



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2023, n. 1

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTORE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)

"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesaro**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo  
**Giondonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Alfonso-Luis Calvo Caravaca**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFEREEES

**Bruno Barel**, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, EUI e Ricamatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria  
**Simone Marini**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Daniela Marrani**, Ricamatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Michele Nino**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Criseide Novi**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona  
**Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna



## COMITATO DI REDAZIONE

**Angela Festa**, Ricamatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Anna Iermano**, Ricamatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di  
**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno

Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"  
www.fsjeurostudies.eu  
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli  
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## **Indice-Sommario** **2023, n. 1**

### **Editoriale**

La cittadinanza: un rinnovato interesse per i profili di diritto interno, internazionale ed europeo  
*Bruno Nascimbene* p. 1

### **Saggi e Articoli**

Difesa comune europea, “Strategic Compass” e valore (costituzionale) della pace  
*Luca Buscema* p. 6

A Legal Analysis of the Contributing Factors to Trafficking in Women: Points of Strength and Weakness of the Recent Developments in Europe  
*Sara De Vido* p. 41

La riservatezza dei dati biometrici nello Spazio europeo dei diritti fondamentali: sui limiti all'utilizzo delle tecnologie di riconoscimento facciale  
*Francesca Di Matteo* p. 74

Sorority, Equality and European Private International Law  
*Rosario Espinosa Calabuig* p. 113

Relocation: Expression of Solidarity or State-Centric Cherry-Picking Process?  
*Chiara Scissa* p. 132

### **Commenti e Note**

La tutela dei minorenni indagati o imputati in procedimenti penali: l'attuazione della direttiva 2016/800/UE in Italia alla prova dei diritti fondamentali  
*Francesca Maoli* p. 153

Regolamento (UE) 2019/452 e meccanismi di controllo degli investimenti esteri diretti: il vaglio europeo sul caso ungherese  
*Federica Marconi* p. 181

Il crescente rilievo della *child relocation*: una panoramica degli strumenti rilevanti di diritto internazionale ed europeo  
*Clara Pastorino* p. 206



## REGOLAMENTO (UE) 2019/452 E MECCANISMI DI CONTROLLO DEGLI INVESTIMENTI ESTERI DIRETTI: IL VAGLIO EUROPEO SUL CASO UNGHERESE

Federica Marconi\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Riparto di competenze in materia di IED. – 3. Il *framework* europeo per il controllo degli IED per motivi di sicurezza e ordine pubblico. – 3.1. Implicazioni sulle prerogative di sovranità nazionale. – 4. Il caso ungherese – 4.1. La posizione della Commissione europea. – 5. Brevi considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

L’Unione europea si sta trovando a fronteggiare un periodo di crisi senza precedenti, in un contesto internazionale sempre più complesso e in cui si acuiscono le rivalità e le interdipendenze tra grandi potenze, attraverso relazioni commerciali e di investimento che si stanno rapidamente evolvendo in strumenti per il conseguimento di obiettivi geostrategici.

Nel dibattito internazionale si sente sempre più spesso invocare la c.d. “autonomia strategica europea”<sup>1</sup> quale misura necessitata per rispondere alle sfide globali, chiamata a garantire la sicurezza dell’Unione così come dei singoli Stati membri. In questo contesto, il concetto di sicurezza, tradizionalmente circoscritto al campo della difesa, ne ha travalicato i confini, venendo ormai spesso invocato per giustificare – più genericamente – la risposta dell’Unione europea agli sconvolgimenti economici globali<sup>2</sup>.

Se in passato si era registrata una diminuzione del potere dello Stato a vantaggio di un’autorità superiore, “nella quale lo Stato stesso si integra”<sup>3</sup>, ad oggi si assiste ad un

---

#### Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\* Dottoranda di ricerca in Teoria dei contratti, dei servizi e dei mercati, Università degli Studi di Roma Tor Vergata. Indirizzo e-mail: [federica.marconi@alumni.uniroma2.eu](mailto:federica.marconi@alumni.uniroma2.eu).

<sup>1</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Riesame della politica commerciale. Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM/2021/66 final, 18 febbraio 2021. La Comunicazione introduce il concetto di “autonomia strategica aperta”. Cfr. C. CASTRO RIBEIRO, *Geoeconomic Awakening: The European Union’s Trade and Investment Policy Shift toward Open Strategic Autonomy*, in *EU Diplomacy Papers*, 2023, n. 3, pp. 1-28.

<sup>2</sup> N. HELWIG e V. SINKKONEN, *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, in *European Foreign Affairs Review*, 2022, p. 2.

<sup>3</sup> S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2021, cap. 10, p. 391.

rinnovato protagonismo dell'intervento pubblico nell'economia e a un ritorno di teorie economiche che sembravano essere mere reminiscenze del passato. Di conseguenza, si è riaperto il dibattito sul tema dell'esigenza legittima di sicurezza nazionale nel suo rapporto dialettico con il diritto dell'Unione europea.

Uno dei tanti angoli di visuale da cui è possibile approcciare alla molteplicità di criticità che da tali scenari sono generate, è quello della previsione di un sistema di poteri speciali a cui lo Stato può ricorrere per controllare investimenti esteri diretti (di seguito, IED), a tutela di società operanti in settori strategici nazionali e quale riflesso giuridico di eventi esterni rischiosi per la sicurezza del Paese<sup>4</sup>.

Il tema è di particolare interesse e attualità per una molteplicità di ragioni. Tra tutte, il presente contributo intende soffermarsi sulle ricadute che l'espansione di competenze in capo alla Commissione europea (nei termini di cui si dirà nel dettaglio *infra*) può avere in termini di compromissione delle prerogative di sovranità nazionale, oltre che sul processo di integrazione europea. Sia consentito, infatti, premettere che la materia del controllo degli IED attiene a funzioni basilari della potestà statale, proprio in quanto l'esercizio del potere è giustificato da ragioni di sicurezza e ordine pubblico. Le motivazioni del ricorso a tali poteri, l'ampiezza degli stessi, nonché il rapporto con il diritto dell'Unione sono da sempre stati al centro del dibattito politico, anche in ragione dell'innegabile interferenza con la tutela di diritti e libertà fondamentali.

Il presente contributo prende le mosse dal riparto di competenza in materia di IED, ripercorrendo le tappe dell'evoluzione europea che hanno condotto alla conformazione

<sup>4</sup> In estrema sintesi, l'evoluzione dei poteri speciali ha assistito al passaggio dalla "golden share", dove i Governi potevano mantenere forme di controllo e di influenza sulle imprese pubbliche privatizzate, a meccanismi di controllo degli IED (c.d. "golden power" nel contesto italiano), che prevedono l'intervento pubblico a fronte di investimenti stranieri diretti su imprese operanti in settori strategici a prescindere da qualunque partecipazione statale nell'impresa stessa. Sul tema la letteratura è imponente, a titolo esemplificativo si richiama: G. NAPOLITANO (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019; S. VALAGUZZA, *Giurisprudenza comunitaria in tema di golden share e principio di legalità*, in *Foro amm./CdS*, 2003; F. BASSAN, *Dalla golden share al golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento dello Stato sull'economia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, IX, pp. 57-80; L. SCIPIONE, *La golden share nella giurisprudenza comunitaria: criticità e contraddizioni di una roccaforte inespugnabile*, in *Le società*, 2010, n. 7; G. COLANGELO, *Golden shares e privatizzazioni in compiute. La lunga vecchiaia dello Stato-imprenditore*, in *Enti pubblici*, 2003, n. 6, p. 328 ss.; E. DEL CASALE, *Uno strumento diretto al controllo governativo sulle privatizzazioni: le «golden shares»*, in *Politica del diritto*, 1988, 1, p. 189 ss.; A. COMINO, *Golden powers per dimenticare la golden share: le nuove forme di intervento pubblico sugli assetti societari nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, p. 1019 ss.; N. ALÌ, *Il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea e la protezione delle attività strategiche europee nel contesto dell'emergenza da Covid-19*, in P. ACCONCI, E. BARONCINI (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, Bologna, 2020, p. 183 ss.; S. ALVARO, M. LAMANDINI, A. POLICE, I. TAROLA, *La nuova via della seta e gli investimenti esteri diretti in settori ad alta intensità tecnologica - Il golden power dello Stato italiano e le infrastrutture finanziarie*, in *Quaderni Consob*, 2019; L. ARNAUDO, *A l'économie comme a la guerre. Note su golden power, concorrenza e geo-economica*, in *Mercato concorrenza regole*, 2017, n. 3; M. LAMANDINI, *Golden Share e libera circolazione dei capitali in Europa e in Italia*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2016, n. 5, p. 671 ss.; A. SACCO GINEVRI, *L'espansione dei golden powers tra sovranismo e globalizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2019, p. 151 ss.

attuale. Si concentra, quindi, sulle competenze in materia di controllo degli IED e sull'impatto del *framework* europeo sulla sovranità degli Stati membri. Ricostruito tale contesto, si sofferma su un caso pratico che può considerarsi emblematico per comprendere le criticità che il sistema – alla prova delle contingenze attuali – sembra rivelare. Muovendo dal meccanismo di controllo degli IED introdotto in Ungheria, il contributo analizza il provvedimento con cui il Governo ungherese ha esercitato il veto su una operazione di acquisto di attività economiche nazionali e la seguente decisione della Commissione europea circa l'incompatibilità con il diritto UE. La decisione, intervenendo per la prima volta dopo i mutamenti introdotti a seguito delle contingenze pandemiche e belliche, può costituire un interessante precedente circa futuri sviluppi dei rapporti Stato-UE in materia di meccanismi domestici di controllo degli IED, oltre a rivelare un potenziale crescente timore da parte della Commissione circa le proporzioni che il fenomeno potrebbe acquisire sotto la spinta dei continui mutamenti del contesto geopolitico.

## 2. Riparto di competenze in materia di IED

L'Unione europea ha delineato la sua politica in materia di investimenti esteri relativamente tardi. Per molto tempo, il diritto europeo si è occupato della creazione del mercato unico, quale elemento essenziale dell'integrazione economica dei Paesi membri, sul presupposto della riconosciuta libera circolazione di merci, servizi, lavoro e capitali. La regolazione degli investimenti, invece, era rimessa alla stipulazione di convenzioni internazionali bilaterali da parte degli Stati membri, in quanto responsabili della definizione di autonome politiche di confine. In una prima fase, quindi, si è assistito ad una distonia che vedeva la competenza della Comunità in materia commerciale coesistere con la competenza nazionale sull'elaborazione di norme di diritto internazionale pattizio in materia di ammissione, trattamento, protezione e garanzia degli investimenti esteri diretti, nonostante i due profili fossero strettamente connessi nell'economia internazionale.

Il Trattato di Roma del 1957, che diede vita alla Comunità Economica Europea, ha istituito la prima unione doganale, con la rimozione delle barriere al commercio tra gli Stati fondatori e la fissazione di una tariffa doganale comune per i prodotti importati da Stati extra-EU.

La politica commerciale comune europea, così come delineata negli artt. 113-115 Trattato CE (artt. 131-134 nella versione di Nizza)<sup>5</sup>, non ricomprendeva quindi la materia degli IED. Tuttavia, già durante gli anni Settanta la Corte di giustizia è intervenuta per

---

<sup>5</sup> L'art. 133, par. 1, precisava che «La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e di sovvenzioni».

estendere in via interpretativa i confini della competenza esterna della Comunità in materia di politica commerciale, di cui ha confermato il carattere generale ed esclusivo<sup>6</sup>.

