

INDUSTRIA, CAPITALI E INNOVAZIONE

# L'autonomia strategica è altra cosa rispetto al protezionismo miope

Fabrizio Onida

Nell'era post-Covid, che ha rilanciato in diversi settori la mobilità internazionale dei capitali, molte nostre imprese fornitrici specializzate di componenti a media e alta tecnologia sono appetibili partner per medio-grandi gruppi mondiali, già attivatori di catene globali di approvvigionamento. Alcuni di questi gruppi stanno cercando di accorciare (*backshoring, nearshoring*) le suddette catene, rinunciando a qualche risparmio sul costo del lavoro per assicurare maggiore tempestività, affidabilità e controllo di qualità nelle consegne.

In questo contesto non dovremmo ostacolare, semmai favorire presso gli investitori esteri multinazionali, lo *scouting* di Pmi italiane desiderose di crescere, anche aprendo la base azionaria e cercando alleanze che potenzino la nostra capacità produttiva orientata a servire il più ampio spettro dei mercati mondiali.

Banche d'affari e fondi di *private equity* gestiti secondo logiche non predatorie, che operano con orizzonte temporale medio-lungo, possono validamente contribuire a superare le note resistenze di tante piccole e medie imprese a rinunciare al rigido controllo sul capitale familiare e favorire un corretto ricambio manageriale.

Di recente, in armonia con le direttive comunitarie che auspicano una «nuova politica industriale», il governo è impegnato a coltivare un'«autonomia strategica» (espressione non priva di ambiguità per un Paese come il nostro, fortemente integrato in una rete di interdipendenza continentale) e al tempo stesso mettere a punto una disciplina di poteri speciali del governo (*Golden power*) per impedire o condizionare fortemente proposte di ingresso di investitori esteri nel controllo su attività ritenute strategiche per la difesa di beni pubblici come difesa, sicurezza e ordine pubblico.

Per evitare visioni velleitarie e connesse tentazioni protezionistiche, l'«autonomia strategica» dovrebbe innanzi tutto mirare a rafforzare gli investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo (tema non molto presente nei verbosi programmi dei partiti in vista del voto del 25 settembre), valorizzando le nostre riconosciute competenze in campo tecnico-scientifico, evitando la dissipazione del patrimonio nazionale intellettuale e di imprenditorialità innovativa. Senza trascurare i vantaggi che possono derivare alle tante «imprese dinamiche» (definizione dell'Istat nei Rapporti annuali sulle attività produttive) dall'entrare a far parte di giochi competitivi a più ampio respiro, anche guidati da azionisti e management non

italiani, ma prossimi per cultura industriale e volontà di valorizzazione del capitale umano.

La nuova disciplina del *Golden power* ha sostituito quella della *Golden share* introdotta nel 1994 per tutelare società a partecipazione pubblica in via di privatizzazione: normativa contestata dalla Commissione e dalla Corte di giustizia, con procedura di infrazione poi archiviata nel 2017.

Sullo sfondo restano in vigore i vincoli del Trattato Ue contenuti negli artt. 49 e 63-65 Tfeue (movimenti di capitali, libertà di stabilimento). L'art. 65 riconosce tuttavia il diritto dei Paesi membri di introdurre misure limitative alla libera circolazione dei capitali quando sussistano ragioni di «*public policy or public security*». Questa forzatamente vaga definizione del Trattato rimanda alle normative specifiche che ogni Paese membro sta varando negli anni, nel rispetto della Framework Regulation Eu 2019/452 che contiene direttive e raccomandazioni in proposito. Spetta comunque agli Stati nazionali istituire uno specifico organo per valutare, selezionare (*screening*) ed eventualmente proibire l'ingresso di investitori esteri, in nome di difesa, sicurezza e ordine pubblico.

Resta il problema del non facile coordinamento fra questa nascente normativa sui poteri speciali e la normativa Ue sulla concorrenza che sottopone ad attento esame i casi rilevanti di concentrazione di dimensione comunitaria, a cui si applica il regolamento (CE) n. 139/2004.

Andando indietro nel tempo, in Italia il decreto legge 21/15 marzo 2012 aveva introdotto poteri speciali per salvaguardare assetti proprietari in società operanti in settori di interesse nazionale (difesa, sicurezza, energia, trasporti, telecom). Più recentemente la legge 41 del 20/05/2019 ha rafforzato l'esercizio dei poteri speciali a reti telecom elettroniche con tecnologia 5G. A seguito della crisi sanitaria, il decreto legislativo 8 aprile 2020, n. 23 (Decreto liquidità) estende notevolmente i settori meritevoli di tutela: infrastrutture critiche (inclusi acqua, salute, comunicazioni, media, trattamento dati, aerospazio, processi elettorali, credito, assicurazione), tecnologie critiche e prodotti *dual use* (fra cui intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, cybersicurezza, nano e biotecnologie).

Per rafforzare le competenze richieste nelle procedure di filtro e autorizzazione delle notifiche in materie inevitabilmente complesse, in cui vi è il rischio che la lentezza e l'opacità delle risposte del governo induca gli investitori esteri a considerare alternative di localizzazione della propria iniziativa, sarebbe probabilmente utile che anche in Italia (come avviene nel caso dello statunitense Cfius-Committee on Foreign Investment in the Us) il previsto apparato delle singole amministrazioni ministeriali delle autorità indipendenti di settore potesse avvalersi di un apposito comitato di esperti indipendenti (R.Garofoli, M.D'Alberti e altri nel volume *FDI screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, a cura di Giulio Napolitano, Il Mulino 2019).

Guardando ai dati, nel 2020 sono più che decuplicate (342 da 30 nel 2017) le operazioni notificate ai sensi del Decreto 21/2012, per due terzi nei nuovi settori elencati nel Decreto liquidità. Si noti che quasi metà delle notifiche non sono state considerate rilevanti ai fini della normativa speciale (Pozzi, Cassetta e Lo Re, «L'Industria», 4, ott.-dic. 2021). È stato posto il veto solo a due operazioni proposte da Huawei Technologies Italia Srl e da Shenzhen Invenland Holdings Ltd.) In diversi casi l'operazione notificata è stata approvata imponendo specifiche condizioni-raccomandazioni, come la continuità degli approvvigionamenti.

Nel 2021 le notifiche al governo sono ulteriormente salite a 496. In tre casi governo ha posto il veto e per altre 26 notifiche ha imposto specifiche condizioni. Principale settore di intervento è stato il 5G: timore per la sicurezza nazionale quando gestione delle reti è affidata a società non-Ue (Huawei e Zte in particolare).

A marzo 2022 il governo Draghi ha firmato un accordo per cui la cinese Efort Intelligent Equipment (robotica) può salire fino al 49% nella proprietà della piemontese Robox che produce componenti elettroniche per la robotica e sistemi di controllo a distanza di macchinari. La notifica è stata approvata ma è stato messo il veto sulla parte dell'intesa che prevedeva il trasferimento di tecnologia e di codici informatici.

Difendere la sovranità del Paese dall'invasione dello straniero non basta. Occorre inseguire con le proprie energie i protagonisti più forti.

fabrizio.onida@unibocconi.it

© RIPRODUZIONE RISERVATA