

# LUISS



Dipartimento  
di Scienze Politiche

Cattedra di Politica Economica

## STRUMENTI NAZIONALI ED EUROPEI DI TUTELA DEGLI ASSETS STRATEGICI: GOLDEN POWER, REGOLAMENTO UE SULLO SCREENING DEGLI INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI E FOCUS SUL 5G

Prof. Paolo Garonna

Edoardo Crivellaro  
Matr. 085302

---

Relatore

---

Candidato

Anno Accademico 2019/2020

[Digitare qui]

# **INDICE**

## **INTRODUZIONE**

### **1. LA NASCITA DEI POTERI SPECIALI IN ITALIA: DAL GOLDEN SHARE AL GOLDEN POWER**

- 1.1. DALLA PRIMA MENZIONE DEL 1986 ALLA NASCITA DEL GOLDEN SHARE
- 1.2. I PRIMI CONFLITTI CON LA GIURISPRUDENZA EUROPEA E LA PROCEDURA DI INFRAZIONE
- 1.3. DAL GOLDEN SHARE AL GOLDEN POWER: IL D.L. N.21 DEL 15 MARZO 2012
- 1.4. L'EVOLUZIONE DEI POTERI SPECIALI ITALIANI TRA IL 2017 E IL 2019: D.L. 16 OTTOBRE 2017 N.148 E D.L. 21 SETTEMBRE 2019 N.105
- 1.5. L'EMERGENZA CORONAVIRUS E L'ESTENSIONE DEL GOLDEN POWER PREVISTA DAL DECRETO LIQUIDITÀ
- 1.6. IDEE PER UNA MODERNIZZAZIONE DEL GOLDEN POWER:
- 1.7. L'APPLICAZIONE DEL GOLDEN POWER, CASE STUDIES:
- 1.8. DALLO STATO AZIONISTA ALLO STATO STRATEGA

### **2. LA DISCIPLINA EUROPEA PER IL CONTROLLO DEGLI INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI (IDE) NELL'UE: IL REGOLAMENTO 2019/452**

- 2.1. IL CONTINENTE EUROPEO TRA CINA E STATI UNITI: IL NUOVO APPROCCIO DELLA COMMISSIONE
- 2.2. IL REGOLAMENTO EUROPEO 2019/452:
- 2.3. CRITICHE AL REGOLAMENTO EUROPEO 2019/452:
- 2.4. LINEE GUIDA DELLA COMMISSIONE SULLO SCREENING DEGLI IDE A SEGUITO DELL'EMERGENZA CORONAVIRUS: LA COMUNICAZIONE C(2020) 1981 FINAL

### **3. IL 5G COME NUOVA FRONTIERA DELLO SCONTRO TRA CAPITALISMI POLITICI**

- 3.1. LA RIVOLUZIONE DEL 5G:
- 3.2. IL VANTAGGIO DELLA CINA (HUAWEI) E I RITARDI DI EUROPA E USA:
- 3.3. IL 5G IN EUROPA: TOOLBOX UE E COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
- 3.4. LA CORSA AL 6G È GIA' INIZIATA:
- 3.5. NESSUNA TECNOLOGIA È GEOPOLITICAMENTE NEUTRA:

### **4. ABSTRACT:**

### **5. BIBLIOGRAFIA:**

## **INTRODUZIONE**

Stiamo vivendo una fase storica di grandi cambiamenti, i quali mettono in crisi paradigmi consolidati e certezze radicate nel tempo. Una forma di capitalismo di Stato si delinea all'orizzonte, dove il raggio d'azione della sfera pubblica si allarga, il peso delle istituzioni aumenta, la alleanza fra pubblico e privato si rafforza, mentre vengono meno le utopie di un mondo globalizzato, piatto e senza conflitti. L'Occidente si sta svegliando dal sonno strategico che lo ha caratterizzato dalla fine del Secondo conflitto mondiale: in quel momento i Paesi europei hanno potuto dedicarsi interamente allo sviluppo economico, incuranti della loro sicurezza, delegata all'alleato americano. Venuto meno lo schema della Guerra fredda, tale torpore si è trasformato in una debolezza strutturale, in una forma di smarrimento, di perdita di identità. La *hybris* degli anni '90 convinse molti intellettuali e governanti che la pace perpetua fosse raggiunta, che la forza militare fosse una reliquia del passato, che l'economicismo regnasse sovrano, che le multinazionali si sarebbero imposte sui governi. Si diffuse l'idea che l'interdipendenza economica generata dal libero scambio avesse reso obsoleti mercantilismo e protezionismo, quindi irrazionale la conflittualità geopolitica. La crisi del 2008 ha svelato la fallacia di quelle convinzioni: i conflitti non se ne sono andati dalla storia, la forza militare conta eccome, l'economia non è la sola dimensione della potenza (si

veda la Russia), e le multinazionali dipendono molto più dai governi di quanto non vogliano far credere (Zuckerberg, fondatore di Facebook, nel suo mea culpa al Senato statunitense ne è la dimostrazione). La guerra fredda è stato il periodo d'oro della geopolitica europea perché ha permesso agli Stati membri di eliminare la cosiddetta grande strategia dal proprio processo decisionale. Inoltre, due forze apparentemente opposte cooperavano sinergicamente per tenere insieme l'eterogeneo continente europeo: l'interesse statunitense e la presenza del nemico federatore sovietico. Il paradigma cambiò in tre date cruciali: 1) il crollo del muro di Berlino, il 9 novembre 1989; 2) la riunificazione delle due Germanie, il 3 ottobre 1990; 3) ed infine l'implosione dell'Urss, il 26 dicembre 1991, definita dallo stesso Putin "la più grande catastrofe geopolitica del XX secolo"<sup>1</sup>. In poco più di due anni, il nemico federatore era scomparso e la Germania aveva riacquisito la sua temuta centralità.

L'Italia si fece trovare impreparata a quel tornante della storia, con una classe politica che venne travolta dallo scandalo Tangentopoli e che non riuscì a cogliere consapevolmente "il cambiamento di natura costituzionale" che stava avvenendo, come lo stesso Guido Carli definì gli anni che portarono all'adozione del Trattato di Maastricht. In quella fase si realizzò compiutamente il vincolo europeo, strumento che Roma utilizzò per compensare il vuoto strategico lasciato dalla Guerra Fredda. Tale vincolo, nelle parole di Alessandro Aresu e Luca Gori, ha

---

<sup>1</sup> Visetti G., "Putin: il crollo dell'Urss catastrofe del XX secolo", La Repubblica, 26 aprile 2005, [https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2005/04/26/putin-il-crollo-dell-urss-catastrofe-del.html?refresh\\_ce](https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2005/04/26/putin-il-crollo-dell-urss-catastrofe-del.html?refresh_ce)

rappresentato "il porto apparentemente sicuro in cui far riparare una nave dalla rotta incerta"<sup>2</sup>.

In questa cornice si inserisce l'oggetto di questa tesi: gli strumenti nazionali ed europei di tutela degli assets strategici, in particolare la vigente normativa golden power in Italia, oggetto del primo capitolo, ed il Regolamento europeo per lo screening degli investimenti diretti esteri, trattato nella seconda parte dell'elaborato. Tali discipline sono infatti dimostrazione del ritorno dello Stato, del rinnovato protagonismo delle istituzioni, della volontà di circoscrivere la libertà di movimento dei capitali, di imporre la primazia dell'interesse nazionale sulle ragioni del mercato e del profitto. Non a caso il punto di partenza della normativa Golden Power italiana è il 2012, poco dopo le crisi del 2008 e del 2011: anno in cui, attraverso il decreto-legge n.21 del 15 marzo, la precedente disciplina Golden share venne adattata alle richieste della Commissione europea, la quale aveva avviato una procedura di infrazione.

Negli anni seguenti anche le istituzioni comunitarie hanno preso coscienza della vulnerabilità degli assets continentali nei confronti di investimenti predatori provenienti da Paesi extra-UE, Cina in primis. La stessa Germania ha abbandonato le speranze, emerse nei primi anni Duemila, di una convergenza della Cina verso i principi del liberalismo economico. Nonostante dal 2016 Pechino abbia scalzato Washington come primo partner commerciale della Repubblica Federale, a Berlino negli ultimi cinque anni si è intensificato il dibattito sull'assenza di reciprocità e lo

---

<sup>2</sup> Aresu A., Gori L., L'interesse nazionale: la bussola dell'Italia, Bologna (2018), Il Mulino

“svuotamento tecnologico” causato dalla relazione con la Cina. Questo nuovo modo di guardare all’Impero del Centro, non più solamente un benevolo partner commerciale, ha condotto all’adozione del Regolamento europeo sullo screening degli investimenti diretti esteri (IDE), una cornice normativa comune finalizzata a promuovere una maggior attenzione nei confronti degli IDE, sollecitando gli Stati membri ad avvalersi di meccanismi di screening nazionali.

Stiamo vivendo il crepuscolo dell’antistorica tesi sulla “fine dello Stato nazionale”, teorizzata nel 1995 dal guru giapponese Kenichi Ohmae nel celebre “The End of Nation State: The Rise of Regional Economies”. Riprendendo le parole di Lucio Caracciolo, “mai come in questa crisi del coronavirus s’è avuta conferma dell’importanza di istituzioni pubbliche legittimate dal consenso popolare come primo e ultimo riferimento dei cittadini”<sup>3</sup>.

Siamo nell’ambito di quella che Alessandro Aresu ha definito la “geopolitica della protezione”, ovvero la competizione strategico-economica avanzata attraverso barriere politiche, in un mondo dove aumenta esponenzialmente l’influenza degli apparati di scrutinio degli Stati<sup>4</sup>. Viviamo la “global rush to screening mechanism”, ovvero la corsa globale al controllo degli investimenti esteri. Questi ultimi, infatti, se un tempo venivano considerati complementari all’esigenza di proteggere gli interessi nazionali, oggi sono visti con crescente sospetto dalla maggior parte degli Stati, timorosi che alla base degli IDE la logica del profitto sia il più delle volte surrogata da ragioni

---

<sup>3</sup> Caracciolo L., “Contro il virus rinasce lo Stato”, La Stampa, 15 maggio 2020.

<sup>4</sup>Aresu A., “Golden power e nuova IRI. Come proteggere l’Italia”, Limesonline, 11 maggio 2020, <https://www.limesonline.com/cartaceo/golden-power-e-nuovo-iri-come-proteggere-litalia>

geopolitiche e strategiche. L'ascesa dei fondi sovrani e della Repubblica Popolare cinese hanno giocato un ruolo cruciale nel favorire un mutamento di postura così radicale, dall'aperturismo incondizionato ad una forma di velato protezionismo selettivo, o di aperturismo vigile a maglie molto strette. La crisi del 2008 ha messo in discussione la logica del capitalismo occidentale e ha posto fine a numerose illusioni sullo stato del mondo, imponendo un ripensamento del rapporto fra Stato e mercato. Il capitalismo politico in cui siamo immersi è una forma di capitalismo ibrido, nel quale proliferano i meccanismi di coordinamento fra istituzioni e imprese, sotto forma di un "negoziato permanente" a cui dobbiamo ancora abituarci. Economia e politica diventano un "tutt'uno organico", che nei sistemi autoritari si declina nel partito-Stato, mentre nei sistemi democratici assume le vesti delle burocrazie della sicurezza e dei poteri di emergenza<sup>5</sup>.