L'obiettivo era, principalmente, quello di favorire l'emersione dell'UE come attore economico a livello mondiale capace di porsi quale controparte nella competizione geoeconomica di macro-Stati quali gli USA e la Cina<sup>7</sup>, stante anche il progressivo allargamento a nuovi Paesi europei. In particolare, combinando le disposizioni in materia di politica commerciale comune a quelle sulla libera circolazione di capitali e servizi, si faceva leva sul principio del parallelismo fra poteri interni ed esterni, in ragione del quale ogniqualevolta l'UE avesse regolamentato un settore sul piano interno ne sarebbe poi sorta una competenza sovranazionale parallela su quello esterno<sup>8</sup>.

L'adozione dell'Atto Unico Europeo, entrato in vigore nel 1987, ha fissato al 31 dicembre 1992 il termine per il completamento del mercato unico. Il Trattato di Maastricht, che ha sancito la creazione dell'Unione europea nel 1992, ha ampliato la competenza in materia commerciale e ha rimosso le restrizioni agli investimenti esteri, sia in termini di afflusso che di deflusso, nell'ambito più ampio delle previsioni relative al libero movimento di capitali e pagamenti<sup>9</sup>. Le Comunità europee, inoltre, hanno aderito all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nel 1995, anno della sua istituzione, operandovi come attore unitario, rappresentato dalla Commissione e non dagli Stati membri. L'OMC, che ha integrato i precedenti accordi in materia commerciale, quali il GATT<sup>10</sup>, ha consentito la creazione di un forum per la negoziazione di accordi finalizzati

<sup>6</sup> Corte di giustizia, sentenza del 31 marzo 1971, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio*. Al riguardo, si rimanda anche ai pareri della Corte di giustizia, primo fra tutti il parere 11 novembre 1975, causa 1/75, 01355, par. B2, che ha riconosciuto come comportamenti unilaterali degli Stati membri avrebbero potuto compromettere il raggiungimento di obiettivi comuni. Più ampiamente sul tema, A. GIARDINA, *Sulla competenza a stipulare della Comunità economica europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, pp. 609-623. In tempi più recenti, si segnalano: Corte di giustizia, sentenza del 5 novembre 2002, cause riunite C-467/98, C-468/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 e 476/98, *Commissione c. Danimarca, Svezia, Belgio, Lussemburgo, Austria e Germania*.

<sup>7</sup> F. MARRELLA, *Unione Europea ed investimenti esteri diretti*, in *Core*, 2013.

<sup>8</sup> Corte di giustizia, sentenza del 31 marzo 1971, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)*, punti 6 e ss. della motivazione; parere del 26 aprile 1977, n. 1/76. Sul tema: F. MONTANARO, *Il parere 2/15 della Corte di giustizia dell'Unione europea e il futuro della politica commerciale dell'Unione*, in *AIC*, 2017, pp. 3-4; A. ARENA, *Exercise of EU competences and Pre-Emption of Member States' Powers in the Internal and External Sphere: Towards "Grand Unification"?*, in *Yearbook of European Law*, 2016, pp. 73-74.

<sup>9</sup> La questione dell'inclusione degli IED nella politica commerciale comune era stata inizialmente sollevata dalla Commissione europea durante la Conferenza Intergovernativa (CIG) che ha portato al Trattato di Maastricht nel 1992. Tuttavia, il proposito è stato rapidamente abbandonato per mancanza di sostegno da parte degli Stati membri. Si vedano: Y. DEVUYST, *The EC'S Common Commercial Policy and the Treaty on European Union*, in *Word Competition*, 1992, vol. 16, n. 2, p. 72 e A. YOUNG, *Extending European Cooperation: The European Union and the "New" International Trade Agenda*, in *Manchester University Press*, 2002, p. 30. Uguale sorte ebbe la riproposizione della questione nel parere della Commissione del 1996 per la CIG che ha portato al Trattato di Amsterdam del 1997: il passaggio di competenze che figurava nella bozza iniziale fu rimosso a causa dell'opposizione degli Stati membri. Sul punto: Commissione europea, *Report on the Operation of the Treaty on the European Union*, SEC(95)731, 1995, pp. 57-60.

<sup>10</sup> General Agreement on Tariffs and Trade, accordo internazionale concluso a Ginevra nel 1947 da ventitré Paesi per stabilire le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali al fine di favorire la liberalizzazione del commercio a livello mondiale attraverso un sistema di norme riconosciute a livello internazionale in materia di scambi.

a ridurre gli ostacoli al commercio internazionale e consentire la competizione in condizioni di parità, così da contribuire alla crescita economica e allo sviluppo<sup>11</sup>.

A seguito dell'adozione del Trattato di Amsterdam nel 1997 e del Trattato di Nizza nel 2001, poi, la politica commerciale ha ricompreso la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel settore dello scambio di servizi<sup>12</sup> e degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale<sup>13</sup>.

Il Trattato di Lisbona, nel 2009, ha definito i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione – entro cui si collocano anche le finalità specifiche della politica commerciale comune – e ha ampliato la nozione stessa di “politica commerciale”<sup>14</sup>. Il profondo cambiamento nella politica degli investimenti è stato determinato anche in ragione dell'attribuzione esplicita della personalità giuridica propria con cui l'Unione europea può firmare trattati internazionali relativi ai suoi settori di competenza<sup>15</sup>. Innovando la disciplina della politica commerciale, che rappresenta uno degli strumenti più importanti

<sup>11</sup> WTO, *World Trade Report: The future of services trade*, in WTO, Geneva, 2019; G.M. RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, Bari, 2017, pp. 32-61; M.G.E. SCHAUS, *Reviving the WTO and rules-based trading: The EU's role*, in *CEPS Policy Insights*, 2022, n. 1, pp. 1-13; B. HOEKMAN, M. KOSTECKI, *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond*, Oxford, 2009, pp. 317-323.

<sup>12</sup> Conformemente alla suddivisione operata nel GATS (General Agreement on Trade in Services, in vigore dal 1995). Cfr. Commissione europea, *Adapting the Institutions to make a success of enlargement, Parere della Commissione ai sensi dell'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea sulla convocazione di una Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per modificare il Trattato*, COM (2000)34, 26 gennaio 2000, p. 26.

<sup>13</sup> Gli accordi relativi all'armonizzazione dei servizi culturali e audiovisivi, i servizi didattici, i servizi sociali e quelli relativi alla salute umana continuavano a rimanere nell'ambito della competenza ripartita con gli Stati membri.

<sup>14</sup> G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione Europea*, Torino, 2021, pp. 3-15; V. M. KRAJEWSKI, *The Reform of the Common Commercial Policy*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 294 ss., A. DIMOPOULOS, *The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy*, in *EFAR*, pp. 159-161.

<sup>15</sup> Fino al Trattato di Lisbona, l'Unione, pur inglobando in sé tre comunità distinte (Comunità europea, CECA ed Euratom dotate ciascuna di personalità giuridica propria, non aveva una personalità giuridica esplicita. Ciò nonostante, l'art. 24 TUE prevedeva la possibilità di concludere accordi fra l'Unione e Paesi terzi che, secondo molti, avrebbe già di per sé rappresentato una implicita attribuzione della capacità giuridica internazionale (cfr. D.P. COLAGIONE, *La personalità giuridica dell'Unione Europea*, in *Il Politico*, 2010, n. 1, pp. 207-229). Ad oggi, ai sensi dell'art. 47 TUE «L'Unione ha personalità giuridica» e «In ciascuno degli Stati membri l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali» (335 TFUE). Per un'analisi più dettagliata delle vicende che hanno portato all'attuale riparto di competenza in materia di movimento di capitali e di investimenti si rinvia a: G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2012, pp. 572-575; L. DANIELE, *Diritto del mercato europeo*, Milano, 2021, pp. 217-227; A. NIEMANN, *The Common Commercial Policy – From Nice to Lisbon*, in F. LAURSEN (ed.), *The EU's Lisbon Treaty*, London: Ashgate, 2012. Sulle criticità ed implicazioni si vedano anche: M. CREMONA, *Shaping EU Trade Policy Post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017: ECJ, 16 May 2017, Opinion 2/15 Free Trade Agreement with Singapore*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, n. 14, pp. 231-59; J. CEYSSENS, *Towards a Common Foreign Investment Policy? Foreign Investment in the European Constitution*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2005, vol. 32, n. 3, pp. 259-291; S. HINDELANG, *The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment: the scope of protection in EU law*, Oxford, 2009; W. SHAN, *The Legal Framework of EU-China Investment Relations*, Portland OR, 2005.

in capo all'Unione per il perseguimento delle proprie finalità<sup>16</sup>, le è stata così esplicitamente attribuita la competenza esclusiva a concludere accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di beni e servizi, agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale (riformando, quindi, il regime di competenze ripartite previsto dall'art. 133 del Trattato di Roma, così come modificato dal Trattato di Nizza) e agli IED.

Questi ultimi sono stati, quindi, ricompresi nell'orbita della competenza esclusiva dell'Unione europea, rientrando nel settore della politica commerciale comune, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. e), e dell'art. 207, par. 1, TFUE<sup>17</sup>. In particolare, il par. 2 dell'art. 3 TFUE ha formalmente riconosciuto il principio – di natura giurisprudenziale e già precedentemente citato – del parallelismo fra competenze interne ed esterne dell'Unione europea. Al contempo, è stato, invece, rimesso alla competenza concorrente il controllo dei *portfolio investments*, vale a dire di quegli investimenti di durata minore attraverso i quali l'investitore non si pone come obiettivo quello di indirizzare le scelte strategiche e instaura un legame meno forte con lo Stato destinatario dell'operazione.

In questo contesto, è stato ulteriormente accresciuto il ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale finalizzato alla conclusione di accordi internazionali<sup>18</sup>, oltre che nell'adozione di misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale, mediante la procedura legislativa ordinaria. Inoltre, l'art. 218, par. 6, TFUE, ha previsto che il Consiglio decida sulla conclusione di alcuni accordi internazionali, previa approvazione del Parlamento. La Commissione europea, insieme alla Commissione per il commercio internazionale del PE, è tenuta poi a riferire nei confronti di quest'ultimo sull'andamento dei negoziati in corso.

A partire dal 2006 e ai sensi dell'art. 207 TFUE, l'Unione europea ha concluso accordi commerciali di “nuova generazione”<sup>19</sup> con vari Paesi, tra cui Corea del Sud, Giappone, Canada e Vietnam. Tali accordi preferenziali, per definizione discriminatori e selettivi, mirano a individuare obiettivi comuni in materia commerciali e a fissare regole per la riduzione/eliminazione delle barriere agli scambi.

<sup>16</sup> P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011, n. 2, p. 439, che ne evidenzia la rilevanza sottolineando che rappresenta «[...] the EU's most developed external policy (...)», oltre che il relativo “centre-piece”.

