



INTRODUZIONE

BRUNO VALENSISE

Il presente volume raccoglie gli interventi dei relatori che hanno animato il percorso di approfondimento sul tema della disciplina dei poteri speciali (c.d. golden power) organizzato, tra l'ottobre e il novembre del 2018, dalla Scuola di Formazione del Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica a beneficio dei soggetti che rappresentano le diverse amministrazioni dello Stato nel Gruppo di coordinamento che siede, ex art. 3 del Dpcm 6 agosto 2014, a Palazzo Chigi.

L'iniziativa si è collocata in un frangente storico peculiare, a cavallo tra il primo sessennio di applicazione del d.l. 21/2012 e una fase nuova della materia, inaugurata dalle importanti innovazioni implementate nel corso del 2019 sia dal legislatore domestico che da quello europeo.

In particolare, significative novità a livello nazionale sono state apportate dapprima con il c.d. decreto legge "Brexit" (d.l. 25 marzo 2019, n. 22, conv. con modifiche dalla l. 20 maggio 2019, n. 41), che ha esteso l'ambito di applicazione della disciplina golden power ai contratti aventi a oggetto l'acquisizione di beni e servizi di tecnologia 5G; successivamente, con il recentissimo d.l. 11 luglio 2019, n. 64 (poi non convertito) e, infine, con il d.l. 21 settembre 2019, n. 105, conv. con modifiche dalla l. 18 novembre 2019, n. 133. Il contesto normativo si è ulteriormente arricchito, a livello europeo, con l'approvazione del Regolamento (UE) 2019/452 del 19 marzo 2019, «che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione» (c.d. "Regolamento IDE"), il quale entrerà pienamente in vigore nell'ottobre 2020.

In considerazione di tali mutamenti, appare opportuno precisare che, sebbene alcuni dei contributi qui raccolti siano stati aggiornati in taluni passaggi alle predette novità normative (soprattutto all'introduzione del Regolamento IDE), gli stessi devono considerarsi storicizzati al momento in cui si è svolto il percorso formativo (autunno 2018).

Ho definito l'iniziativa realizzata dalla Scuola di Formazione del SISR come 'percorso' e non 'corso', perché l'intento non è stato quello di trasferire nozioni e conoscenze tramite lezioni frontali, bensì quello di creare un'occasione di confronto 'orizzontale' tra relatori e partecipanti, valorizzando l'esperienza maturata da questi ultimi nella prassi applicativa del predetto decreto, soprattutto nell'ultimo lustro.

Lo testimonia la scelta di affidare le relazioni sia a studiosi che si sono dedicati al tema dei poteri speciali per motivi di ricerca, sia ai protagonisti delle prime applicazioni della disciplina golden power. La conclusione dell'esercizio è avvenuta con l'organizzazione di una Tavola rotonda, il 20 novembre nella sala Verde di Palazzo Chigi, animata da qualificati relatori.

L'intera attività ha permesso di innescare una circolazione di idee e di competenze estremamente proficua: un esempio di 'fare sistema', di fare squadra, in piena aderenza allo spirito che innerva l'intero ordito normativo, così come delineato dal legislatore storico con la l. 124 del 2007.

Venendo alla rassegna delle principali questioni trattate, colpisce come la diffusione della cultura della sicurezza – missione assegnata al Dis dalla prefata legge – abbia rappresentato uno dei temi su cui maggiormente si è appuntata l'attenzione dei relatori, sia di provenienza pubblica che privata.

Da entrambi questi mondi, infatti, si è a più riprese riconosciuto che la maturazione di una più ampia e diffusa cultura dell'interesse nazionale e della sicurezza nazionale, che del primo costituisce un'importante declinazione, tanto nel mondo istituzionale quanto in quello privato, rappresenta un fattore cruciale e imprescindibile per il buon funzionamento della disciplina golden power, in quanto conduce: i) le imprese, a sviluppare la percezione della propria posizione strategica – con le intuibili più ampie ricadute – nonché la capacità di compiere, non solo per finalità di mero adempimento, una prima valutazione sulla sussistenza o meno dell'obbligo di notifica nei casi in cui la normativa lasci aperti degli spazi di incertezza; ii) le pubbliche amministrazioni, non solo quelle direttamente coinvolte nei procedimenti golden power, a cogliere la valenza profonda delle proprie attività istituzionali sul piano della sicurezza nazionale stimolando, dunque, forme di cooperazione interistituzionale più estese.

Ho parlato di 'interesse nazionale', espressione che è riecheggiata più volte nell'aula dove è stato condotto l'esercizio e, com'era facile immaginare, nella Tavola rotonda conclusiva.