L'ultima parte dell'elaborato è dedicata alla tecnologia 5G, come epicentro di uno scontro geopolitico tra Cina e Stati Uniti per il controllo di quello che sarà il sistema nervoso centrale delle nostre economie e società. Il tema delle reti di quinta generazione non è autonomo ed indipendente, ma anzi complementare rispetto alle normative menzionate in precedenza. Se c'è un settore che lo Stato deve presidiare al giorno d'oggi, questo non può che essere quello delle reti. In proposito, nel 2019 il golden power italiano è stato esteso alle tecnologie 5G mediante il d.l. 25 marzo 2019, n.22, emanato a pochi giorni di distanza dal Regolamento UE 2019/452, il quale menziona gli investimenti in

---

<sup>5</sup> Aresu A., *Le potenze del capitalismo politico*, Milano (2020), La Nave di Teseo

infrastrutture critiche come un potenziale pregiudizio alla sicurezza e all'ordine pubblico. Inoltre, sempre a marzo 2019 risale la visita del Presidente Xi Jinping a Roma, in occasione della quale l'Italia firmò il discusso Memorandum of Understanding (MoU) di adesione alla Belt and Road Initiative (BRI). Le date non sono casuali.

Washington ha colpevolmente sottovalutato negli ultimi anni l'importanza della tecnologia 5G, permettendo dunque alla Cina di conquistare il primato in termini di avanzamento ed economicità dei servizi di quinta generazione offerti. Huawei è la testa di ponte di questa strategia d'attacco di Pechino, che vede nel continente europeo il suo epicentro. Garantire alla società di Shenzhen la possibilità di realizzare le reti 5G nei Paesi europei equivarrebbe a consegnare le chiavi delle nostre società al rivale del nostro principale alleato, gli Stati Uniti. Su queste infrastrutture critiche si gioca il nostro futuro digitale e l'esito della *tech war* tra Washington e Pechino, destinata a stabilire l'ordine mondiale del secolo che verrà.

**La nascita dei poteri speciali in Italia: dal golden share al golden power**

**1.1. Dalla prima menzione del 1986 alla nascita del golden share**

Come osservato da Alessandro Aresu, "il tema dei meccanismi di controllo degli investimenti esteri emerge in ambito europeo nel corso degli anni '80 e '90, contestualmente alla prima ondata di privatizzazioni"<sup>6</sup>. La necessità di istituire degli strumenti di screening è quindi figlia di quel cambio di paradigma a cui abbiamo accennato nell'introduzione.

Nel nostro Paese, in leggero ritardo rispetto al Regno Unito e alla Francia, un primo accenno ad una disciplina simile avviene nel 1986, quando il Parlamento discusse una legge che prevedeva "un'azione a diritto privilegiato speciale" nella disciplina del diritto societario. La proposta di legge tuttavia non fu approvata. Il tema riapparve con forza all'inizio degli anni '90, in relazione alla trasformazione in S.p.a. di società come IRI, ENEL e ENI. Il 30 dicembre 1992, in una delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) si prevedeva che, nel caso di privatizzazione di una società pubblica, era da tenere in considerazione l'opportunità di garantire prerogative particolari all'ex azionista.

Il legislatore avvertì infatti, a fronte di una forte riduzione della presenza dello Stato nell'economia, la necessità di individuare alcuni contrappesi in grado di tutelare l'interesse generale. I contrappesi furono essenzialmente due: 1) la

---

<sup>6</sup> Aresu A., Negro M., *La geopolitica della protezione. Investimenti e sicurezza nazionale: Gli Stati Uniti, l'Italia e l'UE*, 2019

creazione di autorità pubbliche indipendenti di regolazione, in particolare nei settori dell'energia, del gas e delle telecomunicazioni (legge n. 481/1995); 2) l'introduzione della golden share.

Nel 1994 la Golden Share venne dunque formalizzata definitivamente. L'Articolo 2 del decreto-legge n. 332 del 31 maggio 1994 specificava che, per le società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato operanti nel settore della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia, e degli altri pubblici servizi, così come individuate da decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM), prima di ogni atto implicante la perdita del controllo, si sarebbe dovuta introdurre una clausola statutaria che attribuisse al Ministero del Tesoro la titolarità di determinati poteri speciali.

## **1.2. I primi conflitti con la giurisprudenza europea e la procedura di infrazione**

Questa forma di intrusione dello Stato nell'attività dei privati si scontrò presto con libertà e diritti in materia di mercato interno previsti dalla giurisprudenza europea. Nel 1997, la Commissione, mediante una sua comunicazione, sostenne che tali normative contrastavano con il diritto di stabilimento e la libertà di circolazione dei capitali. Nel 2000 fu bocciata la normativa italiana, specificata nel decreto-legge del 1994, menzionato in precedenza, perché non adeguata ai requisiti minimi di compatibilità con le libertà di circolazione e di stabilimento

dei capitali, sancite dagli artt. 49 e 63 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte di Giustizia condannò quindi l'Italia numerose volte, fino al 2009, quando vennero ritenuti incompatibili con il mercato interno i poteri speciali detenuti dallo Stato in ENI, Telecom, ENEL e Finmeccanica. La Commissione minacciò quindi un nuovo deferimento alla Corte di Giustizia nel 2011, imponendo all'Italia di adeguare una volta per tutte la propria disciplina. La golden share, infatti, non garantiva né la trasparenza né la prevedibilità dell'esercizio dei poteri speciali, risultando quindi una normativa troppo discrezionale, non rispondente al principio di proporzionalità e responsabile di un clima ostile agli investimenti esteri. La sentenza della Corte di Giustizia europea del 26 marzo 2009 e la procedura di infrazione avviata dalla Commissione portarono infine alla transizione dal golden share al golden power.

### **1.3. Dal golden share al golden power: il d.l. n.21 del 15 marzo 2012**

Il decreto-legge n.21 del 15 marzo 2012 può essere considerato l'atto di nascita dei moderni poteri speciali. Le principali novità introdotte dalla nuova normativa sono state le seguenti: 1) il Golden Power si applica a tutti gli attori considerati strategici, e non più solamente ad imprese pubbliche in via di privatizzazione. I campi di applicazioni sono dunque ampi, ma meglio tipizzati rispetto alla precedente normativa; 2) i poteri speciali non trovano più il loro fondamento giuridico in una clausola statutaria, bensì in una normativa generale. Si tratta dunque di poteri pubblicistici, e non più privatistici: Power e non Share; 3) la presenza di una partecipazione pubblica non è

più una condizione necessaria per l'esercizio dei poteri speciali; 4) i poteri speciali non sono soltanto interdittivi, ma anche prescrittivi.

Il Golden Power previsto dalla disciplina del 2012 si applicava alle aziende operanti nei settori della difesa e della sicurezza, in aggiunta alle società in possesso di assets relativi all'energia, alle telecomunicazioni e ai trasporti.

*Conditio sine qua non per l'impiego del golden power è la presenza di una "minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale" o di "situazione eccezionale di minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti"*

L'esercizio dei poteri speciali si manifesta mediante: i) l'imposizione di specifiche condizioni; ii) veti all'adozione di delibere dell'assemblea; iii) opposizione all'acquisto. Questa ultima opzione, prevista solamente per circostanze eccezionali, è percorribile solamente in casi di acquisizioni effettuate da soggetti esterni all'Unione Europea.

Per definire i criteri di compatibilità comunitaria della disciplina dei poteri speciali, la Commissione europea ha affermato che l'esercizio di tali poteri deve comunque essere attuato senza discriminazioni ed è ammesso se si fonda su "criteri obiettivi, stabili e resi pubblici" e se è giustificato da "motivi imperiosi di interesse generale".

Sotto l'aspetto procedurale, le modalità di esercizio del golden power sono specificate nel decreto del Presidente della Repubblica n.86 del 25 marzo 2014. Il Presidente del Consiglio coordina lo svolgimento delle attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali mediante un Gruppo di coordinamento interministeriale, istituito dal D.P.C.M. del 6 agosto 2014, all'interno del quale siedono rappresentanti della Presidenza e membri designati dai Ministeri stessi. L'esercizio dei poteri speciali spettante al Governo deve rispettare i principi di ragionevolezza, trasparenza e proporzionalità. Qualora emergano dubbi sulla legittimità del ricorso al Golden Power, la verifica spetta al giudice amministrativo.

La procedura di infrazione europea, avviata nel 2009, è stata quindi archiviata nel 2017 dalla Commissione, la quale ha ritenuto la sopravvenuta disciplina golden power compatibile con le libertà di movimento e di circolazione dei capitali.

#### **1.4. L'evoluzione dei poteri speciali italiani tra il 2017 e il 2019: d.l. 16 ottobre 2017 n.148 e d.l. 21 settembre 2019 n.105**

Se il 2012 è l'anno di nascita del golden power, il 2017 è la data della sua maturazione ed evoluzione. Infatti, il Governo, principalmente a seguito delle operazioni Vivendi/Mediaset e Vivendi/Tim, ha esteso l'ambito di applicazione dei poteri speciali ai "settori ad alta tecnologia", attraverso il decreto-legge 16 ottobre 2017 n.148. Dietro questa definizione ampia sono compresi: i) l'immagazzinamento e la gestione dei dati; ii) le

infrastrutture finanziarie; iii) le tecnologie critiche come l'AI, la robotica, i semiconduttori, le tecnologie dual use, la sicurezza in rete, la tecnologia spaziale o nucleare; iiii) la sicurezza dell'approvvigionamento di input critici e l'accesso alle informazioni sensibili.

Successivamente, mediante il decreto-legge 21 settembre 2019, n.105, oltre ad istituire un perimetro di sicurezza cibernetica nazionale, la disciplina golden power è stata estesa alle infrastrutture 5G, allungando il termine per l'esercizio dei poteri speciali da parte del Governo e ridefinendo il concetto di "soggetto esterno all'Unione europea". Sono elencati dunque gli elementi che il Governo deve considerare nella valutazione dell'acquirente qualora sia un soggetto esterno all'Unione Europea: 1) che l'acquirente sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, compresi organismi statali o forze armate, di un Paese non appartenente all'Unione Europea, anche attraverso l'assetto proprietario o finanziamenti consistenti; 2) che l'acquirente sia già stato coinvolto in attività che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in uno Stato membro dell'Unione Europea; 3) che vi sia un grave rischio che l'acquirente intraprenda attività illegali o criminali.

Il decreto legge n.22/2019 integra dunque la normativa vigente sotto tre aspetti: 1) reti e servizi 5G vengono definiti di rilevanza strategica per la difesa e la sicurezza nazionale; 2) la notifica si estende a tutti i contratti di fornitura di beni e servizi in qualsiasi modo collegati a reti 5G stipulati con soggetti extra-UE; 3) il veto o le prescrizioni imposte dal Governo possono essere giustificati da valutazioni relative alla

presenza di “fattori di vulnerabilità che potrebbero compromettere l’integrità e la sicurezza delle reti e dei dati che vi transitano”<sup>7</sup>.

Il decreto prevede, quindi, poteri molto ampi, volti altresì a soddisfare la Raccomandazione emanata dalla Commissione europea n.2019/534 del 26 marzo 2019 sulla cybersecurity delle reti 5G.

### **1.5. L'emergenza coronavirus e l'estensione del Golden Power prevista dal decreto Liquidità**

L'emergenza coronavirus ha esposto molte aziende italiane ad una preoccupante mancanza di liquidità, aggravata dai forti cali che ha subito la Borsa in questi mesi. Di conseguenza, il Governo ha deciso di ampliare ulteriormente il raggio d'azione del golden power, al fine di tutelare le imprese italiane da potenziali investimenti esteri predatori. Gli articoli 15, 16 e 17 del Decreto Liquidità, pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'8 aprile 2020, estendono lo scudo statale anche ai settori creditizio, assicurativo, finanziario, nonché a tutti quei settori strategici individuati nel Regolamento UE 2019/452, come il settore alimentare ed il settore sanitario.

Inoltre, il Governo si intesta il potere di avviare d'ufficio la procedura di controllo, qualora vengano violati gli obblighi di notifica previsti dall'articolo 2, comma 8, del decreto-legge 15 marzo 2012, n.21, o in assenza degli stessi.