<sup>17</sup> L'art. 3, par. 1, lett. e) TFUE riconosce la competenza esclusiva dell'Unione europea nel settore della politica commerciale comune, risultando dunque legittimata a legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. L'art. 207 TFUE dispone che «La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione». Questo, al fine di permettere il raggiungimento degli obiettivi posti dall'art. 206 TFUE, secondo cui l'Unione persegue la graduale rimozione degli ostacoli al commercio internazionale e alla circolazione del capitale.

<sup>18</sup> Art. 207, parr. 3 e 4 TFUE. Sul tema: G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2013, p. 106 ss.

<sup>19</sup> Così definiti da: Corte di giustizia, parere del 16 maggio 2017, n. 2/15, punto 140.

Si segnala, inoltre, che per la risoluzione delle controversie tra imprese straniere e Stati membri è prevista la possibilità di ricorrere all'arbitrato internazionale<sup>20</sup>. L'Unione europea non è di per sé membro del Centro internazionale per la soluzione delle controversie in materia di investimenti (ICSID), ciò nonostante, il regolamento di arbitrato e il regolamento di arbitrato del meccanismo supplementare ICSID sono stati integrati dall'Unione europea in tutti i suoi accordi commerciali e di investimento che contengono norme sulla protezione degli investimenti<sup>21</sup>.

Durante l'intero processo evolutivo che ha portato alla fisionomia attuale, la Commissione europea si è sempre mostrata a favore del trasferimento della politica degli investimenti esteri diretti a livello comunitario. Ciò sia per motivi organizzativi, in quanto una politica di investimento a livello sovranazionale sarebbe stata più facilmente gestibile dalle Istituzioni europee, sia per motivi funzionali, ritenendosi che la competenza esclusiva dell'Unione avrebbe migliorato la competitività europea, contribuendo ad ottenere un migliore accesso al mercato e agli investimenti e, al contempo, una maggiore protezione degli investitori provenienti dagli Stati membri<sup>22</sup>. Al contrario, questi ultimi si sono sempre dimostrati gelosi delle proprie prerogative e dei regimi di investimento nazionali consolidatisi negli anni, riaffermando l'unicità della propria responsabilità relativamente alla maggiore o minore apertura dei flussi di investimento entro i confini nazionali<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Il principale meccanismo arbitrale è quello regolato tramite la Convenzione di Washington del 18 marzo 1965 che ha istituito l'ICSID. Per essere sottoposta a tale tipo di arbitrato o conciliazione, la controversia deve essere giuridica, deve riguardare un "investimento" di un privato che abbia la nazionalità di uno Stato parte della Convenzione, così come deve esserne parte lo Stato ove l'investimento è stato realizzato. A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016; J. ALVAREZ, *The Public International Law Regime Governing International Investment*, in *RCADI*, 2009, pp. 193-544; P. BERNARDINI, *L'arbitrato nel commercio e negli investimenti internazionali*, Milano, 2008; A. GIARDINA, *Legal Aspects of Recourse to Arbitration by an Investor Against the Authorities of the Host State under Inter-State Treaties, The IDI Tokyo Resolution*, in *ICSID Review*, 2014, p. 701 ss.

<sup>21</sup> Conformemente a tali accordi i regolamenti ICSID possono essere applicati nelle controversie in materia di investimenti avviate da investitori UE contro paesi terzi, da investitori di paesi terzi contro Stati membri o, a seguito delle modifiche proposte, in controversie promosse nei confronti dell'Unione a norma del regolamento di arbitrato del meccanismo supplementare ICSID. Cfr. Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio relativa alla posizione da adottare a norma dell'Unione europea in sede di Centro internazionale per la risoluzione delle controversie in materia di investimento (ICSID)*, COM(2022) 38 final, del 9 febbraio 2022.

<sup>22</sup> S. MEUNIER, *Integration by Stealth: How the European Union Gained Competence over Foreign Direct Investment*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 55, n. 3, pp. 593-610. Tuttavia, secondo l'autrice il passaggio di competenze dal livello nazionale a quello europeo sarebbe avvenuto contro le preferenze degli Stati membri, come risultato di una combinazione di imprenditorialità neo-funzionalista della Commissione e di un incidente storico. Per ulteriori considerazioni sul tema K. BLOMKVIST, *The Impact of a Common EU FDI Approach on Individual Member States and Overall EU Competitiveness*, in Paper presented at the 13th Annual SNEE European Integration Conference, Molle, Sweden, 17-20 maggio 2011.

<sup>23</sup> Specificamente sul tema si rimanda alla ricostruzione operata da C. RUSSU, *Investment Policy of the European Union. Empirical Evidence of the Effects of Foreign Direct Investment on the European Union Economy*, in *Economic Insights – Trends and Challenges*, 2021. Più in generale, si rimanda invece a A. DIMOPOULOS, *EU Foreign Investment Law*, Oxford, 2011.

La nuova configurazione di competenze non è stata in grado di sciogliere definitivamente i nodi ermeneutici che da sempre hanno caratterizzato il tema, ma ha portato con sé un vivo dibattito che ha interessato diversi profili. Tra questi, ci si è spesso domandati se il potere dell'Unione europea dovesse considerarsi limitato all'adozione di misure riguardanti l'ammissione di investimenti esteri diretti, ovvero fosse esteso anche all'adozione di misure di protezione, allineando così la sua posizione a quella di altri attori internazionali<sup>24</sup>.

### 3. Il *framework* europeo per il controllo degli IED per motivi di sicurezza e ordine pubblico

A partire dal 2016, è stato possibile osservare un'accelerazione nella politica europea di controllo degli IED, fortemente influenzata dai processi globali che hanno visto aumentare a dismisura gli investimenti provenienti da Stati Uniti, Cina<sup>25</sup> e Russia<sup>26</sup> tra tutti. L'acquisto di numerose infrastrutture nazionali da parte di paesi extra-europei ha catalizzato il dibattito circa la necessità di una regolamentazione degli investimenti a livello comunitario. Il quadro europeo per il controllo degli IED, infatti, è stato introdotto principalmente a seguito della pressione di Germania, Francia e Italia, quale riflesso delle preoccupazioni dei tre Paesi legate al crescere degli investimenti cinesi e con l'intento di tutelare gli Stati membri e l'Unione "*as a whole*"<sup>27</sup>. Al riguardo, nello *State of the Union*

<sup>24</sup> Sul dibattito scaturito sul tema nella letteratura internazionale si vedano, tra gli altri: J. BISCHOFF, *Just a Little BIT of "Mixity"? The EU's Role in the Field of International Investment Protection Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, n. 48, pp. 1527-1570; M. BUNGENBERG, *The Division of Competences Between the EU and Its Member States in the Area of Investment Politics*, in M. BUNGENBERG, J. GRIEBEL, S. HINDELANG (eds.), *International Investment Law and EU Law*, Berlin, 2011, pp. 29-42; J. CHAISSE, *Promises and Pitfalls of the European Union Policy on Foreign Investment - How Will the New EU Competence on FDI Affect The Emerging Global Regime?*, in *Journal of International Economic Law*, 2012, vol. 15, n. 1, pp. 51-84; M. GOETZ, *Pursuing FDI Policy in the EU - Member States and Their Policy Space*, in *Journal of Economics and Political Economy*, 2015, n. 2, pp. 290-308; J. KARL, *The Competence for Foreign Direct Investment: New Powers for the European Union*, in *Journal of World Investment & Trade*, 2004, n. 5, pp. 413-448.

<sup>25</sup> Cfr. Comitato Economico e Sociale europeo, *Parere - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea*, COM(2017)487 final – 2017/0224, secondo cui durante la crisi finanziaria del 2008, gli investimenti cinesi negli Stati membri sono aumentati di ben dieci volte, passando dai 2 miliardi di euro del 2009 ai quasi 20 miliardi del 2015. Nel solo 2016, gli investimenti diretti cinesi nell'Unione europea sono ammontati a 35 miliardi di euro, con un aumento del 77% rispetto al 2015 e addirittura del 1500% rispetto al 2010. Per contro, sempre nel 2016, gli investimenti di imprese europee in Cina si sono ridotti del 25 %.

<sup>26</sup> Il Comitato Economico e Sociale europeo, già nel 2017, aveva evidenziato preoccupazioni relativamente agli investimenti effettuati Russia in Europa, specialmente nel campo energetico, in ragione di possibili dipendenze in un settore di tale rilevanza strategica. Cfr. Comitato Economico e Sociale europeo, *Parere*, *cit.*

<sup>27</sup> B. ZYPRIES, M. SAPIN, C. CALENDIA, *Letter to Commissioner Malmström by the Bundesministerium Für Wirtschaft Und Energie, Ministère de l'Économie et des Finances, Ministero dello Sviluppo Economico*, Berlino, febbraio 2017. Il timore era che il numero crescente di investitori da parte di Paesi terzi potesse determinare un deflusso di conoscenze tecnologiche capace di minare la sicurezza nazionale. In particolare, si evidenziava la mancanza di reciprocità in numerose relazioni commerciali con tali Paesi e,

del 2017, il Presidente Juncker affermava: «[...] L'Europa deve sempre difendere i propri interessi strategici. Per questo oggi proponiamo un nuovo quadro europeo per lo *screening* degli investimenti»<sup>28</sup>.

Nel contesto sopra delineato, il Regolamento UE 2019/452 (di seguito, “Regolamento IED”)<sup>29</sup> ha visto la luce in termini relativamente brevi: sulla proposta, inviata dalla Commissione nel settembre 2017, il Parlamento, la Commissione e il Consiglio europeo hanno trovato l'accordo politico già a novembre 2018. Approvato il 19 marzo 2019, il Regolamento IED è entrato in vigore il 10 aprile 2019, divenendo vincolante e direttamente applicabile l'11 ottobre 2020.

All'interno della cornice dell'azione europea in materia di politica commerciale comune sopra delineata, si è quindi inteso istituire un meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e tra loro e la Commissione europea, dotandoli di strumenti per affrontare congiuntamente i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico. Prendendo le mosse dalla consapevolezza dell'importanza degli investimenti esteri diretti per la crescita dell'Unione europea nel suo complesso e, con essa, per il rafforzamento della competitività, della creazione di posti di lavoro e di economie di scala, la Commissione ha ribadito come tali investimenti non possano essere incondizionati e come «[...] l'Unione e gli Stati membri possono adottare, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, misure restrittive nei confronti degli investimenti esteri diretti, purché siano rispettate alcune condizioni»<sup>30</sup>. Tra gli obiettivi, oltre alla creazione di uno strumento di applicazione generale che detta termini, condizioni e procedure per il controllo, anche quello di stimolare la reciprocità sui mercati internazionali, la cui assenza ha da sempre contraddistinto parte dei rapporti commerciali tra Unione europea e Stati terzi<sup>31</sup>.

Il Regolamento IED ha avuto tre principali meriti già più volte evidenziati dalla dottrina<sup>32</sup>: i) aver introdotto una maggiore procedimentalizzazione del controllo degli IED (art. 3); ii) aver, conseguentemente istituzionalizzato i meccanismi di cooperazione, tanto a livello verticale quanto orizzontale (artt. 6-8); iii) aver reso più oggettivi i criteri sulla base dei quali accertare se un IED possa rappresentare un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico (art. 4).

---

conseguentemente, la necessità di creare un meccanismo a livello europeo per evitare i danni derivanti da investimenti “unilaterali”.

