

di Niccolò Figundio

Investimenti stranieri e sicurezza nazionale: come lo Stato tutela le produzioni strategiche

Un breve confronto tra Italia e Svizzera in tema di normative sulla protezione dei settori economici rilevanti per la sicurezza nazionale

Le attuali contingenze internazionali hanno, purtroppo, riportato al centro dell'attenzione degli Stati e dell'opinione pubblica taluni settori produttivi estremamente delicati: il riferimento è anzitutto a quello della difesa. Tuttavia, la situazione di estrema tensione diplomatica ci ricorda come, in particolari circostanze storiche, anche altri settori dell'economia risultino di fondamentale importanza per le collettività. All'esigenza di proteggere questi particolari ambiti dell'industria tentano di rispondere variegate discipline normative tese ad attribuire allo stato un certo margine di controllo rispetto alle operazioni societarie concernenti particolari categorie di imprese.

Queste discipline, creando limitazioni alla libera circolazione dei capitali e alle scelte imprenditoriali, trovano ovvie e legittime resistenze da parte dell'economia, risultando maggiormente sgradite negli ordinamenti più permeati dai principi liberali. Non deve dunque stupire il fatto che molti Stati europei, Italia inclusa, abbiano implementato tali discipline in maniera molto più decisa di quanto non abbia sinora fatto la Svizzera.



Nell'ordinamento italiano, con l'espressione "golden power" si intende l'insieme dei poteri oggi attribuiti al Governo rispetto ad operazioni straordinarie o acquisizioni che possano compromettere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico e il funzionamento di asset strategici per lo Stato

Tuttavia, da qualche anno anche il nostro Paese si è incamminato sulla medesima strada, come si noterà nel prosieguo.

La disciplina legale italiana sul "golden power"

Nell'ordinamento italiano, con l'espressione "golden power" si intende l'insieme dei poteri oggi attribuiti al Governo rispetto ad operazioni straordinarie o acquisizioni che possano compromettere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico e il funziona-

mento di asset strategici per lo Stato. Tale disciplina, introdotta nel 2012, ha segnato un netto cambio di passo rispetto alla precedente normativa in tema di "golden share": questo strumento, introdotto in Italia nel 1994¹, prevedeva sostanzialmente la conservazione da parte dello Stato di partecipazioni dirette nelle imprese oggetto di privatizzazione, con attribuzione al socio pubblico di poteri e diritti esorbitanti rispetto a quelli previsti in capo a un normale detentore di partecipazioni. Poiché

tale disciplina fu oggetto di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, il legislatore italiano provvede nel 2012 all'approvazione di una nuova legge² relativa invece all'attribuzione al governo 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"*.

Essenzialmente, la normativa prevede un obbligo di notifica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri italiana di determinate operazioni societarie, prima del loro perfezionamento. Tra esse vi sono, in primo luogo, le operazioni straordinarie quali fusioni, scissioni o cessioni di asset strategici. In secondo luogo, la cessione di partecipazioni nei confronti di soggetti stranieri; ciò sia all'interno che al di fuori dell'Unione europea, con diverse soglie di rilevanza. Ancora, ricade nel perimetro applicativo della disciplina la conclusione di contratti relativi a particolari tecnologie sensibili. Una volta ricevuta la notifica da parte dell'impresa oggetto dell'operazione, il Governo italiano, entro un termine di 30 giorni, deve assumere la propria decisione: autorizzando senza condizioni; autorizzando, ma condizionatamente al rispetto di prescrizioni ed obblighi (quali, ad esempio, il mantenimento di una sede produttiva sul territorio italiano); oppure, infine, vietando l'operazione.

La progressiva espansione dell'ambito del "golden power"

Le norme sopra menzionate limitavano il proprio ambito applicativo ai settori della difesa, della sicurezza



Gli eventi degli ultimi anni – e specialmente dell'ultimo quinquennio, tra pandemie e conflitti nel cuore dell'Europa – hanno fatto emergere anche in Svizzera il tema dell'opportunità di introdurre forme di controllo pubblico rispetto a talune operazioni societarie, in connessione al coinvolgimento di investitori stranieri. Sulla scia di questi eventi, anche a livello parlamentare si è sviluppato un serrato dibattito

nazionale, nonché dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni. La legge, inoltre, demandava a successivi provvedimenti la più precisa definizione del perimetro applicativo della disciplina. Nel corso degli anni, così, il legislatore italiano è intervenuto più volte per definire a quali settori il "golden power" dovesse estendersi. In particolare, l'ambito applicativo è stato notevolmente ampliato nella primavera del 2020³, sulla spinta anche degli eventi pandemici. In termini estremamente riassuntivi, oggi la disciplina in discorso è applicabile anzitutto al settore della produzione di materiali per la difesa (armamenti, sistemi di difesa, etc.) nonché a quello delle infrastrutture tecnologiche della gestione di informazioni riservate. Poi, a quello delle reti energetiche, quali infrastrutture elettriche e gasdotti. Ancora, a quello

delle infrastrutture per il trasporto, quali reti ferroviarie, porti e aeroporti. Tra i settori aggiunti più recentemente, possono invece citarsi ad esempio quello delle c.d. tecnologie critiche (IA, robotica, semiconduttori, cybersecurity), quello relativo alle infrastrutture digitali e cloud, nonché il settore dei dati sensibili e big data.

