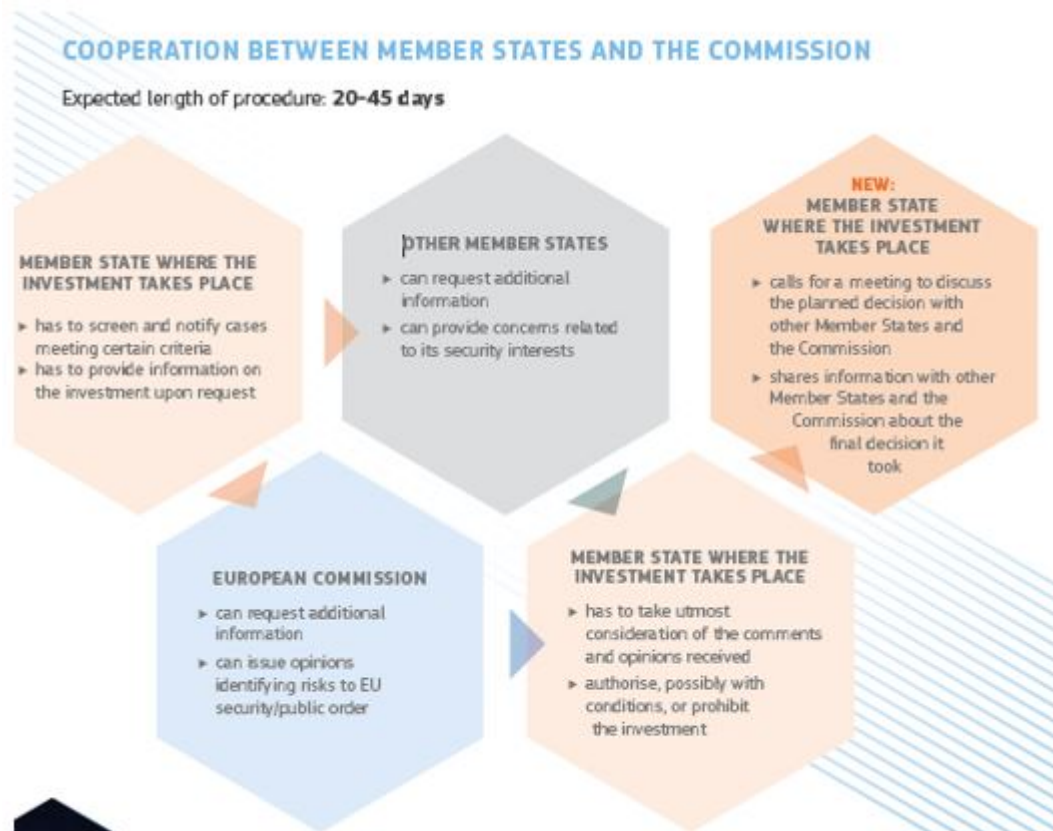
L'art. 8 stabilisce i termini e le procedure per la presentazione di osservazioni e pareri, anche nel caso di **operazioni multinazionali**.

L'art. 9 prevede un meccanismo che consente agli Stati membri e alla Commissione di cooperare in caso di investimenti esteri non notificati dallo Stato membro in cui ne è prevista la realizzazione.

L'art. 10 stabilisce le prescrizioni per le informazioni che devono essere fornite e che possono essere richieste in relazione agli investimenti esteri soggetti al meccanismo di cooperazione. Impone alla Commissione di adottare un regolamento di esecuzione per fornire un modulo standardizzato per la notifica degli investimenti esteri.

L'art. 11 stabilisce prescrizioni comuni per i meccanismi nazionali di controllo al fine di garantire l'effettiva partecipazione degli Stati membri al meccanismo di cooperazione.

L'art. 12 stabilisce norme per garantire la riservatezza degli scambi tra gli Stati membri e la Commissione.



Capo IV - incidenza di un investimento estero sulla sicurezza o sull'ordine pubblico

Il Capo IV prevede norme per gli Stati membri e la Commissione per determinare la **probabile incidenza di un investimento estero sulla sicurezza o sull'ordine pubblico** (art. 13) e per le decisioni di controllo degli Stati membri (art. 14).

Capo V - disposizioni finali

Il Capo V reca le **disposizioni finali**. L'art. 15 fornisce una base giuridica per la **cooperazione con le autorità responsabili dei paesi terzi** su questioni riguardanti il controllo degli investimenti per motivi di sicurezza e di ordine pubblico. Tale cooperazione non è intesa a consentire lo scambio di informazioni sulle operazioni soggette al meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione. Per garantire la trasparenza dei meccanismi di controllo e la cooperazione dell'UE in materia di controllo degli investimenti esteri, l'art. 16 impone agli Stati membri di rendere pubbliche **relazioni annuali** in merito alle loro attività e decisioni di controllo pubblicando informazioni aggregate e anonimizzate. La Commissione è inoltre tenuta a pubblicare una **relazione annuale** sull'attuazione del regolamento. Infine il Capo V disciplina il trattamento dei dati personali (art. 17), la valutazione (art. 18), gli atti delegati (art. 19), l'esercizio della delega (art. 20) e la procedura di comitato per gli atti di esecuzione (artt. 21-22). L'art. 22 abroga il regolamento (UE) 2019/452 e l'art. 24 prevede che la proposta di regolamento entri in

vigore dopo un **periodo transitorio di 15 mesi**. Nel periodo transitorio il regolamento (UE) 2019/452 resta in vigore e continua a produrre effetti.