<sup>28</sup> Commissione europea, *State of the Union, 2017 by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission*, 13 settembre 2017, p. 9: «[...] We are not naïve free traders. Europe must always defend its strategic interests. This is why today we are proposing a new EU framework for investment screening».

<sup>29</sup> Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che introduce il quadro degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea, OJ L 79I, 21/03/2019, pp. 1-14. Più diffusamente sul tema: M. RESCIGNO, *Il nuovo regolamento UE 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri tra integrazione dei mercati, sistemi nazionali e ruolo dell'Europa*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2020, n. 1.

<sup>30</sup> Regolamento IED, Considerando n. 3.

<sup>31</sup> Cfr. S.W. SCHILL, *The European Union's Foreign Direct Investment Screening Paradox: Tightening Inward Investment Control to Further External Investment Liberalization*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2019, vol. 46, n. 2, pp. 105-128.

<sup>32</sup> G. SCARCHILLO, *Golden power e settori strategici nella prospettiva europea: il caso Huawei. Un primo commento al regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2020, n. 2, pp. 569-601.

Con riferimento al profilo da ultimo citato, si segnala che il Regolamento IED circoscrive il novero degli interessi, per la protezione dei quali è possibile ricorrere ai poteri speciali, a quelli che possono incidere sulla sicurezza e sull'ordine pubblico<sup>33</sup>. A tal riguardo, è fornita una lista – a titolo esemplificativo e non esaustiva – dei settori essenziali che possono assumere rilievo nella valutazione. Tuttavia, è bene segnalare che tale lista è particolarmente ampia e in molti casi ha consentito ai legislatori nazionali di estendere il perimetro applicativo a settori ulteriori rispetto a quelli già presi in considerazione prima del 2019<sup>34</sup>.

Tra questi: i) le 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; ii) le tecnologie critiche e i 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; iii) la sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare; iv) l'accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni; v) la libertà e il pluralismo dei media.

Con specifico riferimento alla cybersicurezza delle reti 5G, la Commissione europea già nel 2019 ha affermato la necessità di garantire la sovranità europea, quale «[...] obiettivo fondamentale, nel pieno rispetto dei valori europei di apertura e tolleranza», oltre ad evidenziare come anche «[...] gli investimenti esteri nei settori strategici, l'acquisizione di beni, tecnologie e infrastrutture critici nell'Unione e la fornitura di apparecchiature fondamentali possono mettere a rischio la sicurezza dell'Unione»<sup>35</sup>.

Ulteriore profilo di rilievo riguarda il rafforzamento del ruolo della Commissione, attraverso la previsione di meccanismi di cooperazione con gli Stati membri in relazione a IED già oggetto di controllo (art. 6) o non oggetto di un controllo in corso (art. 7). In questi casi, la Commissione può emettere pareri nei confronti dello Stato destinatario

<sup>33</sup> Nel considerando n. 8 del Regolamento IED si legge che l'obiettivo dello stesso è quello di dotare gli Stati membri e la Commissione degli strumenti «[...] per affrontare in modo globale i rischi per la sicurezza o per l'ordine pubblico e per adeguarsi al mutare delle circostanze». Specifica, comunque, che è mantenuta al contempo la «[...] necessaria flessibilità per consentire agli Stati membri di controllare gli investimenti esteri diretti per motivi di pubblica sicurezza e ordine pubblico, tenendo conto delle rispettive situazioni individuali e delle specificità nazionali».

<sup>34</sup> Sul punto, D. GALLO, *Sovranità (europea?) e controllo degli investimenti esteri*, in *AIUSDE – Associazione Italiana Studiosi del Diritto dell'Unione europea*, 2022, pp. 194-212.

<sup>35</sup> Raccomandazione della Commissione, *Cybersicurezza delle reti 5G*, C (2019)2335, 1° aprile 2019. La raccomandazione richiama i contenuti dello *Stato dell'Unione 2018, L'ora della sovranità europea – Discorso sullo stato dell'Unione 2018*, in cui si evidenziava che «[...] è il momento che l'Europa prenda in mano il suo destino, che sviluppi quella che ho chiamato “*Weltpolitikahigkeit*”, la capacità di svolgere un ruolo, come Unione, per influenzare le questioni mondiali. L'Europa deve svolgere sempre più un ruolo da protagonista nelle relazioni internazionali. La sovranità europea proviene dalla sovranità nazionale degli Stati membri. Non sostituisce quella propria delle nazioni. Condividere le nostre sovranità – dov'è necessario – rafforza ognuna delle nostre nazioni», pp. 5-6.

dell'investimento – che da questo deve essere tenuto in “debita considerazione” – se ritiene che un'operazione possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. Per le stesse ragioni, purché “giustificatamente” ritenute esistenti, i pareri possono essere richiesti anche da Stati membri diversi da quello destinatario dell'investimento non oggetto di controllo in corso.

Nel caso in cui gli IED possano incidere su progetti o programmi di interesse per l'Unione (art. 8)<sup>36</sup>, la Commissione può emettere un parere che, a differenza dei casi appena descritti, deve essere tenuto “in massima considerazione” dallo Stato membro, chiamato inoltre a fornire debite spiegazioni qualora decida di non seguirlo.

Come segnalato da autorevole dottrina, ben si potrebbe sostenere che la Commissione assurga quasi al ruolo di “co-decisore”, dal momento che sarebbe assai difficile per un Governo nazionale motivare l'adozione di un provvedimento diverso da quello suggerito dall'Istituzione europea<sup>37</sup>.

Tra i compiti della Commissione, rientrano ulteriormente quelli di mantenere un elenco aggiornato dei meccanismi nazionali di controllo, richiedere consulenze ad un gruppo di esperti specializzati nel controllo degli IED qualora necessario, fornire una relazione annuale al Parlamento europeo e ai Governi dell'Unione, adottare atti delegati<sup>38</sup>.

Da ultimo, l'art. 15 del Regolamento IED impone alla Commissione di valutarne il funzionamento e l'efficacia: è tenuta a raccomandare modifiche – ove necessario – e a riferire al Parlamento e al Consiglio dell'Unione europea la sua valutazione globale per la prima volta entro il 12 ottobre 2023<sup>39</sup> e, successivamente, ogni cinque anni.

Con l'adozione del Regolamento IED e in vista della revisione dello stesso, l'Unione europea sembra tentare di conformare quella sovranità europea a cui ha spesso accennato e guadagnare terreno su una materia che gli Stati membri hanno gelosamente presidiato per anni. Ovviamente, tali dinamiche – tanto più in un terreno come quello del controllo degli IED – possono avere esiti diversi, favorendo una maggiore integrazione europea, ovvero determinando una involuzione del percorso sovranazionale.

---

<sup>36</sup> L'elenco attuale, che la Commissione può modificare attraverso un atto delegato, identifica i seguenti progetti o programmi come di interesse dell'Unione: programmi del sistema globale europeo di navigazione satellitare (Galileo e Servizio europeo di copertura per la navigazione geostazionaria), Copernicus, azione preparatoria sulla preparazione del nuovo programma europeo Govsatcom, programma spaziale, Orizzonte 2020, Orizzonte Europa, programma Euratom di ricerca e formazione 2021-2025, reti transeuropee per i trasporti, reti transeuropee per l'energia, reti transeuropee per le telecomunicazioni ora sostituite dal Meccanismo per collegare l'Europa, programma Europa digitale, programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa oggi sostituito dal Fondo europeo per la difesa, azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa, cooperazione strutturata permanente, Impresa comune per ITER e lo sviluppo dell'energia da fusione dell'Unione europea, programma EU4Health.

<sup>37</sup> A. SANDULLI, *La febbre del Golden Power*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, n. 3, p. 764.

<sup>38</sup> Gli Stati membri, inoltre, devono presentare alla Commissione, entro il 31 marzo, una relazione annuale contenente i dettagli sugli IED nel loro territorio durante l'anno civile precedente.

<sup>39</sup> A tal riguardo, si segnala che, per rendere possibile l'espletamento di tale compito, la Commissione ha richiesto l'intervento dell'OECD Secretariat – Investment Division of the Directorate for Financial and Enterprise Affairs, attribuendogli il compito di analizzare l'efficacia e l'efficienza del *framework* per il controllo degli IED. Per la presentazione dei risultati, si rimanda a: OECD, *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – assessing effectiveness and efficiency*, 2022.

### 3.1. Implicazioni sulle prerogative di sovranità nazionale

Il tema del controllo degli IED, soprattutto se basato sulla necessità di proteggere interessi strategici per ragioni di sicurezza nazionale e ordine pubblico, evoca prepotentemente il tema della sovranità, non solo nei rapporti internazionali ma, soprattutto, nel rapporto tra Stati membri ed Unione europea<sup>40</sup>.

Come anticipato, il Regolamento IED non ha inteso introdurre un meccanismo di *screening* unificato a livello europeo, bensì una cornice regolamentare capace di contribuire all'armonizzazione dei tanti e frammentati meccanismi nazionali esistenti. Lo stesso, infatti, non è centralizzato, tanto che l'attore chiamato ad esercitarne il controllo rimane il singolo Stato membro, in ragione della responsabilità esclusiva riservatagli in materia di sicurezza nazionale e ordine pubblico, così come salvaguardata dall'art. 4, par. 2, TUE<sup>41</sup> – che espressamente prevede che «[...] la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro» –, oltre che dagli artt. 65, par. 1, lett. b) e 346 TFUE<sup>42</sup>.

Da un lato, si è cercato di evitare che l'Unione europea, tramite suddetto Regolamento, potesse creare le basi per un'erosione di aspetti essenziali della sovranità nazionale in un campo, quale quello della sicurezza e dell'ordine pubblico, che normalmente viene escluso dalla sua sfera di competenza; dall'altro, che il controllo degli

<sup>40</sup> Sul tema della sicurezza nazionale si rinvia, tra gli altri, a L. MOLA, *Sicurezza nazionale e trattamento degli investimenti stranieri nel diritto internazionale*, 2010; C. ESPLUGUES, *Foreign Investment, Strategic Assets and National Security*, Cambridge, 2018; J. MA, *International Investment and National Security Review*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2019, pp. 901-947; A. REINISCH, *Standards of Investment Protection*, Oxford, 2008; C. BIAN, *Foreign Direct Investment Screening and National Security: Reducing Regulatory Hurdles to Investors Through Induced Reciprocity*, in *The Journal of World Investment & Trade*, 2021, vol. 22, n. 4, pp. 561-595; A. DIXIT, *International Trade, Foreign Direct Investment, and Security*, in *The Annual Review of Economics*, 2011, n. 3, p. 191 ss.; G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pisa, 2021.

<sup>41</sup> Per considerazioni più ampie si veda: F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in *I Post di AIUSDE*, I (2019), Sezione "Convegni annuali e interinali", 2019, n. 7, p. 96, che evidenzia come l'inserimento della sicurezza nazionale tra le competenze esclusive degli Stati membri con l'inserimento nell'art. 4 TUE sia stato voluto «[...] per "compensare" gli Stati delle competenze attribuite all'Unione con l'abolizione dei pilastri. Il paragrafo 2 di questo articolo, [...] afferma in modo espresso che la sicurezza nazionale resta di competenza esclusiva degli Stati, attribuendo a questa prerogativa nazionale una valenza generale, non circoscritta allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia». Sul medesimo tema si rinvia anche alle considerazioni di G. MARTINICO, *What lies behind article 4(2) TEU?*, in A.S. ARNAIZ, C.A. LLIVINA (eds.), *National Constitutional Identity and European Integration*, 2013, p. 93 ss.; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017.