---

<sup>7</sup> Art.1-bis, comma 2, d.l. n.21/2012

Il decreto prevede inoltre una estensione dei poteri della Consob, a cui sono attribuiti maggiori poteri di controllo e intervento, anche nei confronti delle PMI. L'authority ha ora la facoltà di sottoporre a verifica, seppur per un periodo di tempo limitato, operazioni con valori inferiori al 3 e 5 per cento. La Commissione ha altresì il potere di imporre, seppur temporaneamente, anche ad acquirenti di una quota del capitale sociale pari al 5 per cento, l'obbligo di fornire chiarimenti circa gli obiettivi.

Infine, è stata elevata la soglia di attenzione verso gli stessi soggetti intraeuropei: la disciplina estesa infatti si applica, per un periodo limitato (31 dicembre 2020), anche ai soggetti stranieri residenti all'interno dell'Unione Europea. Lo screening dei soggetti intra-UE, onde evitare un contrasto con i principi comunitari, potrà essere attuato solamente per ragioni di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

#### **1.6. Idee per una modernizzazione del golden power:**

Un contributo di Roberta Angelini, contenuto all'interno del numero speciale dedicato dai servizi segreti (DIS) al Golden Power, offre spunti di riflessione importanti per immaginare uno strumento più agile e moderno<sup>8</sup>.

Innanzitutto, al fine di ridurre i tempi di reazione, sarebbe utile provvedere alla creazione di "un'unità di analisi strategica" presso la Presidenza del Consiglio, che si occupi di monitorare le tendenze macroeconomiche "secondo una logica di

---

<sup>8</sup> Angelini R., "Idee per una modernizzazione del golden power" in *Golden Power*, Dipartimento delle informazioni e la sicurezza (DIS), dicembre 2019

tutela degli interessi pubblici non soltanto interventista ex post ma anche preventiva e predittiva ex ante”.

Un altro punto su cui si sofferma la dott.ssa Angelini riguarda la necessità di creare una rete inter-istituzionale, incentivando e strutturando un dialogo istruttorio e forme di cooperazione tra il Governo e le Autorità indipendenti, in particolare le Autorità indipendenti di regolazione dei settori contemplati dall'art. 2 del d.l. n. 21/2012 (e cioè Arera per l'energia, Art per i trasporti e Agcom per le comunicazioni). Caso particolare, ma estremamente rilevante, sarebbe la Consob, con la quale il rapporto di collaborazione dovrebbe essere di carattere biunivoco. Si tratterebbe di un supporto consultivo (quali *amici curiae*) molto prezioso, in relazione alle conoscenze e competenze che le suddette Autorità già possiedono, il quale andrebbe formalizzato attraverso protocolli di intesa bilaterali.

Inoltre, un meccanismo utile a velocizzare l'intera procedura consisterebbe nella separazione dell'esercizio del *golden power* in due fasi, una preistruttoria e una istruttoria. Tale separazione permetterebbe di scremare la maggior parte dei casi nella fase iniziale, in modo tale da svolgere un più ampio e articolato contraddittorio con le imprese e le autorità competenti nella fase terminale.

Infine, in aggiunta alle già previste misure (veto / imposizione di condizioni o prescrizioni), si potrebbe codificare un nuovo rimedio esperibile: la delibera di non esercizio con impegni. Tale novità permetterebbe un esercizio più soft dei poteri speciali, senza però rinunciare ad invitare le imprese

all'osservanza delle prescrizioni già esistenti o dei vincoli auto-imposti.

Rileva, ai fini della discussione, anche la riflessione di Roberto Garofoli, Presidente di sezione del Consiglio di Stato<sup>9</sup>. Egli ritiene che il Gruppo di coordinamento, istituito presso la Presidenza del Consiglio, debba essere dotato di un apparato burocratico stabile e specializzato. L'estensione degli ambiti applicativi della normativa richiede infatti che, nella valutazione delle istanze, siano presenti personalità con competenze tecniche elevatissime: dalle reti alla connettività, sino alla geoeconomia ed alla geopolitica. La struttura attuale non sarebbe quindi in grado di far fronte ai compiti crescenti che la legge le ha riconosciuto. In merito si è espresso anche Michele Nones dell'istituto Affari Internazionali, il quale considera indispensabile la costituzione di un ufficio specifico in ogni amministrazione, che possa svolgere i compiti previsti dal golden power sulla base di modalità comuni indicate dalla Presidenza del Consiglio<sup>10</sup>.

### **1.7. L'applicazione del golden power, case studies:**

#### **VIVENDI S.A. / TIM S.P.A. (PRESCRIZIONE):**

La società francese aveva acquisito partecipazioni nel gruppo italiano, tali da rappresentare "una minaccia di grave

---

<sup>9</sup> Garofoli R., "Il controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative", *Foreign Direct Investment Screening: il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Il Mulino, Bologna (2019)

<sup>10</sup> Giacobbe F., "Golden power, non tutti i poteri che luccicano sono d'oro. Parla Nones", *Formiche*, 8 aprile 2020 <https://formiche.net/2020/04/golden-power-parla-nones-iai/>

pregiudizio degli interessi pubblici”, a causa di possibili “mutamenti nelle scelte organizzative e strategiche, rilevanti per il funzionamento, la sicurezza e l’integrità delle reti”.

Il Governo, attraverso due decreti di fine 2017, ha imposto alcune prescrizioni alle società del gruppo Tim S.p.a. “finalizzate al mantenimento in Italia delle funzioni di gestione e sicurezza delle reti, servizi e forniture di supporto ad attività strategiche”, e “obbligando la società a comunicare preventivamente ogni modifica della compagine sociale”. Inoltre, alcune società del gruppo Tim sono state vincolate a costituire un’unità aziendale dedicata alle attività rilevanti per la sicurezza nazionale. Dulcis in fundo, tale unità doveva essere guidata da un funzionario proposto dal DIS, ovvero dai servizi segreti. Le società interessate sono, in particolare, Telecom Italia Sparkle e Telsy. La prima si occupa di cavi sottomarini e la seconda di servizi di crittografia, non proprio due settori qualsiasi.

Il noto giurista Sabino Cassese criticò il ricorso alla normativa golden power nel suddetto caso<sup>11</sup>. Egli, che fu chiamato a redigere un parere pro veritate insieme ad Andrea Zoppini, affermò che i poteri speciali non erano applicabili nel caso specifico. “Si può lamentare un attacco alla sicurezza nazionale solo se il rischio è effettivo e concreto, non quando è astratto e ipotetico”, commentò Cassese. Inoltre, il giudice emerito della Corte

---

<sup>11</sup>Pica P., “Cassese: Tim-Vivendi e il golden power? Attenzione ai nuovi nazionalismi”, Corriere della Sera, 28 agosto 2017 [https://www.corriere.it/economia/17\\_agosto\\_28/cassese-tim-vivendi-golden-power-attenzione-nuovi-nazionalismi-9ba83228-8c28-11e7-b9bf-f9bee7e83ed2\\_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=baCjeSfN&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Feconomia%2F17\\_agosto\\_28%2Fcassese-tim-vivendi-golden-power-attenzione-nuovi-nazionalismi-9ba83228-8c28-11e7-b9bf-f9bee7e83ed2.shtml](https://www.corriere.it/economia/17_agosto_28/cassese-tim-vivendi-golden-power-attenzione-nuovi-nazionalismi-9ba83228-8c28-11e7-b9bf-f9bee7e83ed2_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=baCjeSfN&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Feconomia%2F17_agosto_28%2Fcassese-tim-vivendi-golden-power-attenzione-nuovi-nazionalismi-9ba83228-8c28-11e7-b9bf-f9bee7e83ed2.shtml)

costituzionale paventò il pericolo di un arrocco nazionalistico, potenzialmente in grado di mettere "in dubbio le premesse economiche della costituzione di un mercato unico", nonché di esporre le nostre imprese ad eventuali ritorsioni.

**ALTRAN S.A. / NEXT INGEGNERIA DEI SISTEMI S.P.A. (INTERDIZIONE):**

Altran S.A., società francese operativa nei servizi e nella consulenza, aveva manifestato l'intenzione di acquisire Next Ingegneria dei Sistemi S.p.a., azienda attiva nella consulenza ingegneristica ed informatica, in particolare nel settore della Difesa. Il 4 novembre 2017 il governo si è opposto all'acquisizione "in ragione della tutela degli interessi della difesa e della sicurezza nazionale", sulla base del fatto che tale tutela "non può essere esercitata nella forma di imposizione di specifiche prescrizioni o condizioni". Si tratta del primo e unico caso in cui il Governo ha bloccato e vietato categoricamente la vendita di una azienda italiana ad un gruppo straniero.

**GENERAL ELECTRIC / AVIO S.P.A.**

Nel dicembre 2012 il colosso americano General Electric acquisì il ramo aziendale "settore propulsione e trasmissione di potenza" dell'impresa Avio S.p.a. Il governo italiano diede luce verde all'operazione, ma impose numerose condizioni affinché essa andasse in porto: 1) garanzia della continuità delle attività di produzione, manutenzione, revisione e supporto logistico per i sistemi di propulsione aerospaziali e navali forniti da Avio alle forze armate; 2) mantenimento di uno standard di ricerca e sviluppo; 3) nomina, previo assenso del Ministero della Difesa e dei servizi, di un dirigente, con cittadinanza italiana,

responsabile per le questioni di sicurezza legate alle attività strategiche dell'impresa; 4) nomina, previo assenso del Ministero della Difesa, di un dirigente, con cittadinanza italiana, responsabile per l'esportazione dei materiali d'armamento. <sup>12</sup>

### **1.8. Dallo Stato azionista allo Stato stratega**

La storia dell'evoluzione della normativa italiana relativa ai poteri speciali racconta le differenti mutazioni che lo Stato e le istituzioni hanno avuto negli ultimi trent'anni.

La stagione delle privatizzazioni fu parte degli anni '90, periodo storico dove era diffusa l'idea del necessario superamento dello Stato nazionale, della globalizzazione come fenomeno esclusivamente benefico e inscalfibile, delle frontiere tra Stati come ostacolo da rimuovere alla libera e pacifica circolazione di merci, persone e capitali. In quegli anni, quando la disciplina italiana ruotava intorno alla golden share, lo Stato ha assunto la veste di azionista<sup>13</sup>. Compito delle istituzioni era quello di tutelare i propri, residui, interessi strategici nelle aziende pubbliche in via di privatizzazione. Il modello dello Stato azionista si affermò prima nel Regno Unito, ed in seguito in pressoché tutti i Paesi europei.

La successiva evoluzione dello Stato italiano è contestuale al passaggio dalla golden share al golden power: da quel momento non è più una clausola statutaria (o un'azione appunto) a fondare i

---

<sup>12</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 giugno 2013, pubblicato in G.U. n.193 del 19 agosto 2013

<sup>13</sup> Garofoli R., "Il controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative"

poteri speciali, bensì una normativa di carattere generale. Lo Stato quindi diventa uno Stato regolatore, ovvero opera come regolatore tout court degli investimenti esteri, e non più come azionista di un precedente monopolista pubblico.

Le recenti estensioni dell'ambito di applicazione dei poteri speciali hanno causato un nuovo mutamento: dallo Stato regolatore allo Stato stratega. Le istituzioni continuano a rivestire il ruolo di regolatori, ma assumono anche una veste proattiva di analisi strategica di tipo geoeconomico e geopolitico. Tematiche come il 5G ed i settori ad alta intensità tecnologica, che rientrano nel raggio d'azione del golden power a seguito delle novità introdotte nel 2017 e nel 2019, vanno a toccare il cuore della competizione tra Cina e Stati Uniti per la titolarità geopolitica di questo secolo. Ne consegue la necessità di fare un passo oltre la mera analisi tecnica dei dossier: urge una riflessione strategica sul posizionamento dell'Italia nell'attuale scacchiere internazionale. Tale riflessione dovrebbe innanzitutto partire da una definizione di cosa è strategico e cosa non lo è, imprescindibile ai fini di un corretto utilizzo del golden power. Infatti, come spiegato da Michele Nones dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), "tra gli imprevisti di controllare troppo, c'è quello che alla fine non si controlla nulla"<sup>14</sup>. Quando tutto diventa strategico, nulla lo è realmente. In merito, la recente estensione del golden power prevista dal decreto Liquidità ne è un caso scuola. Se, da un lato, è doveroso proteggere gli assets nazionali in momenti di difficoltà, dall'altro si corre il rischio di precludere ad alcune imprese l'accesso ai capitali esteri e di smarrire una

---

<sup>14</sup>Ibidem nota 10.

gerarchia delle attività strategiche. Oggi i poteri speciali possono applicarsi su una miriade di settori: dall'energia ai trasporti, dalla difesa alle comunicazioni, dalle infrastrutture critiche fisiche o virtuali alla libertà dei media. Tuttavia, risulta evidente come non tutti questi settori siano strategici allo stesso modo. Il pericolo, nelle parole del già citato Nones, è di "snaturare il golden power"<sup>15</sup>, erroneamente ritenendolo la panacea a tutti i mali della globalizzazione, sulla base dell'idea che il problema sia da ricercare nella mancanza o nella debolezza delle regole, e non molto più a fondo nell'assenza di un dibattito strategico all'interno delle strutture decisionali ed esecutive.