Circa gli **atti delegati**, la Commissione europea può adottarli per **modificare gli allegati** del regolamento "per tenere conto degli sviluppi relativi ai progetti o ai programmi di interesse per l'Unione e adattare l'elenco di tecnologie, attività, strutture, attrezzature, reti, sistemi, servizi e attività economiche di particolare importanza per gli interessi di sicurezza o di ordine pubblico dell'Unione.

Alla Commissione sono inoltre attribuite **competenze di esecuzione** al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione del regolamento, in particolare per quanto riguarda il **modulo da utilizzare per fornire informazioni minime sugli investimenti esteri**.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dagli **articoli 207 e 114 TFUE**.

Gli **investimenti esteri diretti** sono infatti compresi nell'elenco delle questioni attinenti alla **politica commerciale comune** a norma dell'**articolo 207**, par. 1, TFUE. A norma dell'**articolo 3**, par. 1, lettera e), TFUE, l'UE ha **competenza esclusiva** nel settore della politica commerciale comune.

La Commissione ritiene inoltre necessario utilizzare l'**articolo 114**, che prevede l'adozione di misure volte ad assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, imponendo la proposta agli Stati membri di **controllare determinati investimenti nel mercato interno** e di affrontare le differenze tra i meccanismi nazionali che possono ostacolare le libertà fondamentali e avere un effetto diretto sul funzionamento del mercato interno.

Sussidiarietà

La Commissione motiva la **necessità di intervenire legislativamente a livello di UE** dal momento che i meccanismi di controllo degli Stati membri differiscono in termini di portata, contenuto ed effetto, il che comporta un **quadro normativo frammentato** delle norme nazionali e un **aumento dei rischi**, soprattutto per quanto riguarda il controllo degli investimenti esteri all'interno dell'UE. Ciò **compromette il mercato interno** introducendo condizioni di **disparità e costi inutili** per i soggetti che intendono svolgere un'attività economica in settori pertinenti per la sicurezza o l'ordine pubblico.

Gli effetti di qualsiasi azione intrapresa ai sensi del diritto nazionale sarebbero **limitati a un unico Stato membro** e rischierebbero di essere elusi o difficili da controllare in caso di investitori stranieri. Inoltre alcuni Stati membri stanno attualmente valutando iniziative legislative nel settore del controllo degli investimenti. Solo un'azione a livello di UE può **gestire la questione in modo coerente** in tutto il mercato interno. Infine il controllo degli investimenti esteri nell'UE è **questione transnazionale** con implicazioni transfrontaliere che deve essere affrontata a livello dell'Unione. Un investimento estero in uno Stato membro può avere un **impatto che va oltre i suoi confini**, ripercuotendosi su un altro Stato membro o a livello dell'UE. L'assenza di un'azione a livello dell'UE può comportare una minore capacità degli Stati membri di tutelare i propri interessi di sicurezza o di ordine pubblico in relazione agli investimenti esteri, in particolare nei casi in cui l'investimento estero che può incidere negativamente sulla loro sicurezza o ordine pubblico è effettuato nel territorio di un altro Stato membro. L'esperienza acquisita nell'attuazione del regolamento dimostra che è improbabile che gli Stati membri convergano su norme e procedure allineate in merito a come controllare gli investimenti esteri per motivi di sicurezza e ordine pubblico, o che rafforzino il meccanismo di cooperazione sistematica a livello dell'Unione per lo scambio di informazioni tra di loro e con la Commissione.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che il **principio di proporzionalità** sia **rispettato** in quanto le **misure** contenute nella proposta di regolamento conseguirebbero l'obiettivo individuato, consentendo nel contempo agli Stati membri di **tenere conto delle specificità nazionali** nei loro meccanismi di controllo e di prendere la **decisione finale** su eventuali investimenti esteri. La proposta di regolamento impone inoltre alle imprese di cooperare con le autorità nazionali di controllo, ma i **costi amministrativi per le imprese** saranno **ragionevoli e proporzionati** grazie al modulo standardizzato per le notifiche al meccanismo di cooperazione.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di Belgio (Camera dei rappresentanti), Cechia (Senato), Danimarca, Finlandia, Germania (Bundestag), Lettonia, Slovacchia e Svezia.