Sul punto, si è registrato un generale consenso sulla necessità di superare la concezione 'statica' dell'interesse nazionale, intesa come mera difesa delle tipiche e imperiture prerogative dello Stato sovrano, in favore di una concezione 'dinamica', ossia come postura e azioni da porre in essere da parte di un Paese come l'Italia, per meglio competere a livello globale. Il che porta alla naturale considerazione sul fatto che l'esercizio dei poteri speciali di cui è parola costituisca un tassello di un mosaico più ampio che impone un'articolata riflessione sul lavoro che va profuso in un contesto come il presente nel quale, per un verso, vengono progressivamente erose le barriere tradizionalmente poste a presidio della sovranità nazionale e, per un altro, l'agone internazionale sembra sempre più riservato a player dal peso economico (e talvolta politico) talmente significativo da competere con quello di molti Stati nazione.

Di ciò v'è traccia, ad esempio, al netto di alcune perplessità che il nostro Paese ha esposto nelle opportune sedi, nell'approvazione recente del Regolamento UE 2019/452 del 19 marzo 2019, con cui l'Unione Europea si è dotata di un meccanismo comune di screening degli investimenti esteri diretti extra-UE. Lascio, tuttavia, agli interessanti contributi raccolti in questo volume l'individuazione delle chiavi di lettura – molteplici, a ben vedere – capaci di lumeggiare l'impegno che va ulteriormente rafforzato per conseguire obiettivi ambiziosi, certo, ma essenziali per un Paese come il nostro. Il percorso formativo sviluppato ha rappresentato anche una propizia occasione per compiere un primo 'tagliando' della normativa nazionale attualmente vigente, nonché per riflettere sull'adeguatezza dell'attuale assetto organizzativo posto a sostegno dell'attività di esercizio dei poteri speciali. Quanto al primo aspetto, si è raccolto un generale apprezzamento sul funzionamento del decreto-legge 15 marzo 2012, n.21, il cui significativo merito è stato senz'altro quello di aver portato alla chiusura del procedimento di infrazione attivato dalla Commissione europea contro l'Italia in ordine alla normativa della golden share. Al d.l. 21/2012 si è soprattutto riconosciuto trasversalmente il merito di aver dotato il Governo di un efficace strumento per presidiare gli interessi strategici del Paese in operazioni M&A, senza che tale potere di intervento si sia piegato ad anacronistiche e deleterie tentazioni protezionistiche: il contenuto numero di casi in cui si è giunti all'esercizio dei poteri speciali testimonia più di ogni altro dato l'equilibrio che ha caratterizzato l'applicazione dello strumento in esame.

Non si è indugiato sui profili della disciplina golden power che necessitano di interventi migliorativi, alcuni dei quali implementati con le modiche da ultimo apportate al d.l. 21/2012 dal recente d.l. 11 luglio 2019, n. 64: ma per essi si rinvia direttamente alla lettura dei lavori dei diversi autori per spiegarne interamente la sostanza.

Esigenze di miglioramento sono emerse anche sul piano organizzativo. L'accresciuta diffusione di una sensibilità sul tema golden power (favorita anche dalla risonanza mediatica di alcuni casi), l'ampliamento degli ambiti soggetti alla disciplina sui poteri speciali operato dapprima con l'art. 14 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (con l'inserimento dei settori ad alta intensità tecnologica) e poi con il Capo I del decreto-legge 25 marzo 2019, n.22 (con l'estensione ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G) nonché, infine, le complesse forme di interazione con l'ordinamento europeo che il Regolamento (UE) 2019/452 pone a carico degli Stati nei procedimenti di esercizio dei poteri speciali, rende evidente l'accrescimento della mole di lavoro cui saranno sottoposte le unità amministrative coinvolte. Conseguenza di ciò sarà un aggiornamento, anche rilevante, dei processi organizzativi che governano l'esercizio dei poteri speciali.

Dunque, sono molti i temi e gli spunti di riflessione raccolti: tutti capaci, in una sorta di fil rouge che li tiene insieme, di far comprendere la complessità della materia, poiché essa tocca aspetti anche molto diversi: dal diritto (amministrativo, commerciale, europeo) all'economia, dalle scienze politiche alla geopolitica. Su tutti i soggetti che ne sono coinvolti, allora, incombe una responsabilità: evitare di essere risucchiati in una logica meramente burocratico / amministrativa e trarre dal lavoro svolto dalla Scuola del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, questo è l'auspicio, adeguati stimoli per dare continuità al processo di studio e di approfondimento innescato, al fine di traghettare la materia dei poteri speciali – sempre più complessa e, al tempo stesso, sempre più centrale nella cura dell'interesse e della sicurezza nazionale – verso nuove acquisizioni e nuovi approdi.

Perché, come diceva Aristotele, la perfezione non è un atto ma un'abitudine.