Lo Stato torna quindi a svolgere compiti del passato che erano stati, solo momentaneamente, abbandonati. In definitiva, citando un grande esperto di poteri speciali come Giulio Napolitano, "lo Stato rimane imprenditore", "continua ad essere pianificatore e sovventore", e "torna a svolgere anche le funzioni di doganiere, riappropriandosi del ruolo di guardiano dei confini"<sup>16</sup>

Dunque, in conclusione, lo scudo statale può essere un utile strumento, a patto che rispetti due criteri fondamentali: 1) la selettività, ovvero la capacità di operare con dei distinguo e di stabilire delle chiare gerarchie di strategicità; 2) la flessibilità, necessaria per fare in modo che la normativa dei poteri speciali non divenga obsoleta al variare degli scenari geopolitici. Tuttavia, occorre ricordare che il Golden Power è un pezzo di un puzzle più articolato e complesso. Ritenerne che

---

<sup>15</sup> Ibidem nota 10.

<sup>16</sup> Napolitano G., "I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo" in *Foreign Direct Investment Screening, il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Il Mulino, Bologna (2019).

bastino i poteri speciali per tutelare le nostre imprese strategiche sarebbe una pia illusione: il Golden Power è infatti una strategia di difesa, che senza una strategia di attacco – cioè una politica industriale proattiva – conduce al massimo al pareggio, mai alla vittoria.

**LA DISCIPLINA EUROPEA PER IL CONTROLLO DEGLI  
INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI (IDE) NELL'UE:**

**IL REGOLAMENTO 2019/452**

**2.1. Il continente europeo tra Cina e Stati Uniti: il nuovo  
approccio della Commissione**

Un report dell'OECD del novembre 2018 ha certificato l'importanza e la pervasività degli investimenti diretti esteri: se nel 1990 gli IDE rappresentavano il 7% del PIL globale, oggi quella percentuale è salita al 40%<sup>17</sup>. Tuttavia, mentre fino a qualche anno fa la maggior parte di questa liquidità diretta verso l'Europa proveniva dagli Stati Uniti o dai paesi EFTA, dal 2008 la fetta in mano alla Cina è cresciuta a ritmi rapidissimi.

Il combinato disposto generato dal rallentamento economico e dai mutamenti del quadro geopolitico hanno infatti esposto molti Stati europei al rischio di etero-direzione ed escondizionamento. Ciò si è manifestato soprattutto per quanto riguarda la Cina, potenza che ha saputo riprendersi più velocemente delle controparti europee dalla crisi del 2008, passando poi all'attacco e cercando di utilizzare la leva economica per guadagnare influenza geopolitica. Il 2008 è stato un momento cruciale per Pechino: la nomenclatura cinese ha dismesso il complesso di inferiorità verso il modello economico occidentale, che in quel frangente aveva palesato tutte le sue

---

<sup>17</sup> Current trends in investment policies related to national security and public order, novembre 2018

fragilità. Risale a pochi anni dopo la Belt and Road Initiative (BRI), meglio conosciuta come Nuova Via della Seta, gigantesco progetto infrastrutturale finalizzato a collegare l'Asia e il continente europeo. Trattasi di una sorta di contro-globalizzazione cinese, che in linea teorica ambisce a sottrarre all'egemone statunitense il controllo delle principali arterie commerciali, marittime e terrestri. Errore comune nelle stanze dei bottoni del Vecchio continente è considerare tale progetto una mera iniziativa di carattere economico, non cogliendone la ben più rilevante sostanza strategica e geopolitica.

Proprio l'assertività cinese verso l'Impero europeo dell'America<sup>18</sup> ha sollecitato una necessaria riflessione nei principali Paesi europei, in primis Francia, Germania e Italia. Nel febbraio 2017 i ministri per l'economia e lo sviluppo economico dei tre paesi hanno inviato una lettera al Commissario europeo per il commercio estero Malmstrom, chiedendo una revisione della normativa sugli investimenti diretti esteri<sup>19</sup>. La preoccupazione nasceva dal crescente numero di investitori extra UE in grado di acquisire tecnologie strategiche nei Paesi membri, causando una perdita di know how e un vulnus geopolitico. La mancanza di reciprocità è un altro punto chiave sottolineato nel documento, in quanto genera una asimmetria di mercato che infragilisce ulteriormente il tessuto economico europeo<sup>20</sup>. La Germania prese coscienza della questione soprattutto a seguito dell'acquisto del colosso tedesco della robotica Kuka da parte cinese, i quali già in precedenza

---

<sup>18</sup> Definizione di Limes, Rivista italiana di Geopolitica

<sup>19</sup> Stratmann K., "Germany, Italy and France push for E.U. powers to block strategic investors", Handelsblatt, 14 febbraio 2017, <https://www.handelsblatt.com/today/companies/handelsblatt-exclusive-germany-italy-and-france-push-for-e-u-powers-to-block-strategic-investors/23566584.html?ticket=ST-3630339-4MlAlSCaFmowWBNPZ93g-ap1>

<sup>20</sup> <https://www.reuters.com/article/uk-eu-trade-france/france-germany-italy-urge-rethink-of-foreign-investment-in-eu-idUKKBN15T1ND>

avevano acquisito industrie tedesche ad alto contenuto tecnologico come KraussMaffei, Manz e H. Stoll.

Da ciò sorse l'esigenza di un meccanismo comune, che armonizzasse le discipline esistenti, tutelando le imprese e il mercato interno.

Pochi mesi dopo, nel giugno 2017, la Commissione ha pubblicato un documento intitolato "Reflection paper on harnessing globalization", che possiamo considerare il manifesto di un'Unione più protezionista in tema di investimenti esteri, in netta discontinuità rispetto alla tradizionale posizione di apertura<sup>21</sup>. Pur affermando da un lato che "gli investimenti diretti esteri sono una fonte estremamente importante di capitale e trasferimento tecnologico", il documento precisa che "un certo numero di imprese e governi stranieri ha adottato pratiche commerciali sleali", beneficiando "dell'apertura internazionale sotto forma di aumento delle esportazioni, ma non ricambiando e mantenendo la chiusura dell'economia nazionale alle imprese straniere". "L'UE non può adottare un approccio ingenuo alla globalizzazione", è il messaggio conclusivo.

L'abituale discorso sullo stato dell'Unione, tenuto dal Presidente Juncker nel settembre 2017, è stato la cartina di tornasole di questo nuovo approccio europeo. "Se società estere di proprietà statale intendono acquistare un porto europeo, parte di una nostra infrastruttura energetica o un'azienda del settore delle tecnologie di difesa, dovrebbero poterlo fare solo se in modo trasparente, con le dovute valutazioni e discussioni. È nostra responsabilità politica sapere cosa succede a casa nostra

---

<sup>21</sup> Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione, 10 maggio 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_it.pdf)

per poter proteggere, se necessario, la nostra sicurezza collettiva”, ha affermato il vertice dell’esecutivo europeo.

L’Unione è competente in materia di *foreign direct investments* in base al Trattato di Lisbona del 2009, che ha incluso tali investimenti nell’ambito della politica commerciale comune. Il 13 settembre 2017, la Commissione Europea ha dunque presentato la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione Europea (“Proposta Regolamento IDE”). Obiettivo delle istituzioni europee è promuovere una armonizzazione dei meccanismi di screening, finalizzata a rimediare al vulnus di essere un mercato integrato sì, ma che analizza i rischi in maniera indipendente e diversa Stato per Stato. L’Unione si trova dunque a dover contemperare due forze opposte: la necessità di rimanere uno spazio aperto al commercio e agli investimenti e l’esigenza di tutelare la base produttiva e gli assets strategici del continente in un mondo globalizzato.

## **2.2. Il Regolamento Europeo 2019/452:**

Il Regolamento europeo 2019/452, adottato il 19 marzo 2019 e operativo dall’11 ottobre 2020, stabilisce un uniforme quadro giuridico in tutta l’Unione e strumenti di cooperazione fra Commissione e Stati membri finalizzati allo scambio di informazioni. Tale normativa non introduce quindi un meccanismo di screening centralizzato a Bruxelles, né obbliga i singoli

Stati a realizzare una analoga procedura. L'ambizione del Regolamento è dunque quella di stimolare una riflessione all'interno dei Paesi europei sui rischi degli investimenti esteri e favorire la collaborazione e la cooperazione tra i diversi livelli di governance. Il principio alla base del suddetto Regolamento riconosce l'importanza cruciale degli IDE per l'economia europea, ma mira a raggiungere un equilibrio virtuoso tra aperturismo e tutela delle industrie strategiche del continente. Un dato importante che ha indotto la Commissione a rilasciare il Regolamento riguarda il ridotto numero di Stati membri (14 per l'esattezza) dotati di autonomi e completi meccanismi di screening nazionali. Ciò rende il continente europeo permeabile e vulnerabile, nel contesto di uno scenario geopolitico sempre più volatile e fluttuante.

Gli investimenti diretti esteri sono definiti all'articolo 2 come *"investimenti di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero intesi a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un'attività economica in uno Stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica"*. Tali investimenti ricadono nella politica commerciale comune, competenza esclusiva dell'Unione. Tuttavia, rileva precisare che la dicitura *"investimenti diretti esteri"* non comprende i cosiddetti *portfolio investments*, come chiarito dalla Corte di Giustizia Europea nell'opinione 2/15 del 16 maggio 2017.

Investitore estero è *"una persona fisica di un paese terzo o un'impresa di un paese terzo che intende realizzare o ha*

*realizzato un investimento estero diretto". Un'impresa di un paese terzo è individuata come "un'impresa costituita o comunque organizzata conformemente alla legislazione di un paese terzo".*

Il Regolamento europeo provvede anche a definire la parola chiave "screening". E' intesa come screening qualsivoglia procedura di valutazione, investigazione, autorizzazione, proibizione o condizionamento di un investimento diretto estero. La Commissione, in base al regolamento 2019/452, svolge compiti di valutazione e investigazione, ma non di autorizzazione, funzione che rimane in capo a ciascun Stato membro.

Per orientare gli Stati membri - e la Commissione - nell'applicazione del Regolamento, l'art. 4 fornisce un elenco, destinato a non essere esaustivo, dei 'fattori' da prendere in considerazione per determinare se un investimento diretto estero possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. La lista definitiva, arricchita per mano del Parlamento europeo, comprende: a) 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; b) tecnologie critiche e prodotti a duplice uso quali definiti nell'articolo 2, punto 1, del regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, tra cui l'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cibersicurezza, le tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell'energia, quantistica e nucleare, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie; c) sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici,

tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare; d) accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni; e) libertà e pluralismo dei media.

Il Regolamento individua altresì un altro criterio per valutare gli investimenti diretti esteri: la riconducibilità, diretta o indiretta, delle operazioni ad entità statali che operano secondo logiche di investimento di tipo strategico, e non di mercato.