<sup>42</sup> Lo stesso Regolamento UE, all'art. 1, par. 2 e 3, ribadisce che: «Il presente regolamento fa salva la competenza esclusiva degli Stati membri circa la sicurezza nazionale, come stabilito nell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, nonché il diritto degli Stati membri di tutelare gli interessi essenziali della propria sicurezza conformemente all'articolo 346 TFUE. Nessuna disposizione del presente regolamento limita il diritto di ciascuno Stato membro di decidere se controllare o meno un particolare investimento estero diretto nel quadro del presente regolamento». Inoltre, è interessante notare che anche il considerando 16 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento generale sulla protezione dei dati) annovera la sicurezza nazionale tra «[...] le attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione».

IED potesse trasformarsi in un vero e proprio strumento di politica industriale, volto a perseguire finalità protezionistiche da parte dei singoli Stati membri.

Premesso che rientra nella potestà degli Stati membri decidere se mantenere, modificare, adottare o non adottare meccanismi di controllo<sup>43</sup>, qualora decidano di dotarsene, sono tenuti a rispettare i principi previsti dal Regolamento IED. Tra questi: i) garantire che tali meccanismi siano trasparenti, non discriminatori, che rispettino i termini stabiliti, che proteggano le informazioni riservate e quelle commerciali sensibili; ii) consentire il ricorso contro le relative decisioni; iii) introdurre le necessarie misure di *enforcement* delle stesse. All'esito del procedimento, la decisione in materia di controllo degli IED spetta in ogni caso al Paese sul cui territorio avviene l'investimento.

La previsione del *framework* europeo, tuttavia, non ha determinato il venir meno delle peculiarità dei singoli Stati. Il recepimento del meccanismo varia di Paese in Paese in seconda delle diverse configurazioni ordinarie che – in ragione delle caratteristiche istituzionali, sostanziali e procedurali – fanno assumere molteplici declinazioni all'esercizio dei poteri speciali.

Il perimetro dell'istituto, con la sua duplice natura in bilico tra politica e amministrazione, risente del resto della maggiore o minore rilevanza che la sensibilità nazionale attribuisce alla nozione di “sicurezza nazionale” e “ordine pubblico”<sup>44</sup>. La prima è fortemente radicata nel diritto internazionale, che riconosce a ogni Stato il diritto di difendere il proprio territorio e la propria collettività, al punto che la necessità di tutelare “interessi essenziali di sicurezza” è spesso prevista come eccezione nei trattati internazionali in materia di commercio e investimenti<sup>45</sup>. E' bene sottolineare che anche l'art. XXI del GATT, prevede che gli Stati possono ricorrere discrezionalmente alle “eccezioni concernenti la sicurezza” ogni qual volta ritengano che ciò sia necessario per la protezione dei propri interessi essenziali di sicurezza<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Sempre il considerando n. 8 del Regolamento IED prevede che «[...] Spetta esclusivamente allo Stato membro interessato decidere se istituire un meccanismo di controllo o se controllare un investimento estero determinato».

<sup>44</sup> G. NAPOLITANO, *Il regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea nell'arena economica globale*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 2019, n. 1, pp. 2-20. D. GALLO, *Sovranità (europea?) e controllo degli investimenti esteri*, cit., evidenzia come, tuttavia, delle criticità possano sorgere in relazione alla mancata intromissione del Regolamento IED negli assetti organizzativi scelti dagli Stati. In particolare, potrebbe rilevare la mancata previsione di forme di separazione tra politica e amministrazione, con conseguenze negative soprattutto nei Paesi in cui la seconda non è particolarmente sviluppata. L'Autore riporta gli esempi di Polonia e Ungheria. Le peculiarità del meccanismo di controllo degli investimenti di quest'ultima saranno analizzati più in dettaglio nel prosieguo.

<sup>45</sup> M.R. MAURO, *L'effetto del Covid-19 sull'accesso degli investimenti stranieri: le recenti modifiche introdotte nel regime del “Golden Power”*, in P. ACCONCI, E. BARONCINI (a cura di), *Gli effetti dell'emergenza Covid-19 su commercio, investimenti e occupazione. Una prospettiva italiana*, cit., pp. 193-224.

<sup>46</sup> L'art. XXI GATT prevede l'eccezione secondo cui: «Nessuna disposizione del presente accordo sarà considerata: a. come intesa a obbligare una Parte contraente a fornire delle notizie la cui divulgazione sia, a suo avviso, contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza; b. come intesa a impedire una Parte contraente da ogni misura che stimi necessaria alla tutela degli interessi essenziali della sua sicurezza». Sul punto: R.P. ALFORD, *The Self-Judging WTO Security Exception*, in *Utah L. Rev.*, 2011, n. 697, pp. 697-759; S. VELLUCCI, *The new regulation on the screening of FDI: the quest for a balance to protect EU's essential interests*, in *The law of international trade*, Anno 33°, Milano, gennaio-marzo 2019, p. 123 ss.

L'evoluzione degli ultimi anni, tanto più alla luce dei mutamenti del contesto geopolitico, ha esteso la nozione più tradizionale di sicurezza, che ha finito per assumere rilievo anche nelle sue interconnessioni con le crescenti preoccupazioni di carattere economico.

Allo stadio attuale, permangono quindi notevoli differenze tra i diversi meccanismi con riferimento alla definizione di ciò che costituisce un IED, ai termini procedurali, all'obbligo di notifica e alle conseguenze della mancata tempestiva decisione governativa.

Nelle prime due relazioni al Parlamento europeo e al Consiglio, la Commissione europea ha ribadito la sua forte aspettativa circa il fatto che tutti i 27 Stati membri predispongano meccanismi nazionali di controllo degli IED, individuando in questo la condizione per assicurare l'effettiva protezione di ogni Stato membro da investimenti esteri potenzialmente rischiosi provenienti da Paesi terzi<sup>47</sup>. La stessa si è anche detta impegnata a promuovere attivamente l'avanzamento e l'allineamento dei vari processi legislativi nazionali, assistendo gli Stati membri con "orientamenti tecnici e strategici, riunioni tecniche, scambi di informazioni e di migliori prassi"<sup>48</sup>.

Tale incoraggiamento, a livello sia politico che tecnico, è stato confermato anche dalla Comunicazione adottata in tempi di crisi sanitaria, per rispondere allo *shock* e alla vulnerabilità economica causato dalla pandemia<sup>49</sup>, oltre che da quella mirata a far fronte alle preoccupazioni derivanti dalle contingenze belliche e avente ad oggetto IED russi e bielorusi<sup>50</sup>.

Gli Stati membri sono stati, pertanto, sollecitati a potenziare i meccanismi di controllo già in vigore, ovvero a istituirne di nuovi se del tutto sforniti. In via subordinata, la Commissione ha comunque esortato ad avvalersi di tutte le opzioni disponibili per fronteggiare eventuali acquisizioni ostili nei mercati nazionali.

La corsa all'uso dei poteri speciali conferma una tendenza fortemente in crescita. Si pensi che nel 2021, dei 27 Stati membri, sei hanno rafforzato e due hanno avviato processi consultivi per l'aggiornamento dei meccanismi già esistenti, tre ne hanno inseriti *ex novo*

---

<sup>47</sup> Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: *Prima relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione*, COM/2021/714final e *Seconda relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione*, SWD(2022)219 final.

<sup>48</sup> Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Seconda relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione*, cit., p. 7.

<sup>49</sup> Comunicazione della Commissione, *Orientamenti agli Stati membri per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell'applicazione del regolamento (UE) 2019/452 (regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti)*, 2020/C 99 I/01 del 26 marzo 2020. Hanno fatto seguito le Linee guida per l'interpretazione e l'attuazione del Regolamento 2019.

<sup>50</sup> Comunicazione della Commissione, *Orientamenti ad uso degli Stati membri riguardanti gli Investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla Bielorussia in considerazione dell'aggressione militare contro l'Ucraina e delle misure restrittive stabilite in recenti regolamenti del Consiglio sulle sanzioni*, CI 151/1 del 6 aprile 2022. Sul tema si veda anche A. ALÌ, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione Giustizia*, 2022, pp. 42-53.

nel proprio sistema giuridico, sette hanno attivato le rispettive procedure interne per dotarsene<sup>51</sup>.

La Commissione europea, nel Work Program 2023<sup>52</sup>, ha annunciato che è in lavorazione la revisione del Regolamento IED, alla luce dell'esperienza maturata nei primi due anni di applicazione. Sarà interessante analizzare come le raccomandazioni contenute nella relazione dell'OECD saranno recepite<sup>53</sup>. Tra queste, quelle volte a: i) imporre a tutti gli Stati membri di dotarsi di un proprio meccanismo di controllo degli IED; ii) estendere il perimetro di applicazione a determinati settori ed operazioni con particolari requisiti; iii) rafforzare ulteriormente il ruolo della Commissione nel controllo delle transazioni non notificate dagli Stati membri, anche qualora gli effetti siano circoscritti ad un solo di essi. Inoltre, sulla base dell'esperienza acquisita dall'applicazione dell'attuale regime in forze, la Commissione ha ribadito di voler rafforzare i controlli sulle esportazioni strategiche, in sinergia con Stati membri e altri partner internazionali, oltre ad aprire verso la possibilità di valutare l'adozione di ulteriori strumenti per il controllo degli investimenti strategici in uscita<sup>54</sup>.

È in questo quadro che si inserisce la decisione con cui la Commissione europea si è pronunciata su alcuni interessanti profili di interazione tra il diritto dell'Unione europea e le norme nazionali in materia di IED, oltre che un rinvio alla Corte di Giustizia (di cui si attende l'esito), entrambi riferiti alla nuova configurazione dei poteri speciali da parte del Governo ungherese. Le decisioni assunte in questi casi potranno avere notevoli implicazioni per le prassi nazionali, trattandosi delle prime pronunce da parte di Istituzioni europee sulla struttura di meccanismi di controllo domestici a valle delle variazioni intervenute per far fronte alle circostanze emergenziali.

<sup>51</sup> Rispettivamente: Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania; Paesi Bassi e Romania; Repubblica Ceca, Danimarca, Slovacchia; Belgio, Croazia, Estonia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Svezia. Risultano ancora privi di tali meccanismi (o – quantomeno – non è pubblicamente stato riportato se siano in corso iniziative in tale direzione) Bulgaria e Cipro. Cfr. Relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Seconda relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione*, cit., pag. 10. L'elenco dei meccanismi di controllo notificati dagli Stati membri è disponibile al seguente indirizzo: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157946.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf).

<sup>52</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Commission work program 2023: A Union standing firm and united*, COM(2022)548 final, 2022, del 18 ottobre 2022.

<sup>53</sup> OECD, *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – assessing effectiveness and efficiency*, cit.

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Commission work program 2023: A Union standing firm and united*, cit., p. 7. Tali considerazioni sono inserite nel par. intitolato “Un'economia che funzioni per le persone” e in cui viene ribadito che le decisioni contenute nel *work program* sono state assunte in un periodo di forte instabilità e incertezza economica e che le misure adottate – soprattutto quelle che hanno effetti sulla concorrenza – potranno essere oggetto di nuova valutazione dopo l'inverno.