La situazione in Svizzera

Così tratteggiato l'assetto normativo italiano in materia, è opportuno volgere lo sguardo alla Confederazione. Gli eventi degli ultimi anni – e specialmente dell'ultimo quinquennio, tra pandemie e conflitti nel cuore dell'Europa – hanno fatto emergere anche in Svizzera il tema dell'opportunità di introdurre forme di controllo pubblico rispetto a talune operazioni societarie, in connessione al coinvolgimento di investitori

stranieri. Già prima, tuttavia, aveva fatto particolare scalpore la ben nota acquisizione del colosso agrochimico svizzero Syngenta da parte dell'azienda statale cinese Chem China. Sulla scia di questi eventi, anche a livello parlamentare si è sviluppato un serrato dibattito in argomento. Già nel febbraio del 2019, il Consiglio federale ha approvato un rapporto dedicato a *"Investimenti transfrontalieri e controlli degli investimenti"*⁴, assumendo una posizione tendenzialmente critica rispetto alla convenienza di introdurre limitazioni o controlli agli investimenti stranieri in Svizzera. Tuttavia, nel marzo 2020 il Parlamento ha adottato una mozione finalizzata a *"proteggere l'economia svizzera con controlli sugli investimenti"*, incaricando il Consiglio federale di istituire una base giuridica a tal fine⁵. Di seguito, il 15 dicembre 2023, il Consiglio federale - pur mantenendo la propria contrarietà di massima all'introduzione di simili controlli - ha quindi adottato il *Messaggio concernente la legge sulla verifica degli investimenti*⁶, adempiendo così il mandato del Parlamento. Il progetto si concentra sugli investitori di natura pubblicistica e sulle imprese svizzere operanti in settori particolarmente critici.

La Legge sulla verifica degli investimenti

Il disegno di legge in discorso mira a introdurre nell'ordinamento svizzero una normativa (Legge sulla verifica degli investimenti, LVI) che preveda forme di controllo rispetto agli investimenti esteri in particolari categorie di imprese svizzere. Concretamente, la disciplina in discorso

si impernierebbe su un obbligo di informativa nei confronti della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) cui seguirebbe – entro un mese – la decisione di quest'ultima circa la fattibilità dell'operazione. Fondamentale risulta l'ambito applicativo della normativa. Soggette a controllo – secondo le più recenti modifiche – sarebbero le acquisizioni da parte di investitori esteri *statali*: entro tale definizione ricadrebbero, oltre agli organi stranieri aventi natura propriamente pubblica, anche le imprese direttamente o indirettamente controllate da essi. Quanto alle imprese svizzere *target*, l'obbligo di approvazione riguarderebbe esclusivamente taluni settori considerati particolarmente critici: tra questi, si possono citare quelli correlati alla sicurezza nazionale, quali il settore della difesa, e quello legato impianti energetici e risorse idriche. L'ambito delle nuove norme riguarderebbe anche altri settori sensibili quali, ad esempio, quello ospedaliero e quello della ricerca e sviluppo in ambito di dispositivi medici e vaccini. Sono inoltre previste soglie dimensionali minime per le imprese *target*, in termini di cifra d'affari e numero dei dipendenti, al di sotto delle quali l'operazione sarebbe esentata dal sistema di controllo.

Ad oggi, la nuova normativa è nel pieno del suo iter parlamentare. Il Consiglio Nazionale ha approvato la legge ad ampia maggioranza, nel settembre 2024, estendendone ulteriormente l'ambito applicativo, ben oltre il progetto del Consiglio federale. Di recente, nello scorso ottobre 2025, il Consiglio degli Stati ha adottato invece una versione più restrittiva del disegno di legge. Solo pochi giorni fa, infine, il Consiglio Nazionale ha appianato le proprie divergenze con gli Stati: il testo è ora armonizzato e pronto per la votazione finale. Alla data di redazione del presente contributo, non si hanno notizie rispetto alla possibile data per tale votazione.

In conclusione, è dunque evidente che anche la Svizzera si sia incamminata verso l'adozione di una disciplina in tema di controlli rispetto ai *Foreign Direct Investments*. Benché le differenze rispetto alle normative vigenti all'estero – in primo luogo, in Italia – siano molto marcate, il fenomeno conferma comunque una tendenza globale, favorevole a nuove forme di vigilanza pubblica rispetto ai settori economici sensibili.

¹ D.L. 332 del 1994, convertito con L. 47 del 1994.

² AD.L. 21 del 2012, convertito con L. 56 del 2012.

³ L'estensione è avvenuta in base al D.L. 23 del 2020 (c.d. *"decreto liquidità"*).

⁴ Il riferimento è al rapporto del 13 febbraio 2019 *"Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements, Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 18.3376 Bischof du 16 mars 2018 et 18.3233 Stöckli du 15 mars 2018"*.

⁵ Mozione 18.3021, depositata il 26 febbraio 2018 dal deputato Beat Rieder.

⁶ *Messaggio concernente la legge sulla verifica degli investimenti*, del 15 dicembre 2023.