La Commissione stessa ha la facoltà, secondo il Regolamento, di esaminare gli investimenti diretti esteri nel caso essi incidano su programmi o progetti di interesse dell'Unione Europea. I *"progetti o programmi di interesse dell'Unione Europea"* includono quei progetti che *"comportano un importo consistente o una quota significativa di finanziamenti dell'UE o quelli che rientrano nella legislazione dell'Unione in materia di infrastrutture critiche, tecnologie critiche o fattori produttivi critici"*<sup>22</sup>.

L'Articolo 8 disciplina la principale novità prevista dal Regolamento: il meccanismo di cooperazione fra Stati membri e Commissione. La normativa prevede che tutti gli investimenti esteri oggetto di scrutinio siano riferiti alla Commissione, la quale può esprimere un parere non vincolante qualora l'investimento incida sulla sicurezza o sull'ordine pubblico di uno o più Stati membri. La facoltà di esprimere commenti o chiedere maggiori informazioni è prevista anche per gli altri Stati, sempre a patto che l'IDE incida sulla sicurezza o sull'ordine pubblico dello Stato in questione. Le seguenti forme di cooperazione si realizzano grazie ai "punti di contatto per

---

<sup>22</sup> Articolo 3 Regolamento 2019/452

il controllo degli investimenti diretti esteri", personalità specifiche selezionate da ciascun Stato. Il Regolamento prevede che le osservazioni e i pareri siano "debitamente" motivati, in ossequio ad una esigenza di trasparenza a garanzia dello Stato membro procedente al quale solo spetta la decisione finale. Quest'ultimo è a sua volta vincolato a tenere in "debita considerazione" le osservazioni e i pareri degli altri Stati e della Commissione

Qualora lo Stato dove avviene l'investimento estero non sia dotato di un meccanismo di screening nazionale, la Commissione può richiedere d'ufficio maggiori informazioni sull'investitore allo Stato interessato e, nel caso, esprimere un parere o una opinione in merito entro 15 mesi dalla finalizzazione dell'investimento. Inoltre, lo Stato stesso ha facoltà di chiedere assistenza alla Commissione nella valutazione di un IDE. La Commissione è invece obbligata a esprimersi nel caso 1/3 degli Stati membri abbiano commentato una acquisizione, in quanto ciò rivela la natura "critica" della transazione. Questa è una eccezione: di prassi la Commissione ha la facoltà, mai l'obbligo, di dire la propria. In aggiunta, l'esecutivo dell'Unione ha il dovere di riferire ogni anno lo stato di implementazione del meccanismo al Parlamento europeo.

Infine, l'articolo 3 del Regolamento europeo chiarisce un punto fondamentale: gli atti adottati nell'ambito dei meccanismi di screening nazionali non debbono essere qualificati come atti politici. Ne consegue che tali misure possono essere sottoposte a revisione giudiziaria: ogni investitore estero ha quindi il diritto di fare ricorso contro una decisione presa da uno Stato membro. Proprio questo punto rende il modello di controllo

europeo molto differente da quello statunitense o cinese, dove il procedimento è opaco e la decisione politica ha sostanzialmente un primato insindacabile. L'Unione ha voluto invece disegnare un meccanismo che si fondi sui principi di legalità e buona amministrazione, mirando così a conciliare la salvaguardia degli interessi nazionali con la protezione degli investitori esteri. "L'obiettivo europeo è assicurare trasparenza, prevedibilità, partecipazione procedimentale, ragionevole durata del procedimento, motivazione delle decisioni pubbliche e diritto alla tutela", nelle parole del già citato Giulio Napolitano<sup>23</sup>.

### **2.3. Critiche al Regolamento Europeo 2019/452:**

Il suddetto Regolamento ha tuttavia sollevato alcune critiche da parte di coloro che non lo ritengono rispondente alle esigenze che avevano inizialmente mosso l'iniziativa. In particolare, suscitano preoccupazioni: 1) la capacità di insidiare la sovranità nazionale nella definizione dei criteri e delle forme di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico; 2) l'obbligo alla condivisione di informazioni di potenziale rilevanza strategica; 3) la non esplicita esclusione degli investimenti interni (intra UE) dall'ambito di applicazione della normativa; 4) lo scarso coinvolgimento attivo dei 16 paesi ancora non dotati di meccanismi autonomi di screening.

Inoltre, alcuni Paesi hanno percepito il Regolamento come un riflesso di una virata protezionistica, potenzialmente in grado di causare la perdita di ingenti investimenti esteri verso le

---

<sup>23</sup> Napolitano G., "I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo" in *Foreign Direct Investment Screening, il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Il Mulino, Bologna (2019).

economie più deboli del continente. In particolare, i Paesi del Sud e dell'Est Europa, più sensibili al richiamo economico di Pechino, hanno sollevato maggiori perplessità. In tale contesto, l'Italia è stata l'unico paese europeo (insieme all'uscente Regno Unito) ad astenersi nel voto finale del Consiglio europeo del 5 marzo 2019, che ha adottato il Regolamento in via definitiva.

Stefania Gliubich - esperta di temi legati all'Unione Europea ed all'intelligence economica, nonché funzionaria dell'Ufficio del Consigliere Militare alla Presidenza del Consiglio – ritiene che il più grande limite del Regolamento sia stata la fretta con cui è stato adottato<sup>24</sup>. Tale urgenza si manifesta, nella visione della dott.ssa Gliubich, nell'assenza di una valutazione di impatto e nella discutibile base giuridica del Regolamento, individuata nell'art.207 del Tfeue, quindi nella politica commerciale comune, competenza esclusiva dell'Unione.

Infine, l'allungamento dei termini procedurali, fissati ad un minimo di trentacinque giorni dal Regolamento, rischia di aumentare l'incertezza degli operatori e di esporre il controllo amministrativo ad ingerenze politiche.

#### **2.4. Linee guida della Commissione sullo screening degli IDE a seguito dell'emergenza coronavirus: la comunicazione C(2020) 1981 final**

La Commissione europea, attraverso una comunicazione del 25 marzo, ha rilasciato delle linee guida finalizzate a favorire un

---

<sup>24</sup> Gliubich S., "Il Regolamento europeo per lo screening degli investimenti diretti esteri. Opportunità od occasione mancata per i 'poteri speciali' dell'Unione Europea?" in Golden Power, Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), dicembre 2019.

approccio europeo comune allo screening degli investimenti diretti esteri durante l'emergenza Covid-19. "Oggi più che mai l'apertura dell'Unione agli investimenti diretti esteri deve essere bilanciata da adeguati strumenti di screening", recita il documento. La Commissione ha dunque invitato gli Stati membri a ricorrere pienamente ai meccanismi di screening nazionali per monitorare potenziali rischi agli asset strategici, in particolare nel settore sanitario, della ricerca medica e delle biotecnologie. In riferimento agli Stati sprovvisti di propri meccanismi di monitoraggio, la Commissione ha sollecitato i suddetti Stati ad istituire completi sistemi di screening, utilizzando nel frattempo tutte le alternative a disposizione per rispondere ad eventuali investimenti esteri pericolosi.

Nelle parole della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, "l'UE è e rimarrà aperta al mercato e agli investimenti esteri. Ma questa apertura non è senza condizioni".

## **IL 5G COME NUOVA FRONTIERA DELLO SCONTRO TRA CAPITALISMI POLITICI**

La tecnologia 5G non sarà una semplice evoluzione tecnica, bensì costituirà una rivoluzione totale del modo di concepire la connettività e la vita di tutti i giorni. Tale sistema costituirà infatti la fondamenta di numerose applicazioni di intelligenza artificiale, machine learning e IoT (Internet of things).

In tale contesto il 5G rappresenta un caso studio per analizzare lo scontro in atto tra opposti capitalismi politici: quello cinese e quello americano. Una caratteristica fondamentale di entrambi i modelli consiste appunto “nell’uso della tecnologia, e delle imprese tecnologiche, per scopi e vantaggi politici”, nonché “la designazione di industrie strategiche e di aziende nemiche per la loro collocazione geografica”. In poche parole, “il giudizio dell’economia sulla base della sicurezza nazionale”<sup>25</sup>. Nell’era del ritorno dello Stato, tema già trattato nei capitoli precedenti, le reti di quinta generazione divengono inevitabilmente uno dei campi di battaglia tra Stati Uniti e Cina per la titolarità geopolitica del secolo in corso. Nessuna potenza egemone può rinunciare al primato tecnologico per preservare la sua egemonia: dai romani ai britannici, qualsiasi impero ha fondato il suo dominio in gran parte sull’avanzamento tecnico. La Cina non dimentica affatto che, una delle cause principali del cosiddetto “secolo

---

<sup>25</sup> Aresu A., *Le potenze del capitalismo politico: Stati Uniti e Cina*, Milano (2020), La Nave di Teseo

dell'umiliazione" (indicativamente intercorso tra il 1839 ed il 1949), è stato proprio il ritardo tecnologico accumulato nei confronti dei rivali europei e del vicino Giappone. Ne consegue la lucida consapevolezza che, al fine di evitare che la storia si ripeta, un imperativo strategico è quello di ridurre il gap tecnologico ancora presente con gli Stati Uniti. Il programma Made in China 2025 mira dunque a rendere l'Impero del Centro autosufficiente nei settori della robotica, dell'IT, dell'aerospazio e dei semiconduttori, divenendo quindi leader globale della manifattura ad alto valore aggiunto. Il 5G si inserisce in questa cornice come cavallo di Troia cinese verso l'Occidente: Pechino ha infatti investito cifre enormi sulla seguente tecnologia e, grazie ad un campione nazionale come Huawei, ambisce a erodere la sfera di influenza americana, offrendo servizi ottimi a prezzi allettanti.

L'Europa, anche in questo caso, rischia di essere il vaso di coccio tra vasi di ferro. Nonostante nel continente europeo siano presenti importanti supplier come Nokia ed Ericsson, il vecchio continente è diventato l'epicentro dello scontro tra Cina e Stati Uniti. I costi per raggiungere i target di connettività stabiliti dall'Unione Europea sono stati quantificati in 500 miliardi di dollari dalla Commissione, nella comunicazione *Connectivity for a Competitive Digital Single Market – Towards a European Gigabit Society*. Molti Stati membri sono attratti dalla golosa offerta di Huawei, ma consegnare le chiavi delle proprie reti alla Cina potrebbe minare definitivamente il rapporto privilegiato con Washington. L'Italia è emblematica in tal senso: nel marzo 2019 ha aderito alla Belt and Road Initiative (BRI) scatenando le ire degli

Stati Uniti, il cui National Security Council (NSC) è arrivato a scrivere un tweet in cui la decisione italiana viene criticata in quanto "legittima l'approccio predatorio cinese agli investimenti". Le amministrazioni dei principali Paesi europei si trovano ad un bivio inedito, ovvero quello tra convenienza economica e costrizioni strategiche. Il 5G (= la Cina) riporta la strategia nelle stanze dei bottoni di un continente che si era abituato a farne a meno, delegandola ad altri. Ma ora i tempi sono cambiati: in un mondo di "carnivori geopolitici", la geopolitica stessa non può più essere stigmatizzata e obliterata dal processo di *decision making*.

### **3.1. LA RIVOLUZIONE DEL 5G:**

Maggiore capacità di trasmissione e minore latenza: già soltanto queste due caratteristiche basterebbero per definire una tecnologia in grado di rivoluzionare le nostre vite. Affidabilità e versatilità sono altri due ingredienti fondamentali, che permettono alle reti di quinta generazione di essere più stabili e di supportare più utenti e dispositivi in contemporanea. Il 5G sfrutta le onde millimetriche, vale a dire le onde radio tra 30 e 300 GHz, lo spettro di frequenza più elevato possibile. Ciò consente un aumento della velocità, ma contemporaneamente la propagazione del segnale diventa più sensibile agli ostacoli fisici, rendendo dunque necessario un numero maggiore di celle e antenne sul territorio.