#### 4. Il caso ungherese

Gli IED hanno assunto un ruolo sempre crescente nell'economia ungherese, soprattutto a seguito dell'apertura al liberismo<sup>55</sup>. Nonostante ciò, è solo da ottobre 2018 che anche l'Ungheria si è allineata ai Paesi europei dotati di sistemi di controllo degli IED<sup>56</sup>. Prima di tale revisione, meccanismi di controllo esistevano limitatamente a specifici settori quali, ad esempio, energia e *utilities*, dove le operazioni erano assoggettate ad una previa autorizzazione del regolatore nazionale.

Tale sistema, applicabile dal 1° gennaio 2019, prevede un regime di controllo degli IED in settori strategicamente sensibili, sulla base della necessità di tutelare l'interesse e la sicurezza nazionali, attribuendo la competenza in materia al Ministro dell'Interno<sup>57</sup>. A partire dal 2020, al regime ordinario si è aggiunto un meccanismo temporaneo e di carattere emergenziale, introdotto per far fronte alla crisi pandemica<sup>58</sup>.

Dal punto di vista procedimentale, caratteristica comune ad entrambi i meccanismi è quella di prevedere l'obbligo di notifica, per iscritto ed entro dieci giorni dall'operazione, ai fini della sua autorizzazione<sup>59</sup>. Qualsiasi transazione attuata senza aver ottenuto il riconoscimento preventivo del Ministro competente è considerata nulla dal punto di vista della legge ungherese.

<sup>55</sup> M. SASS, *The effectiveness of host country policy measures in attracting FDI: The case of Hungary*, in *The development dimension of FDI: policy and rule-making perspectives – Proceeding of the Expert Meeting held in Geneva from 6 to 8 November 2002*, UNCTAD/ITE/IIA/2003/4, p. 49 ss. Tra il 1989 e il 2019, si stima che l'Ungheria sia stata destinataria di circa 97,8 miliardi di dollari in investimenti esteri, soprattutto nei settori bancario, automobilistico e dello sviluppo di software. L'Unione europea rappresenta l'89% di tutti gli investimenti esteri in entrata, mentre gli Stati Uniti sono il principale investitore extra-UE. Cfr. U.S. Department of State – Trade Gov., *2021 Investment Climate Statements: Hungary*, Executive Summary, 2021.

<sup>56</sup> A Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről 2018. évi LVII. Törvény (Legge n. LVII del 2018 sul controllo degli investimenti esteri che offendono la sicurezza nazionale dell'Ungheria, di seguito "Legge LVII"). La legge è stata attuata dal Decreto governativo n. 246/2018 (XII.17).

<sup>57</sup> Il controllo è condotto dall'Ufficio per la protezione della Costituzione ungherese (Alkotmányvédelmi Hivatal), che costituisce l'agenzia di intelligence per la sicurezza interna.

<sup>58</sup> Il regime temporaneo di *screening* (nell'originaria formulazione, applicabile non oltre giugno 2022) è stato introdotto con Decreto governativo n. 227/2020, in vigore dal 26 maggio 2020. Le previsioni in materia di esercizio dei poteri speciali sono poi state confermate da A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Legge LVIII del 2020, sulle norme transitorie relative alla cessazione dello stato di emergenza e sulla crisi epidemiologica, di seguito "Legge LVIII", in vigore dal 18 giugno 2020). Da ultimo, il Decreto governativo n. 289/2020 (VI.17) ha integrato tali previsioni e ha fornito una tabella con i settori industriali coperti dall'applicazione di tali poteri. Si segnala che in questo caso, eccezionalmente, la competenza è stata attribuita al Ministero responsabile dell'economia nazionale – attualmente il Ministro della tecnologia e dell'innovazione.

<sup>59</sup> Con la notifica, devono essere fornite informazioni dettagliate sull'investitore straniero, compresa la sua attività commerciale e la struttura proprietaria, oltre che sulla transazione prevista. Data la coesistenza dei due meccanismi, qualora l'operazione rientri nel campo di applicazione dei poteri speciali, l'investitore è tenuto a presentare due domande separate: una indirizzata al Ministero dell'Interno e l'altra al Ministero della tecnologia e dell'innovazione. Conseguentemente, è tenuto a rispettare le peculiarità sostanziali e procedurali di entrambi i meccanismi.

L'applicazione del regime ordinario è obbligatoria quando l'investitore straniero<sup>60</sup> intende acquisire un'impresa importante per la sicurezza nazionale o una partecipazione in tale impresa superiore al 25% (10% nel caso di una società pubblica), ovvero determini una partecipazione di controllo o, ancora, faccia sì che le quote combinate degli investitori stranieri in tale impresa – ad eccezione delle società per azioni – superino un totale del 25%. Nel regime temporaneo, l'obbligo di notifica scatta in caso di trasferimento di azioni, aumento di capitale, trasformazione, fusione o divisione, emissione di obbligazioni, costituzione di un diritto di usufrutto su un'azione<sup>61</sup>.

Con riferimento a tale ultimo regime, la definizione di investitore straniero è stata estesa fino a ricomprendere qualsiasi persona giuridica o altra organizzazione registrata nell'Unione europea (compresa l'Ungheria) che acquisisca una quota di proprietà o di controllo in una società strategica ungherese, così come definita dal Decreto governativo 289/2020, nel caso in cui il controllo di maggioranza sia detenuto da un cittadino o da una persona giuridica non appartenente all'Unione europea o all'EFTA.

Da un punto di vista oggettivo, i settori rilevanti per la sicurezza nazionale comprendono i) armi, munizioni e attrezzature militari, prodotti a duplice uso, attrezzature per servizi segreti; ii) servizi legati alla gestione del sistema di pagamento; iii) creazione, sviluppo o gestione di sistemi di informazione elettronica statali e municipali; iv) fornitura di elettricità, gas e servizi di pubblica utilità; v) servizi di comunicazioni elettronica; vi) attività assicurative<sup>62</sup>. Tali settori sono stati ulteriormente estesi, ben più di quanto previsto dal Regolamento IED, a seguito dell'introduzione del regime speciale<sup>63</sup>.

Nel complesso, la disciplina ha suscitato più di qualche perplessità circa la compatibilità con le previsioni europee, soprattutto in ragione dell'oscurità di concetti essenziali come "interesse di sicurezza" e "acquisizione di proprietà diretta o indiretta", così come per l'assenza di criteri oggettivi nell'esame delle operazioni rilevanti. A ciò si aggiungono la mancanza di trasparenza e l'ampia discrezionalità di cui godono i Ministeri

---

<sup>60</sup> Per investitori stranieri, secondo il regime ordinario, si intendono cittadini o persone giuridiche non appartenente a Paesi UE o EFTA, ovvero persone giuridiche si registrate in uno Stato membro dell'UE o dell'EFTA, ma il cui controllo è esercitato da un cittadino o da una persona giuridica extra-UE o extra-EFTA.

<sup>61</sup> In particolare, è richiesto i) che il valore totale dell'investimento raggiunga o superi i 350 milioni di fiorini ungheresi e che l'investitore straniero acquisisca, direttamente o indirettamente, il controllo di maggioranza, ovvero almeno il 10% della proprietà; ii) che l'investitore straniero acquisti almeno il 15%, 20% o 50% della proprietà; iii) che l'acquisizione risulti in una quota totale combinata di investitori stranieri superiore al 25%.

<sup>62</sup> Tali attività sono individuate all'art. 2, comma 4, della Legge LVII. Il Governo è stato ulteriormente autorizzato a definire nel dettaglio le attività oggetto di notifica con proprio decreto.

<sup>63</sup> L'Allegato 1 del Decreto governativo n. 289/2020 elenca le attività ritenute strategiche. Sono ricompresi i settori dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni, nonché i settori strategici definiti all'art. 4, par. 1, lett. a)-e), del Regolamento IED. Tra questi, vi è un riferimento espresso a: produzione di medicinali, dispositivi medici o altri prodotti chimici; produzione di carburanti; telecomunicazioni; vendita al dettaglio e all'ingrosso; produzione di dispositivi elettronici, macchinari, acciaio e veicoli; industria della difesa; produzione e distribuzione di energia; servizi connessi allo stato di emergenza; servizi finanziari; trasformazione di alimenti (compresi carne, latte, cereali, tabacco, frutta e verdura); agricoltura; trasporto e magazzinaggio; costruzioni e produzione di materiali da costruzione; assistenza sanitaria; etc.

competenti nell'adozione delle decisioni in materia, nonché i termini di conclusione del procedimento piuttosto lunghi se paragonati ad altri regimi nazionali<sup>64</sup>: sessanta giorni lavorativi per il regime ordinario e trenta per quello temporaneo, ulteriormente prorogabili a discrezione del Ministro in carica (fino a sessanta giorni lavorativi per il primo regime e fino a quindici per il secondo).

#### 4.1. La posizione della Commissione europea

La Commissione Europea si è pronunciata sul veto imposto dall'Ungheria all'acquisizione delle filiali ungheresi del Gruppo AEGON (di seguito "AEGON") da parte di Vienna Insurance Group AG Wiener Versicherung Gruppe (di seguito "VIG"). La transazione faceva parte di una operazione ben più ampia, con cui VIG intendeva acquisire le attività ungheresi, polacche, rumene e turche di AEGON attive nei settori delle assicurazioni vita e non vita, fondi pensione, gestione patrimoniale e servizi accessori.

In particolare, la decisione ungherese è stata adottata nel contesto emergenziale della crisi pandemica, in un momento in cui il Governo aveva ulteriormente modificato il proprio regime di *screening* così da ricomprendere nel relativo perimetro anche il settore assicurativo<sup>65</sup>.

Secondo le motivazioni del Governo ungherese, il veto sarebbe stato giustificato dalla necessità di tutelare interessi strategici nazionali. Tuttavia, in data 12 agosto 2021, è intervenuta la decisione con cui la Commissione ha autorizzato incondizionatamente la transazione<sup>66</sup>, ritenendola conforme al Regolamento CE n. 139/2004 in materia di concentrazioni (di seguito "Regolamento concentrazioni")<sup>67</sup>. Ai sensi dell'art. 21 di tale Regolamento, l'Unione europea ha competenza esclusiva in materia di transazioni di

---

<sup>64</sup> Si pensi, tra tutte, all'esperienza italiana. L'istruttoria è svolta dal Gruppo di coordinamento sui poteri speciali e affidata volta per volta al Ministero competente per materia e i termini per il completamento della istruttoria è di 45 giorni, prorogabile in caso di richieste di informazioni all'impresa notificante, con sospensione di massimo 10 giorni, fino al ricevimento delle informazioni richieste, o in caso di richieste istruttorie a terzi, con sospensione fino a 20 giorni, anche in questo caso fino al ricevimento delle informazioni richieste. Cfr. R. CHIEPPA, *La nuova disciplina del golden power dopo le modifiche del decreto-legge n. 21 del 2022 e della legge di conversione 20 maggio 2022, n. 51*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 9.

<sup>65</sup> Tuttavia, il riferimento è alla disciplina di controllo sugli IED nella formulazione precedente alle modifiche apportate per far fronte agli effetti della pandemia e che prevedeva l'esercizio dei poteri speciali nei settori strategici tradizionali. La documentazione a disposizione sul tema fa, inoltre, ancora riferimento al Ministro degli Interni come autorità competente per l'apposizione del veto.