Questa nuova tecnologia impatterà su numerosi settori:

- **Internet delle cose (IoT):** con il seguente termine si intende l'estensione dell'internet al mondo degli oggetti e dei luoghi, che diventano intelligenti e connessi. La spina dorsale dell'IoT sono e saranno i sensori, i quali avranno bisogno di una rete potente e affidabile come il 5G per comunicare, interagire e funzionare adeguatamente;
- **Automotive:** le auto del futuro saranno sempre più connesse e digitali, parte integrante della cosiddetta "smart city". Anche esse dovranno appoggiarsi alle reti di quinta generazione per erogare i loro servizi;
- **Smart Home:** la casa intelligente permetterà ad ogni dispositivo di "prendere vita", dagli elettrodomestici al riscaldamento, garantendo una maggiore efficienza ed efficacia. Anche la smart home si baserà su sensori facenti affidamento alla rete 5G;
- **Produzione industriale e logistica:** l'automazione riceverà il suo boost finale grazie all'implementazione delle reti 5G, in grado di permettere a robot e sistemi di intelligenza artificiale di svolgere un numero sempre maggiore di funzioni aziendali;
- **Sanità:** nuove modalità di interazione con i pazienti, screening avanzati e assistenza a distanza; il mondo della sanità sarà completamente rivoluzionato dall'avvento delle reti di nuova generazione;
- **Intrattenimento:** realtà aumentata, realtà virtuale e cloud trasformeranno il mondo del cinema, del gaming e degli smartphone.

### **3.2. IL VANTAGGIO DELLA CINA (HUAWEI) E I RITARDI DI EUROPA E USA:**

Huawei è una società formalmente privata fondata nel 1987 a Shenzhen da Ren Zhengfei, ex membro delle forze armate cinesi. In principio l'azienda era un semplice rivenditore di apparati che venivano costruiti ad Hong Kong, ma nel 1990 nacque il reparto di ricerca e sviluppo (R&D), fiore all'occhiello del colosso cinese e pietra fondativa del suo successo. L'exploit di Huawei si deve all'attenzione che rivolse verso i consumatori delle aree rurali, generalmente negletti dai grandi marchi<sup>26</sup>. La forza dell'azienda si deve in larga parte alla mentalità di stampo para-militare dei propri dipendenti. Ciascun neoassunto deve infatti trascorrere due settimane alla Huawei University, al fine di completare delle sessioni di "brainwashing", lavaggio del cervello<sup>27</sup>. La cultura aziendale viene così impressa nella mente di ogni dipendente, il quale sarà giudicato in base a parametri molto stringenti relativi alla disciplina ed alla produttività. L'assenza di diritti per i lavoratori e di sindacati a loro tutela permette all'azienda di imporre turni di lavoro spaventosi, la cui intensità è stata definita "battlefield-like intensity". La nota formula utilizzata per rendere l'idea è 996: i dipendenti lavorano dalle nove di mattina alle nove di sera, sei giorni alla settimana. Gli stessi lavoratori sono premiati

---

<sup>26</sup>Annunziata L., "La storia di Huawei, secondo Ren Zhengfei", The Next Tech, 20 dicembre 2019, <https://thenexttech.startupitalia.eu/75290-20191220-la-storia-di-huawei-secondo-huawei>

<sup>27</sup>Fifield A., "Bloodthirsty like a wolf: inside the military-style discipline at China's tech titan Huawei", Washington Post, 13 dicembre 2018, [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/bloodthirsty-like-a-wolf-inside-the-military-style-discipline-at-chinas-tech-titan-huawei/2018/12/12/76055116-fd85-11e8-a17e-162b712e8fc2\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/bloodthirsty-like-a-wolf-inside-the-military-style-discipline-at-chinas-tech-titan-huawei/2018/12/12/76055116-fd85-11e8-a17e-162b712e8fc2_story.html)

attraverso delle azioni dell'azienda, divenendo quindi compartecipi delle sorti e del destino della società di Shenzhen.

Huawei, già secondo produttore di smartphone al mondo dietro Samsung, ha investito con lungimiranza sulla tecnologia 5G mentre il resto del mondo dormiva, divenendo pioniera e leader del mercato. Soltanto tra il 2009 ed il 2013, la preistoria tecnologica ormai, l'azienda ha investito 600 milioni di dollari in ricerca e sviluppo sul 5G. Nel 2017 e nel 2018 tale cifra ha raggiunto quasi il miliardo e mezzo<sup>28</sup>. La società di Shenzhen si considera tra i 12 ed i 18 mesi avanti rispetto alla concorrenza quando si parla di 5G, secondo il chief marketing officer Ritchie Peng. Tale vantaggio si deve certamente alla capacità di pianificazione cinese, ma una parte importante delle responsabilità va attribuita alla scarsa attenzione che i laboratori strategici statunitensi hanno dedicato alla tematica. Il discorso si inserisce nella più ampia "fase di distrazione" di Washington, costretta a concentrare i suoi sforzi sul terrorismo mediorientale, mentre l'Impero del Centro investiva su tecnologie chiave del futuro. Pechino ha dunque sfruttato la finestra di opportunità datale dalle guerre a stelle e strisce in Afghanistan e Iraq per colmare parte del gap tecnologico e militare che la separa dallo Zio Sam. Joe Biden nel 2014 disse: "Ditemi un solo progetto innovativo, un solo cambiamento innovativo che viene dalla Cina". Lo stesso anno Pechino presentò un libro bianco sul 5G, ma oltreoceano evidentemente erano distratti.

Huawei offre quindi servizi 5G di alta qualità a prezzi accessibili, facendo dunque gola a numerosi paesi desiderosi di

---

<sup>28</sup>Huawei official website <https://carrier.huawei.com/en/spotlight/5g>

cogliere al più presto i benefici derivanti dalle numerosissime applicazioni delle reti di quinta generazione. Tra questi Paesi se ne collocano molti facenti parte della sfera di influenza americana, come l'Italia, la Germania, il Regno Unito e l'Australia. Verso di essi Washington è stata vocale, chiarendo che la concessione a Huawei dell'appalto per le reti 5G nazionali equivarrebbe a regalare a Pechino le chiavi delle nostre società, fatto incompatibile con il mantenimento di una buona relazione con gli Stati Uniti. O noi o loro, o Washington o Pechino, o bianco o nero. L'ambasciatore USA in Germania ha, ad esempio, inviato una lettera al Ministro dell'Economia tedesco avvertendo Berlino che, in caso si permetta a aziende cinesi di realizzare la rete 5G, gli Stati Uniti limiteranno la condivisione di informazioni d'intelligence<sup>29</sup>. Secondo Washington, i cinesi potrebbero aver inserito backdoor nei loro prodotti, in modo da renderli controllabili dallo spionaggio di Pechino. "Non si tratta di scarpe", ha detto tempo fa a Politico Philippe Le Corre, ex funzionario del governo francese ora all'Università di Harvard: "Si tratta di dare a una società straniera un potere maggiore sui tuoi dati"<sup>30</sup>.

L'Australia ha prontamente ricevuto il monito statunitense bandendo Huawei e ZTE dalla propria rete 5G, mentre il Regno Unito ha trovato una soluzione intermedia: all'azienda cinese sarà concesso di realizzare le parti "non core" della propria rete 5G, lasciando ad altri i nodi strategici in modo da non compromettere l'intesa transatlantica. La Danimarca ha invece da

---

<sup>29</sup>Pancevski B., Germano S., "Drop Huawei or see intelligence haring pared back, U.S. tells Germany", Wall Street Journal, 11 marzo 2019, <https://www.wsj.com/articles/drop-huawei-or-see-intelligence-sharing-pared-back-u-s-tells-germany-11552314827>

<sup>30</sup>Rossi E., "Ombre cinesi. Gli allarmi delle intelligence occidentali al Copasir", Formiche.net, 6 ottobre 2018, <https://formiche.net/2018/10/perche-il-copasir-e-preoccupato-per-la-penetrazione-di-huawei-in-italia/>

poco comunicato che intende collaborare solo con Paesi alleati nella costruzione della rete 5G: "Le telecomunicazioni sono infrastrutture critiche e la scelta dei fornitori è quindi una questione di politica di sicurezza", ha affermato Trine Bramsen, ministro della Difesa danese<sup>31</sup>.

Il ricatto americano difetta solamente di una parte rilevante: l'offerta di un'alternativa. Se infatti negli Stati Uniti non si è riusciti a creare una "Huawei americana", neanche in Europa esiste al momento un player capace di competere alla pari con il colosso cinese. Nokia ed Ericsson, sebbene abbiano un discreto potenziale, non hanno né le risorse né un sostegno paragonabile ad una realtà come Huawei, nonché difettano della capacità di pianificazione strategica cinese. Al fine di dare un'idea del vantaggio dell'azienda di Shenzhen sul 5G, basti citare il numero di brevetti in materia presentati da Huawei al 4 febbraio 2019: 1529. Seguono Nokia (1397), Samsung (1296), ZTE (1208), Ericsson (812), mentre i primi operatori statunitensi sono Qualcomm e Intel, rispettivamente con 787 e 550 brevetti<sup>32</sup>.

### **3.3. IL 5G IN EUROPA: TOOLBOX UE E COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

Il 29 gennaio 2020 la Commissione ha approvato il pacchetto di strumenti contenuto nel report "*Cybersecurity of 5G networks: EU*

---

<sup>31</sup> Carrer G., "La Danimarca accelera sul 5G (ma solo se è occidentale)", Formiche.net, 8 giugno 2020, <https://formiche.net/2020/06/danimarca-5g-huawei/>

<sup>32</sup> Caretto G., "5G: Huawei e Zte battono Qualcomm e Intel per numero di brevetti", Startmag.it, 11 marzo 2019, <https://www.startmag.it/innovazione/5g-huawei-zte-qualcomm-intel/>

*Toolbox of risk mitigating measures*"<sup>33</sup>. Il documento è stato redatto dal Gruppo di Cooperazione delle autorità competenti previsto dalla Direttiva sulla sicurezza della rete e dei sistemi di informazione (NIS), composto da rappresentanti degli Stati membri, dalla Commissione e dall'Agenzia dell'UE per la sicurezza cibernetica (ENISA). Tale paper si pone l'obiettivo di proporre un set di misure comuni agli Stati membri finalizzate a mitigare il rischio cibernetico delle reti 5G. Il presupposto da cui muove è la consapevolezza che la resilienza dei network di quinta generazione possa essere garantita solamente tramite un approccio olistico e coordinato a livello intra-europeo. Ciò fa seguito alla richiesta del Consiglio europeo di un approccio concertato alla sicurezza del 5G e alla successiva raccomandazione della Commissione del marzo 2019.

La Commissione, tramite la comunicazione adottata contemporaneamente il 29 gennaio, ha chiesto agli Stati membri di fare passi concreti per implementare le misure chiave del toolbox entro il 30 aprile 2020, in vista della preparazione di una relazione del gruppo di cooperazione NIS sull'attuazione in ciascuno Stato membro entro il 30 giugno 2020<sup>34</sup>.

Le indicazioni chiave del toolbox sono: 1) evitare o limitare la dipendenza da un singolo fornitore; 2) promuovere un mercato competitivo, sostenibile e diversificato per gli equipaggiamenti 5G, anche attraverso lo sviluppo e il mantenimento di capacità europee nella catena del valore.

---

<sup>33</sup> *Cybersecurity of 5G networks – EU toolbox of risk mitigating measures*, 29 gennaio 2020, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>

<sup>34</sup> *Secure 5G deployment in the EU: Implementing the EU toolbox – Communication from the Commission*, 29 gennaio 2020, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/secure-5g-deployment-eu-implementing-eu-toolbox-communication-commission>

Gli Stati membri vengono altresì sollecitati a non appaltare la gestione della rete sulla base del prezzo più conveniente, bensì tenendo in considerazione anche altri elementi, come il rispetto degli standard di sicurezza, ambientali e di tutela del lavoro. Tra le vulnerabilità dei fornitori viene menzionata la possibilità che il medesimo sia soggetto all'interferenza di un paese extra-UE, riferimento implicito a operatori cinesi come Huawei e Zte.

Affinché l'Unione Europea sviluppi le proprie capacità nel 5G, il report suggerisce: 1) di ricorrere a strumenti di politica industriale (industrial policy tools) ed ai fondi dei programmi di ricerca e innovazione europei (EU Research & Innovation Funding programmes); 2) di attivare IPCEI in materia; 3) di fare eventualmente ricorso al Regolamento europeo 2019/452 sullo screening degli investimenti diretti esteri ed alle misure anti-dumping e anti-sussidi; 4) di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri per incentivare processi di standardizzazione e di adozione di schemi di certificazione europei. .

Il paper elenca quindi una serie di misure strategiche e tecniche funzionali a mitigare il rischio cibernetico per ognuna delle nove aree identificate nel *Risk Assessment*. Alla prima categoria appartengono: indicazioni relative al rafforzamento dei poteri di regolamentazione nazionali; misure per rispondere a vulnerabilità non- tecniche; iniziative volte a promuovere una supply and value chain sostenibile e diversificata. Alla seconda fanno riferimento: la protezione dai rischi generati da fattori tecnologici, di processo, umani e fisici; la fissazione di requisiti relativi ai processi e alla strumentazione dei

fornitori e il rafforzamento di piani di resilienza e continuità della rete.

Il toolbox è uno strumento che idealmente gli Stati dovrebbero utilizzare osservando i seguenti step: 1) stabilire i rischi prioritari osservando le valutazioni nazionali (trasmesse all'ENISA nel luglio 2019) e l'*EU Coordinated Risk Assessment*; 2) rivedere le procedure di mitigazione del rischio basandosi sul Risk Assessment ed individuare eventuali gap; 3) valutare i piani di mitigazione consigliati, selezionare le misure più efficaci e provvedere alla loro implementazione, se necessario in collaborazione con altri Stati membri.

In definitiva il toolbox stabilisce delle linee guida finalizzate alla costituzione di un quadro normativo comune e condiviso tra i paesi europei. Tale framework, nonostante non menzioni né escluda formalmente operatori extra-UE, definisce criteri stringenti per la protezione delle reti di quinta generazione e rappresenta una road map importante per favorire quelle sinergie e cooperazioni indispensabili a garantire la salvaguardia dei network 5G.

### **3.4. LA CORSA AL 6G È GIA' INIZIATA:**

Mentre infuria la battaglia geopolitica sul 5G, la corsa alla realizzazione del 6G è già cominciata, con Samsung e Huawei all'avanguardia<sup>35</sup>. La Corea del Sud e la Cina ambiscono ad

---

<sup>35</sup>Watanabe N., "Race for 6G: South Korea and China off to early leads", *Nikkei Asian Review*, 3 giugno 2020, <https://asia.nikkei.com/Business/Technology/Race-for-6G-South-Korea-and-China-off-to-early-leads>

intestarsi la leadership anche del 6G, in particolare grazie al rafforzamento delle sinergie tra pubblico e privato. Seul, nello specifico, vuole essere il primo paese del mondo ad implementare servizi commerciali in 6G: Samsung e LG Electronics hanno già predisposto dei centri di ricerca in merito, mentre è allo studio un progetto di sviluppo di circa 800 milioni di dollari. Huawei ha invece già un team di ricerca interamente dedicato alle reti di sesta generazione.

Il 6G si presume sarà in grado di supportare velocità superiori a 1 terabit al secondo, circa dieci volte più veloce del 5G. Ma, come già nelle attuali reti di quinta generazione, la distanza di trasmissione si ridurrà ulteriormente, rendendo necessaria una presenza sempre più capillare di stazioni, celle e antenne sul territorio. Nelle parole di Fabio Vanorio, dirigente del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, "le aspettative (perché in materia di 6G a quel livello siamo) sono per una piena integrazione tra intelligenza artificiale e sistemi di rete intelligenti, una concetto che l'Università di Oulu (Finlandia) chiama 'distributed intelligent wireless computing', dove la rete 6G sia definita con un'aspettativa di deep learning"<sup>36</sup>.

La standardizzazione delle applicazioni tecnologiche per le reti di sesta generazione dovrebbe cominciare nel 2023, mentre la commercializzazione è attesa per il 2027.

---

<sup>36</sup> Vanorio F., "Huawei-Usa. Come la competizione nel 5G e 6G vrà ripercussioni su difesa, intelligence e sicurezza globali", Startmag.it, 3 maggio 2019, <https://www.startmag.it/mondo/huawei-usa-come-la-competizione-nel-5g-e-6g-avra-ripercussioni-su-difesa-intelligence-e-sicurezza-globali/>

Non solo Seul e Pechino pianificano l'avvento del 6G: il Giappone ad aprile 2020 ha rilasciato la sua strategia "Beyond 5G", nella quale il paese nipponico manifesta la sua volontà di conquistare il 30% delle quote di mercato relative alle infrastrutture (antenne, stazioni, celle ecc.), rispetto all'attuale 2%. Tokyo vuole anche che il 10% dei brevetti globali siano in mano ad aziende giapponesi. Negli Stati Uniti, il presidente Trump ha annunciato tramite vari tweet il suo desiderio di vedere il 6G a fianco al 5G "as soon as possible"<sup>37</sup>: tale intenzione è condivisa dagli apparati statunitensi, coscienti della sottovalutazione operata nei confronti del 5G ed intenzionati a non ripetere il grossolano errore.

### **3.5. NESSUNA TECNOLOGIA È GEOPOLITICAMENTE NEUTRA:**

In definitiva, il 5G ci ricorda che nessuna tecnologia è neutra, ovvero indipendente dai centri di potere che la sviluppano e la realizzano. L'internet e la rete non viaggiano nell'etere, ma hanno una concreta dimensione fisica che spesso sfugge: basti pensare all'importanza del controllo dei server o dei cavi sottomarini oceanici su cui viaggia più del 95% dei nostri dati. Mentre l'avvento del 4G aveva suscitato molto meno clamore, il 5G è oggi una tematica che occupa le prime pagine dei giornali. La ragione non va ricercata nella rivoluzione tecnica che tale tecnologia si porterà dietro, ma nel cambio di paradigma che abbiamo più volte citato in precedenza. Il 4G venne infatti introdotto nel 2010, anno in cui si discettava ancora di

---

<sup>37</sup> Gartenberg C., "Trump wants 6G Internet 'as soon as possible'", The Verge, 21 febbraio 2019, <https://www.theverge.com/2019/2/21/18234540/donald-trump-6g-internet-5g-us-telecom-cell-network-carriers>

convergenza fra Washington e Pechino, di *Chimerica* o di G-2 tra le due superpotenze. Oggi invece i rapporti tra il Dragone e lo Zio Sam sono su un pericoloso piano inclinato, che non invertirà la sua tendenza nel futuro prossimo. Questo piano inclinato travolge tutto, la tecnologia in primis. Non verrà mai ripetuto abbastanza quanto la ragione fondativa dello scontro commerciale (trade war) tra Cina e Stati Uniti non sia affatto economica, bensì risieda nella ricerca del primato tecnologico avanzata dal Partito Comunista Cinese (PCC). Alla luce di ciò, l'uso politico della tecnologia diventa uno strumento fondamentale per frenare o accelerare certe tendenze. Occorre altresì ricordare che la tecnologia non è mai un fine in sé, ma sempre un mezzo che viene concepito per realizzare qualcosa che la trascende.

Il 5G è quindi vittima dell'estensione del perimetro di sicurezza nazionale degli Stati, a sua volta figlia del cambio di paradigma in corso. L'economia, e la tecnologia ancor di più, non vive di vita propria e non è scindibile dalla dimensione politica entro la quale opera. "Ogni catena coinvolge materie prime (che hanno una carta d'identità), tecnologie (che sono state sviluppate da qualcuno), confini che vengono allargati o ristretti, dazi, sanzioni"<sup>38</sup>. Le catene globali del valore, indipendenti dai centri di potere politici e inscalfibili per definizione, sono state una illusione priva di fondamento.

Il 5G è dunque, in conclusione, la declinazione tecnologica di ciò che il Golden Power e il Regolamento UE sullo screening degli investimenti diretti esteri rappresentano a livello normativo: una manifestazione del ritorno della ineliminabile conflittualità

---

<sup>38</sup> Ferrazzi A., *Il mondo che (ri)nasce. La nostra vita dopo la pandemia*, Rubbettino (2020)

interstatale, della preminenza della (geo)politica sulle altre categorie, dell'impossibile neutralità della tecnologia e delle multinazionali che la costruiscono. In breve, del ritorno di quella "storia" che immaginavamo passata, scambiando una parentesi come uno stadio definitivo della nostra evoluzione.

"Il mondo della globalizzazione non è piatto, è una macchina di conflitti"<sup>39</sup>.

#### **4. ABSTRACT:**

We are going through a historical period of great changes, which is questioning consolidated paradigms and certainties rooted in time. A form of state capitalism is emerging on the horizon, where the scope of action of the public sphere widens, the weight of institutions increases, the alliance between public and private sectors is strengthened, while the utopias of a globalized, flat and conflict-free world are no longer present. The West is waking up from the strategic sleep that has characterized it-self since the end of the Second World War: in that moment the European countries were able to dedicate themselves entirely to the economic development, regardless of their security, delegated to the American ally. After the end of the Cold War, this torpor has become a structural weakness, a form of bewilderment, a loss of identity. The hybris of the 1990s convinced many intellectuals and rulers that perpetual peace was

---

<sup>39</sup> Aresu A., *Le potenze del capitalismo politico: Stati Uniti e Cina*, Milano (2020), La Nave di Teseo

achieved, that military force was a relic of the past, that economicism reigned supreme, that multinationals would impose themselves on governments. The idea that the economic interdependence generated by free trade had made mercantilism and protectionism obsolete spread, so that the geopolitical conflict was irrational. The crisis of 2008 revealed the fallacy of those beliefs: conflicts have not disappeared from history, military strength counts, the economy is not the only dimension of power (see Russia), and multinationals depend much more on governments than they like to believe (Zuckerberg, founder of Facebook, in his mea culpa at the U.S. Senate is a proof for this). The Cold War was the golden age of European geopolitics because it allowed member states to eliminate the so-called grand strategy from their decision-making process. Moreover, two apparently opposite forces cooperated synergistically to keep the heterogeneous European continent together: the US interest and the presence of the Soviet enemy. The paradigm changed on three crucial dates: 1) the collapse of the Berlin Wall on November 9, 1989; the reunification of the two Germanies on October 3, 1990; and eventually the implosion of the USSR on December 26, 1991, defined by Putin himself as "the greatest geopolitical catastrophe of the 20th century". In little more than two years, the enemy federator had disappeared and Germany had regained its feared centrality.

Italy found itself unready for that hairpin bend in history, with a political class which was overwhelmed by the Tangentopoli scandal and unable to consciously grasp "the change of the constitutional nature" that was taking place, as Guido Carli himself defined the years that led to the adoption of the Maastricht Treaty. In that phase the European bond was fully

realized, an instrument that Rome used to compensate for the strategic vacuum left by the Cold War. This bond, according to the words of Alessandro Aresu and Luca Gori, represented "the apparently safe harbour in which to repair a ship from the uncertain route".

The subject of this thesis fits into this framework: the national and European instruments for the protection of strategic assets, in particular the current golden power regulations in Italy, covered in the first chapter, and the European Regulation for the screening of foreign direct investments, the subject of the second part of the paper. These disciplines are in fact a proof of the return of the State, of the renewed protagonism of the institutions, of the will to circumscribe the freedom of movement of capital, to impose the primacy of national interest on the reasons of market and profit. It is no coincidence that the starting point of the Italian Golden Power regulations is 2012, shortly after the crises of 2008 and 2011: the year in which, through the decree-law no. 21 of 15 March, the previous Golden Share regulations were adapted to the requests of the European Commission, which had initiated an infringement procedure.