<sup>66</sup> Commissione europea, caso M.10102 – VIG/AEGON CEE, *Commission decision pursuant to Article 6(1)(b) of Council Regulation No 139/2004 and Article 57 of the Agreement on the European Economic Area*.

<sup>67</sup> Regolamento CE n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese. Il comma 4 prevede che: «[...] gli Stati membri possono adottare opportuni provvedimenti per tutelare interessi legittimi diversi da quelli presi in considerazione dal presente regolamento e compatibili con i principi generali e le altre disposizioni del diritto comunitario. Sono considerati interessi legittimi ai sensi del primo comma la sicurezza pubblica, la pluralità dei mezzi di informazione, le norme prudenziali».

rilievo comunitario e l'applicabilità delle leggi nazionali è sempre da ritenersi esclusa, se non qualora ricorrano specifiche condizioni che consentono agli Stati membri di adottare misure appropriate per proteggere i propri interessi legittimi, in cui sono ricompresi la sicurezza pubblica, la pluralità dei media e le norme prudenziali<sup>68</sup>. Inoltre, è previsto che gli Stati membri possano adottare misure appropriate per tutelare gli interessi legittimi solo a condizione che tali misure siano compatibili con i principi generali e le altre disposizioni del diritto dell'Unione europea e che siano comunicate alla Commissione, purché ciò avvenga sempre e comunque nel rispetto di una interpretazione restrittiva del termine "pubblica sicurezza". In queste ipotesi, alla Commissione è attribuito il compito di esaminare non solo l'adeguatezza di tali misure e la loro compatibilità con il diritto europeo, ma anche se e fino a che punto le stesse siano realmente volte a proteggere un interesse legittimo. Tutti ciò con il fine ultimo di salvaguardare la libera circolazione di capitali all'interno dell'Unione.

Il 29 ottobre 2021, la Commissione europea ha formalmente aperto un'indagine sul caso ungherese e, dopo aver preso in considerazione il contributo delle autorità nazionali, ha concluso che le stesse avrebbero dovuto comunicare alla Commissione la loro intenzione di porre il veto all'operazione prima dell'adozione della misura. Di conseguenza, ha ritenuto che la decisione di veto dell'Ungheria violasse il Regolamento concentrazioni e, in ragione di ciò, ha ordinando all'Ungheria di ritirare la decisione entro il 18 marzo 2022. In caso contrario, la Commissione avrebbe potuto decidere di avviare una procedura di infrazione presso la Corte di giustizia conformemente all'art. 258 TFUE.

Secondo le valutazioni della Commissione, infatti, non era stato provato che l'adozione della misura mirasse effettivamente a tutelare gli interessi legittimi dell'Ungheria, così come richiesto dal Regolamento concentrazioni. In particolare, forti dubbi erano nutriti circa l'idoneità dell'operazione da parte dell'impresa austriaca a costituire una minaccia a un interesse fondamentale del Paese, soprattutto considerato che sia VIG che AEGON avevano già una presenza ben consolidata in Ungheria.

Inoltre, la Commissione riscontrava che il veto si risolveva in una limitazione del diritto di VIG di effettuare una transazione transfrontaliera e che le autorità ungheresi avevano mancato di dimostrare che la misura fosse giustificata, adeguata e proporzionata. Conseguentemente, ha concluso che il veto era incompatibile con le norme dell'Unione europea sulla libertà di stabilimento.

Si tenga conto che, mentre la valutazione da parte della Commissione era ancora in corso, il 22 dicembre 2021, VIG ha annunciato di aver raggiunto un accordo con il Governo ungherese, che avrebbe previsto una partecipazione del 45% da parte dello Stato nelle filiali ungheresi di AEGON e in UNION Vienna Insurance Group Biztosító Zrt. (la

---

<sup>68</sup> Nel caso di specie l'operazione notificata era stata considerata di dimensione europea ai sensi dell'art. 1, par. 2, del Regolamento concentrazioni, in quanto «[...] i) le imprese interessate realizzano complessivamente un fatturato mondiale superiore a 5.000 milioni di euro (VIG: 10.429 milioni, AEGON CEE: [...]), (ii) ciascuna di esse realizza un fatturato a livello dell'Unione europea superiore a 250 milioni di euro (VIG: [...], AEGON CEE: [...]) e (iii) nessuna delle imprese interessate realizza più di due terzi del proprio fatturato aggregato a livello dell'Unione all'interno di uno stesso Stato membro». Cfr. Commissione europea, caso M.10102 – VIG/AEGON CEE, *cit.*

filiale ungherese di VIG già esistente). Il giorno stesso in cui il comunicato stampa della decisione della Commissione è stato pubblicato<sup>69</sup>, il Ministro delle Finanze ungherese ha reso noto l'accordo tra VIG e *Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt* – fondo d'investimento di proprietà statale al 100% – per l'acquisizione di una partecipazione del 45% in tutte le filiali ungheresi di AEGON.

Pertanto, quando la decisione della Commissione è intervenuta erano già venuti meno gli elementi da cui l'indagine stessa aveva preso le mosse, stante l'avvenuto accordo tra VIG e il Governo ungherese e la finalizzazione della transazione. Ciò nonostante, la decisione assume particolare rilevanza in quanto la Commissione ha deciso di applicare la disposizione di cui all'art. 21 del Regolamento concentrazioni nel contesto del controllo degli IED, costituendo di fatto un precedente importante di cui gli Stati membri dovranno tenere conto nell'applicazione dei regimi nazionali, tanto più nella presente fase storica<sup>70</sup>.

Per completezza, si segnala che le perplessità circa la nuova configurazione dei poteri speciali in Ungheria hanno sollecitato un ulteriore intervento chiarificatore.

Il 15 febbraio 2022, infatti, il Tribunale di Budapest (*Fővárosi Törvényszék*), competente in materia di impugnazioni avverso le decisioni di esercizio dei poteri speciali<sup>71</sup>, ha presentato domanda di pronuncia pregiudiziale nell'ambito del giudizio di annullamento della decisione con cui il Ministero della tecnologia e dell'innovazione ha imposto il veto sull'acquisizione di partecipazioni in una società strategica ungherese, attiva nell'estrazione di materie prime, da parte di un investitore estero produttore di calcestruzzo, controllato da una società con sede alle Bermuda e il cui titolare effettivo è una persona fisica irlandese<sup>72</sup>. L'acquirente si era rivolto al Tribunale sostenendo che la decisione ministeriale rappresentava una discriminazione arbitraria e/o una restrizione alla libera circolazione dei capitali, evidenziando che in una precedente transazione del 2017 la Commissione europea aveva già approvato il suo assetto proprietario.

In particolare, sono stati sollevati due quesiti. Il primo, era relativo alla compatibilità con le norme relative alla libera circolazione dei capitali (art. 65, par. 1, lett. b), TFUE) della disciplina emergenziale ungherese in materia di controllo degli IED. Questa, come anticipato, consente di vietare un'acquisizione estera di una impresa nazionale che produce una materia prima essenziale – cemento, nel caso di specie – sul presupposto di un rischio di scarsità di approvvigionamento per le imprese, potenzialmente dannoso per l'economia nazionale nel contesto della pandemia.

---

<sup>69</sup> Commissione europea – comunicato stampa, *Mergers: Commission finds that Hungary's veto over the acquisition of AEGON's Hungarian subsidiaries by VIG breached Article 21 of Article 21 of the EU Merger Regulation*, 21 febbraio 2022, disponibile al seguente link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1258](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1258).

<sup>70</sup> Si tenga conto che risale ad oltre quindici anni fa l'ultima volta in cui la Commissione ha fatto ricorso all'applicazione dell'art. 21 del Regolamento concentrazioni. Cfr. Commissione europea, decisione 5 dicembre 2007, caso COMP/M. 4685, *Enel/Acciona/Endesa*.

<sup>71</sup> L'impugnazione è ammessa in caso di presunte violazioni delle regole procedurali, ovvero per far valere rimostranze avverso i contenuti della decisione.

<sup>72</sup> C-106/22, *Xella Magyarország c. Innovációs és Technológiai Miniszter*, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62022CN0106>.

I dubbi di incompatibilità con il Regolamento IED sono stati sollevati circa: i) le disposizioni che definiscono l'interesse statale in modo piuttosto ampio, tanto da comprendere «[...] l'interesse pubblico [...] relativo alla sicurezza e alla continuità delle reti e degli impianti e alla continuità dell'approvvigionamento» (formulazione del regime temporaneo)<sup>73</sup>; ii) l'ampiezza della definizione di investitore straniero, atta a ricomprendere anche investitori provenienti da un altro Stato membro<sup>74</sup>; iii) l'identificazione dei presupposti all'apposizione del veto alla transazione, nel caso in cui sussista un danno o una minaccia per l'interesse dello Stato (*államérdek*), la pubblica sicurezza (*közbiztonság*) o l'ordine pubblico (*közrend*) dell'Ungheria, tenendo conto, in particolare, della necessità di garantire l'approvvigionamento finalizzato alla soddisfazione dei bisogni fondamentali della società (*alapvető társadalmi szükségletek ellátásának biztonsága*)<sup>75</sup>.

Il secondo quesito, subordinato ad una risposta positiva al primo, si è concentrato invece sul rapporto tra esercizio dei poteri speciali da parte di un Governo nazionale e il contestuale avviamento della procedura di controllo delle concentrazioni da parte della Commissione europea. Più specificamente, si è domandato se la circostanza che quest'ultima abbia autorizzato una concentrazione relativa alla catena di proprietà di un investitore estero indiretto – dopo aver esercitato le proprie competenze esclusive svolgendo una procedura di controllo delle concentrazioni – osti all'esercizio del potere decisionale ai sensi del diritto dello Stato membro.

È evidente che la pronuncia della Corte di Giustizia potrà avere un notevole impatto sulla pratica del controllo degli IED da parte degli Stati membri, precisando ulteriormente i limiti di compatibilità con i principi fondamentali dell'Unione europea, tanto più nei casi sottoposti a duplici procedimenti di revisione, oltre a fornire una interessante chiave ermeneutica su futuri sviluppi del complesso equilibrio istituzionale in materia. Si segnala, tuttavia, che al momento della redazione del presente contributo la decisione della Corte di giustizia non è ancora intervenuta.

<sup>73</sup> Sezione 276(1) della Legge LVIII («[...] államérdek: az ágazati európai uniós és nemzeti jog által nem szabályozott, a hálózatok és berendezések biztonságára és működőképességére, valamint az ellátás folyamatosságára vonatkozó közérdek; [...]»).

<sup>74</sup> Sezione 276(2)a della Legge LVIII («[...] a 277. § (2) bekezdése szerinti meghatározott tevékenységet folytató, magyarországi székhelyű gazdasági társaságban meghatározott tulajdonrészt, illetve befolyást szerző belföldön, az Európai Unió más tagállamában, az Európai Gazdasági Térség más tagállamában vagy a Svájci Államszövetségben bejegyzett jogi személy vagy egyéb szervezet, ha a jogi személyben vagy egyéb szervezetben a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény szerinti többségi befolyással rendelkező személy az Európai Unió, az Európai Gazdasági Térségen, valamint a Svájci Államszövetségen kívüli állam állampolgára vagy ilyen államban bejegyzett jogi személy vagy egyéb szervezet, [...]»).