In the following years, the EU institutions also became aware of the vulnerability of its continental assets to predatory investments from non-EU countries, China first and foremost. Germany itself abandoned the hopes, which emerged in the early 2000s, of a convergence of China towards the principles of economic liberalism. In spite of the fact that since 2016 Beijing has undermined Washington as the Federal Republic's first trading

partner, in Berlin over the last five years the debate on the absence of reciprocity and the "technological emptying" caused by the relationship with China has intensified. This new way of looking at the Empire of the Centre, no longer merely a benevolent trading partner, has led to the adoption of the European Regulation on Screening of Foreign Direct Investment (FDI), a common regulatory framework designed to promote greater attention to of FDI, urging Member States to make use of national screening mechanisms.

We are witnessing the twilight of the anti-historical thesis on the "end of the nation state", theorized in 1995 by Japanese guru Kenichi Ohmae in the famous "The End of Nation State: The Rise of Regional Economies". Taking up the words of Lucio Caracciolo, "never like in this coronavirus crisis has there been such a confirmation of the importance of public institutions legitimized by popular consensus as the first and last reference of citizens".

We are in the context of what Alessandro Aresu has defined as the "geopolitics of protection", that is, the strategic-economic competition advanced through political barriers, in a world where the influence of the States' polling apparatus exponentially increases. We live the "global rush to screening mechanism", that is, the global race to control foreign investments. The latter, in fact, if once considered complementary to the need to protect national interests, today are seen with growing suspicion by the majority of the States, fearful that at the grounds of FDI the logic of profit is, more often than not, surrogated by geopolitical and strategic reasons. The rise of sovereign wealth

funds and the People's Republic of China have played a crucial role in fostering such a radical change of posture, from unconditional open-mindedness to a form of veiled selective protectionism, or vigilant open-mindedness with very tight links. The 2008 crisis challenged the logic of Western capitalism and put an end to several illusions about the state of the world, imposing a rethinking of the relationship between state and market. The political capitalism in which we are immersed is a form of hybrid capitalism, in which coordination mechanisms between institutions and companies proliferate, in the form of a "permanent negotiation" to which we have yet to get used. Economics and politics become an "organic whole", which in authoritarian systems takes the form of the Party-State, while in democratic systems it takes on the guise of the bureaucracies of security and emergency powers.

The last part of the paper is instead dedicated to 5G technology, as the epicentre of a geopolitical clash between China and the United States for the control of what will be the central nervous system of our economies and societies. The issue of fifth generation networks is not autonomous and independent, but rather complementary to the regulations mentioned above. If there is one area that the State must oversee nowadays, it can only be that of networks. In this regard, in 2019, the Italian golden power was extended to the 5G technologies through the legislative decree no. 22 of March 25, 2019, issued a few days after the EU Regulation 2019/452, which mentions the investments in critical infrastructures as a potential prejudice to security and public order. Moreover, it was also in March 2019 President Xi Jinping's

visit to Rome, on the occasion of which Italy signed the discussed Memorandum of Understanding (MoU) of accession to the Belt and Road Initiative (BIS). Dates are not random.

Washington has culpably underestimated the importance of 5G technology in recent years, allowing China to take the lead in terms of advancement and cost-effectiveness of 5th generation services offered. Huawei is the bridgehead of this Beijing attack strategy, which sees the European continent as its epicentre. Guaranteeing the Shenzhen company the possibility of implementing 5G networks in European countries would be tantamount to handing over the keys to our companies to our main ally's rival, the United States. Our digital future and the outcome of the tech war between Washington and Beijing, destined to establish the world order of the coming century, are at stake on this critical infrastructure. While the advent of 4G had caused much less uproar, 5G is now a headline news topic. The reason is not to be found in the technical revolution that this technology will bring, but in the paradigm shift that we have mentioned many times before. In fact, 4G was introduced in 2010, the year in which there was still convergence between Washington and Beijing, Chemistry or G-2 between the two superpowers. Today, instead, the relations between the Dragon and Uncle Sam are on a dangerous inclined plane, which will not reverse its trend in the near future. This inclined plane overwhelms everything, technology first and foremost. It will never be repeated enough how much the founding reason for the trade war between China and the United States is not economic at all, but lies in the search for the technological primacy advanced by the Chinese Communist Party

(CCP). Under this light, the political use of technology becomes a fundamental tool to curb or accelerate certain trends. It is necessary to remember that technology is never the objective in itself, but always a means that is designed to achieve something that transcends it.

5G is therefore a victim of the extension of the national security perimeter of States, in turn the result of the paradigm shift we are experiencing. The economy, and technology even more so, does not live a life of its own and cannot be separated from the political dimension within which it operates. "Each chain involves raw materials (which have an identity card), technologies (which have been developed by someone), borders which are widened or narrowed, duties, sanctions". The global value chains, independent from the political power centres and unscratchable by definition, have been an illusion without foundation.

5G is, therefore, in conclusion, the technological declination of what Golden Power and the EU Regulation on the screening of foreign direct investments represent at the normative level: a manifestation of the return of the ineliminable interstate conflict, of the pre-eminence of (geo)politics over the other categories, of the impossible neutrality of technology and of the multinationals that build it. In short, the return of that "history" we imagined gone, exchanging a parenthesis as a definitive stage of our evolution.

"The world of globalization is not flat, it is a machine of conflicts".

## **5. BIBLIOGRAFIA:**

- Angelini R., "Idee per una modernizzazione del golden power" in Golden Power, Dipartimento delle informazioni e la sicurezza (DIS), dicembre 2019
- Annunziata L., "La storia di Huawei, secondo Ren Zhengfei", The Next Tech, 20 dicembre 2019,

- <https://thenexttech.startupitalia.eu/75290-20191220-la-storia-di-huawei-secondo-huawei>
- Aresu A., *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*. Milano (2020). *La Nave di Teseo*
  - Aresu A., Gori L., *L'interesse nazionale: la bussola dell'Italia*. Bologna (2018). *Il Mulino*
  - Aresu A., Negro M., *La geopolitica della protezione. Investimenti e sicurezza nazionale: Gli Stati Uniti, l'Italia e l'UE*. 2019
  - Aresu A., "Golden power e nuova IRI. Come proteggere l'Italia", *Limesonline*, 11 maggio 2020, <https://www.limesonline.com/cartaceo/golden-power-e-nuovo-iri-come-proteggere-litalia>
  - Caretto G., "5G: Huawei e Zte battono Qualcomm e Intel per numero di brevetti", *Startmag.it*, 11 marzo 2019, <https://www.startmag.it/innovazione/5g-huawei-zte-qualcomm-intel/>
  - Carrer G., "La Danimarca accelera sul 5G (ma solo se è occidentale)", *Formiche.net*, 8 giugno 2020, <https://formiche.net/2020/06/danimarca-5g-huawei/>
  - Comunicazione della Commissione sul 5G EU Toolbox: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/secure-5g-deployment-eu-implementing-eu-toolbox-communication-commission>
  - *Current trends in investment policies related to national security and public order*, novembre 2018
  - Decreto-legge 15 marzo 2012, n.21: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/03/15/012G0040/sg>

- Decreto Gentiloni 17 febbraio 2017:  
<https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2017/04/DPCM-17-02-2017.pdf>
- Decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148:  
<https://servizi.anpal.gov.it/Normative/Decreto-Legge-16-ottobre-2017-n.148.pdf>
- Decreto-legge 11 luglio 2019, n. 64:  
<http://www.edscuola.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/07/Decreto-Legge-11-luglio-2019-n.-64.pdf>
- Decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/09/21/19G00111/sg>
- Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione, 10 maggio 2017,  
[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_it.pdf)
- EU 5G Toolbox: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>
- Ferrazzi A., *Il mondo che (ri)nasce. La nostra vita dopo la pandemia*, Rubbettino (2020).
- Fifield A., "Bloodthirsty like a wolf: inside the military-style discipline at China's tech titan Huawei", Washington Post, 13 dicembre 2018,  
[https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/bloodthirsty-like-a-wolf-inside-the-military-style-discipline-at-chinas-tech-titan-huawei/2018/12/12/76055116-fd85-11e8-a17e-162b712e8fc2\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/bloodthirsty-like-a-wolf-inside-the-military-style-discipline-at-chinas-tech-titan-huawei/2018/12/12/76055116-fd85-11e8-a17e-162b712e8fc2_story.html)

- Garofoli R., "Il controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative" in Foreign Direct Investment Screening: il controllo sugli investimenti esteri diretti. Bologna (2019). Il Mulino
- Gartenberg C., "Trump wants 6G Internet 'as soon as possible'", The Verge, 21 febbraio 2019, <https://www.theverge.com/2019/2/21/18234540/donald-trump-6g-internet-5g-us-telecom-cell-network-carriers>
- Giacobbe F., "Golden power, non tutti i poteri che luccicano sono d'oro. Parla Nones", Formiche, 8 aprile 2020 <https://formiche.net/2020/04/golden-power-parla-nones-iai/>
- Gliubich S., "Il Regolamento europeo per lo screening degli investimenti diretti esteri. Opportunità od occasione mancata per i 'poteri speciali' dell'Unione Europea?" in Golden Power, Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), dicembre 2019.
- Napolitano G., "I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo" in Foreign Direct Investment Screening, il controllo sugli investimenti esteri diretti. Bologna (2019). Il Mulino
- Pancevski B., Germano S., "Drop Huawei or see intelligence haring pared back, U.S. tells Germany", Wall Street Journal, 11 marzo 2019, <https://www.wsj.com/articles/drop-huawei-or-see-intelligence-sharing-pared-back-u-s-tells-germany-11552314827>
- Pica P., "Cassese: Tim-Vivendi e il golden power? Attenzione ai nuovi nazionalismi", Corriere della Sera, 28 agosto 2017 [https://www.corriere.it/economia/17\\_agosto\\_28/cassese-tim-vivendi-golden-power-attenzione-nuovi-nazionalismi-9ba83228-8c28-11e7-b9bf-](https://www.corriere.it/economia/17_agosto_28/cassese-tim-vivendi-golden-power-attenzione-nuovi-nazionalismi-9ba83228-8c28-11e7-b9bf-)

f9bee7e83ed2\_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=baCjeSfN&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Feconomia%2F17\_agosto\_28%2Fcassese-tim-vivendi-golden-power-attenzione-nuovi-nazionalismi-9ba83228-8c28-11e7-b9bf-f9bee7e83ed2.shtml

- Rossi E., "Ombre cinesi. Gli allarmi delle intelligence occidentali al Copasir", Formiche.net, 6 ottobre 2018, <https://formiche.net/2018/10/perche-il-copasir-e-preoccupato-per-la-penetrazione-di-huawei-in-italia/>
- Secure 5G deployment in the EU: Implementing the EU toolbox – Communication from the Commission, 29 gennaio 2020, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/secure-5g-deployment-eu-implementing-eu-toolbox-communication-commission>
- Stratmann K., "Germany, Italy and France push for E.U. powers to block strategic investors", Handelsblatt, 14 febbraio 2017, <https://www.handelsblatt.com/today/companies/handelsblatt-exclusive-germany-italy-and-france-push-for-e-u-powers-to-block-strategic-investors/23566584.html?ticket=ST-3630339-4MlAlSCaFmowWBNPZ93g-ap1>
- Vanorio F., "Huawei-Usa. Come la competizione nel 5G e 6G vrà ripercussioni su difesa, intelligence e sicurezza globali", Startmag.it, 3 maggio 2019, <https://www.startmag.it/mondo/huawei-usa-come-la-competizione-nel-5g-e-6g-avra-ripercussioni-su-difesa-intelligence-e-sicurezza-globali/>
- Watanabe N., "Race for 6G: South Korea and China off to early leads", Nikkei Asian Review, 3 giugno 2020, <https://asia.nikkei.com/Business/Technology/Race-for-6G-South-Korea-and-China-off-to-early-leads>