<sup>75</sup> Sezione 283(1)b della Legge LVIII («[...] a bejelentő által a tulajdonszerzés, a kötvény tulajdonjogának megszerzése, a haszonélvezeti jog megszerzése, az üzemeltetési jog megszerzése esetén fennáll-e Magyarország államérdekének, közbiztonságának, közrendjének sérelme vagy veszélyeztetése, illetve ezek bekövetkezésének lehetősége, különös tekintettel az alapvető társadalmi szükségletek ellátásának biztonságára, összhangban az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 36, 52 (1) és 65. (1) cikkeivel. [...]»).

## 5. Brevi considerazioni conclusive

Il processo di integrazione europea è iniziato in un continente in pace e si trova ora a muovere i suoi passi in un contesto generale mutato, che ha fatto prepotentemente emergere tendenze già diffuse ma finora rimaste per lo più latenti<sup>76</sup>. L'obiettivo che si è andato affermando negli ultimi anni è stato quello di rendere l'Unione europea più forte e resiliente per affrontare le sfide nascenti dalle crescenti rivalità geopolitiche, invocando spesso la necessità di una sovranità europea quale risposta tanto alle tendenze endogene nazionalistiche e protezionistiche, quanto alle sfide esogene derivanti da un mondo sempre più competitivo e in cui il mito della globalizzazione ha ormai disvelato le proprie debolezze.

Il contesto attuale ha mostrato un deterioramento accelerato della sicurezza dei confini dell'Unione e la piena consapevolezza della vulnerabilità delle catene del valore, che hanno di conseguenza visto una maggiore integrazione in alcuni settori a fronte di una maggiore nazionalizzazione in altri<sup>77</sup>. A questo quadro, si aggiungono le minacce geopolitiche e di sicurezza non ancora esplose in larga scala ma che, in futuro, potrebbero creare nuove e ulteriori faglie trasversali tra gli Stati membri<sup>78</sup>.

Di conseguenza, la strada da percorrere sembra sempre più diretta verso il rafforzamento della sicurezza economica, attraverso lo sviluppo del commercio strategico e dei controlli sugli investimenti. I meccanismi di controllo degli IED rappresentano, quindi, un perfetto punto di osservazione sull'evoluzione di queste dinamiche, in quanto danno conto della mobilitazione a livello nazionale e sovranazionale per la protezione di interessi strategici nei confronti di acquirenti ostili.

Sarà interessante osservare se e come gli Stati membri stabilizzeranno le previsioni – spesso a carattere eccezionale e temporaneo – introdotte per far fronte all'emergenza pandemica e a quella determinata dal conflitto russo ucraino e, soprattutto, quale sarà la

<sup>76</sup> R. MAHER, *International Relations Theory and the Future of European Integration*, in *International Studies Review*, 2021, n. 23, pp. 107-108. L'autore si interroga proprio su quale direzione prenderà il processo di integrazione europea in futuro, analizzando le basi teoriche delle aspettative del liberalismo, realismo e costruttivismo, ed evidenziando per ciascuna di esse possibili sviluppi positivi e negativi.

<sup>77</sup> S. WOLFF, S. LADI, *European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency*, in *Journal of European Integration*, 2020, p. 1026, evidenzia come il periodo attuale, caratterizzato da emergenze permanenti e da vulnerabilità sistemiche, abbia determinato un cambio paradigmatico in tutte le diverse aree di policy europea. Anche che se è evidente un ritorno marcato dello Stato, gli Autori ritengono che ciò non debba rappresentare necessariamente un indebolimento dell'UE, dal momento che la nuova relazione istaurata sarebbe caratterizzata da una maggiore maturità.

<sup>78</sup> J. ZEITLIN, F. NICOLI, B. LAFFAN, *Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages*, in *Journal of European Public Policy*, 2019, p. 964, per i quali «[...] Il vecchio adagio funzionalista secondo cui “l'integrazione avanza attraverso le crisi” sembra essere contemporaneamente confermato e respinto: mentre l'integrazione istituzionale va nella direzione prevista dai neofunzionalisti, le dinamiche della frammentazione politica hanno subito un'accelerazione, come si aspetterebbero i postfunzionalisti». Richiamando P. GENSCHER, M. JACHTENFUCHS, *From market integration to core state powers: the Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory*, in *The Journal of Common Market Studies*, 2018, n. 56, n. 1, pp. 178-196, viene evidenziato che quando il processo di integrazione va oltre le “pure regulatory policies” e tocca i poteri statali fondamentali (“core state powers”), le decisioni prese dalle istituzioni dell'UE diventano sempre più oggetto di conflitto politico, sia a livello nazionale che a livello europeo.

posizione delle Istituzioni europee in merito all'applicazione ai diversi casi concreti, soprattutto quando le restrizioni sono previste nei confronti di investitori intra-UE.

In quest'ottica, il caso ungherese sembra mostrare una reciproca diffidenza tra i diversi livelli istituzionali, oltre alle difficoltà connesse alla necessità di assicurare la piena compatibilità con i principi europei e di bilanciare molteplici istanze ed interessi coinvolti<sup>79</sup>. Dal caso esaminato emerge chiaramente che la decisione da parte di uno Stato membro di applicare norme nazionali sugli IED può comunque essere assoggettata al vaglio della Commissione europea e, dunque, rientrare nella competenza esclusiva sovranazionale, qualora lo scopo (o comunque il risultato) sia quello di distorcere il funzionamento di previsioni europee. Possibili sovrapposizioni tra il controllo europeo delle fusioni e i controlli nazionali in materia di IED – nonostante le diverse finalità perseguite: concorrenza, nel primo caso; tutela degli *assets* strategici per ragioni di sicurezza e ordine pubblico, nel secondo – devono essere risolte riconoscendo il primato del diritto dell'Unione europea sulle leggi nazionali degli Stati membri, al ricorrere dei requisiti evidenziati nei precedenti paragrafi.

L'esimente dei motivi di sicurezza nazionale sembra comunque sollevare minori criticità quando applicata nei confronti di soggetti extra-UE, a condizione che siano rispettate le previsioni contenute nei Trattati internazionali, nelle specifiche convenzioni a cui lo Stato che solleva l'eccezione abbia aderito o in atti dell'UE, essendo l'applicazione in questo caso giustificata dalla necessità di tutelare esigenze di interesse generale tanto degli Stati membri quanto dell'Unione nel suo insieme. Ciò nonostante, il ricorso a meccanismi di controllo degli IED dovrebbe comunque mantenere il suo carattere di eccezionalità, rappresentando uno strumento a cui ricorrere solo ove davvero necessario, così da evitare ulteriori costi di sistema.

In quest'ultimo caso, tuttavia, la necessità di un coordinamento tra livelli istituzionali sembra risultare ancora più evidente, dato che gli IED in uno qualunque degli Stati membri danno, di fatto, accesso a tutto il mercato interno. La mancanza di meccanismi di controllo in alcuni Stati, così come le differenze sui settori ricompresi nel perimetro di applicazione o sul grado di pervasività del controllo che porta all'adozione della decisione finale possono rappresentare un importante *vulnus* per la sicurezza europea, consentendo ad imprese straniere potenzialmente ostili di aggirare meccanismi più severi presenti in altri Stati e di sfuggire a successivi controlli attraverso pratiche di "europeizzazione" dell'assetto proprietario.

La Comunità economica è stata costituita attraverso la progressiva abolizione delle dogane e dei dazi di frontiera tra Stati membri (c.d. "integrazione negativa"), a cui ha fatto seguito la progressiva cessione di significative porzioni di sovranità nazionale da parte degli Stati che, nel tempo, hanno deciso di far parte dell'Unione europea. Ciò ha

<sup>79</sup> Secondo F. GASPARI, *Poteri speciali e regolazione economica tra interesse nazionale e crisi socioeconomica e politica dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2020, pp. 118-134, l'UE starebbe affrontando una crisi irreversibile, confermata dal rafforzamento di difese protezionistiche da parte dei singoli Stati membri. Nelle sue argomentazioni richiama G. NAPOLITANO, cit., che, con riferimento al Regolamento IED, aveva già evidenziato la necessità della «[...] formazione di una visione politica condivisa che nell'Europa di oggi appare particolarmente difficile da raggiungere», p. 20.

permesso a quest'ultima e alle sue Istituzioni di realizzare una "integrazione positiva", che ha consentito la predisposizione di previsioni comuni e uniformi per tutti gli Stati membri. Nella situazione attuale, al rafforzamento delle prerogative europee in un numero sempre crescente di settori si affianca un ritorno prepotente dello Stato, deciso a rivendicare il più ampio spazio di manovra entro i margini della propria sovranità.

Se non sapientemente ed opportunamente gestite, non è difficile immaginare che le attuali frizioni porteranno, presto o tardi, i due livelli a collidere, vanificando gli sforzi finora compiuti per assicurare un'azione congiunta e coesa verso le minacce esterne generate da un clima che suscita sempre maggiori interrogativi e timori per la sicurezza.

**ABSTRACT:** Il presente contributo intende analizzare il delicato equilibrio tra sicurezza nazionale e diritto dell'Unione europea, concentrandosi sui meccanismi di controllo degli investimenti diretti esteri (IED) quale vivido esempio del ritorno dello Stato e della crescente consapevolezza delle implicazioni del nuovo ruolo strategico giocato dai poteri pubblici nello scacchiere della competizione geopolitica. In particolare, si sofferma sull'analisi del riparto di competenze in materia di IED e di loro controllo, quindi sulle implicazioni in termini di sovranità nazionale e di processo di integrazione europea. Nel fare ciò, esamina la recente posizione della Commissione europea sull'esercizio dei poteri speciali da parte del Governo ungherese: il caso, infatti, può costituire un interessante precedente circa futuri sviluppi dei rapporti Stato-UE in materia di ricorso ai meccanismi domestici di controllo degli IED. Sarà possibile una ancora maggiore integrazione tra gli Stati membri ed Unione, ovvero tempi di ulteriori instabilità condurranno ad una maggiore frammentazione e disintegrazione?

**KEYWORDS:** Meccanismi di controllo degli investimenti esteri diretti – Commissione europea – sovranità – Ungheria – integrazione europea.

**REGULATION (EU) 2019/452 AND FDI NATIONAL SCREENING MECHANISMS:  
THE RECENT EU-LEVEL DECISION ON THE HUNGARIAN CASE**

**ABSTRACT:** This paper analyzes the delicate balance between national security concerns and EU law, focusing on the control mechanisms of foreign direct investment (FDI) as a vivid example of the come-back of the State and the growing awareness of the implications of the new strategic role played by public authorities in the chessboard of geopolitical competition. The work focuses on the distribution of powers regarding FDI and their control, and then on the implications in terms of

national sovereignty and the European integration process. In doing so, it examines the European Commission's recent position on the exercise of special powers by the Hungarian government: the case, in fact, may set an interesting precedent regarding future developments in State-EU relations on the use of domestic mechanisms of FDI control. Will an even greater integration among Member States and the Union be possible, or could times of further instability lead to more fragmentation and disintegration?

**KEYWORDS:** FDI screening mechanisms – European Commission – Sovereignty – Hungary – European integration.