COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.9.2017
COM(2017) 494 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Accogliere con favore gli investimenti esteri diretti tutelando nel contempo gli interessi fondamentali

1. Introduzione

Il 10 maggio 2017 la Commissione europea ha pubblicato il documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione[1], avviando un dibattito su come orientare la globalizzazione in modo che sia vantaggiosa per tutti. Il documento sottolinea l'impegno costante dell'Unione europea (UE) a favore di un commercio globale aperto, sostenibile, equo e fondato sulle regole attraverso la cooperazione internazionale. L'UE tuttavia non esiterà a intervenire per tutelare i suoi cittadini e le sue imprese qualora paesi o imprese stranieri dovessero adottare pratiche sleali o destare preoccupazione per la sicurezza e l'ordine pubblico.

Questi principi si applicano pienamente agli investimenti esteri diretti di paesi terzi, che rientrano nella politica commerciale comune dell'UE. Tali investimenti sono un'importante fonte di crescita, occupazione e innovazione e hanno comportato notevoli vantaggi per l'UE e per il resto del mondo. È per questo che l'UE intende mantenere un clima favorevole agli investimenti. Allo stesso tempo, il documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione ha riconosciuto l'emergere di crescenti preoccupazioni riguardo all'acquisizione strategica delle imprese europee che dispongono di tecnologie fondamentali da parte di investitori stranieri, soprattutto aziende statali. Tali preoccupazioni hanno messo in dubbio la capacità dell'attuale quadro normativo di farvi fronte.

Il Consiglio europeo ha accolto con favore l'iniziativa della Commissione di gestire la globalizzazione e in particolare di analizzare gli investimenti dei paesi terzi in settori strategici[2]. Da parte sua, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione "a passare al vaglio, insieme agli Stati membri, gli investimenti esteri diretti dei paesi terzi nell'UE nei settori strategici, nelle infrastrutture e nelle principali tecnologie del futuro o in altre risorse importanti ai fini della sicurezza nonché della protezione dell'accesso alle stesse"[3].

Al fine di far fronte alle potenziali ripercussioni delle acquisizioni transfrontaliere sulla sicurezza e sull'ordine pubblico, quasi la metà degli Stati membri dell'UE attualmente dispone di meccanismi di controllo degli investimenti esteri diretti e si riserva la facoltà di limitare gli investimenti che costituiscono una minaccia per i loro interessi essenziali. Tuttavia, nonostante una chiara dimensione europea per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti, non vi è alcuna cooperazione sistematica tra gli Stati membri, né un approccio a livello di UE a tali questioni.

La presente comunicazione suggerisce pertanto misure concrete per il controllo di determinati investimenti esteri diretti nell'UE [4] da parte degli Stati membri e, se del caso, della Commissione. Essa accompagna una proposta di regolamento che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti di paesi terzi per motivi di sicurezza e di ordine

[1] COM(2017) 240 del 10 maggio 2017 "Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione"

[2] Conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2017.

[3] Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2017 sulla creazione di un'ambiziosa strategia industriale per l'UE come priorità strategica per la crescita, l'occupazione e l'innovazione in Europa. Inoltre, una proposta di atto dell'Unione sul monitoraggio degli investimenti esteri in settori strategici è attualmente in discussione nell'ambito della Commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo (Parlamento europeo 2014-2019, B[8-0000/2017] del 20.3.2017).

[4] La presente comunicazione riguarda unicamente gli investimenti esteri diretti di paesi terzi e non concerne gli investimenti di portafoglio.

pubblico nell'UE, un meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e un quadro per il controllo a livello dell'UE.

2. L'UE è aperta agli investimenti esteri…

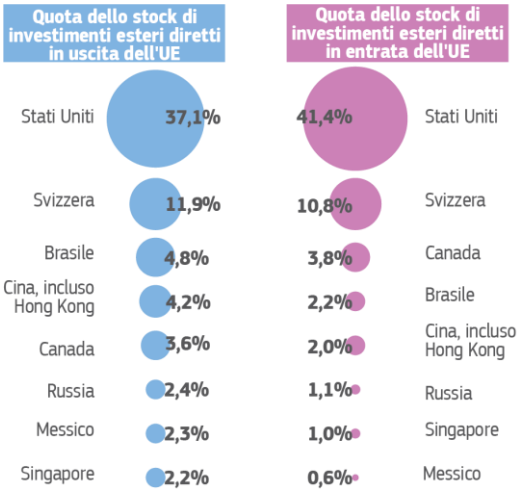
L'UE dispone di uno dei regimi in materia di investimenti più aperti al mondo.[5] L'apertura agli investimenti esteri è sancita nei trattati dell'UE[6]. L'Unione europea è la maggiore fonte e destinazione mondiale di investimenti esteri diretti. Alla fine del 2015 il volume degli investimenti esteri diretti in entrata nell'UE era pari a oltre 5 700 miliardi di euro, a fronte di 5 100 miliardi di euro negli Stati Uniti e 1 100 miliardi di euro in Cina. Allo stesso tempo, gli investitori dell'UE detenevano 6 900 miliardi di euro di investimenti esteri diretti nei paesi terzi[7].

I flussi di investimenti esteri diretti nell'UE si sono ripresi rispetto ai livelli inferiori registrati nel periodo della crisi finanziaria e nel periodo post-crisi, in particolare tra il 2008 e il 2010. Nel 2015 gli investimenti esteri diretti in entrata hanno raggiunto quasi 470 miliardi di euro, più del livello massimo pre-crisi registrato nel 2007[8]. La ripresa è stata sorretta da un aumento sia del numero che del valore delle operazioni transfrontaliere internazionali di fusione e di acquisizione, che continuano a rappresentare la maggior parte degli afflussi di investimenti esteri diretti.

Allo stesso tempo, si manifestano nuove tendenze che vedono **alcune economie emergenti svolgere un ruolo sempre più incisivo come investitori esteri diretti**. Gli Stati Uniti restano di gran lunga il maggiore investitore estero nell'UE, ma la loro quota del volume di investimenti esteri diretti esteri nell'UE è scesa nel 2015 al 41,4%, rispetto al 51,3% del 1995. Nello stesso periodo anche la quota del Giappone è scesa dal 7,7% a meno del 3%. Allo stesso tempo, Brasile e Cina hanno registrato un aumento significativo delle loro quote, che sono passate rispettivamente dallo 0,2% e 0,3% del 1995 al 2,2% e 2% nel 2015[9], occupando così il quinto e il sesto posto tra i maggiori investitori stranieri nell'UE (cfr. i grafici qui di seguito).

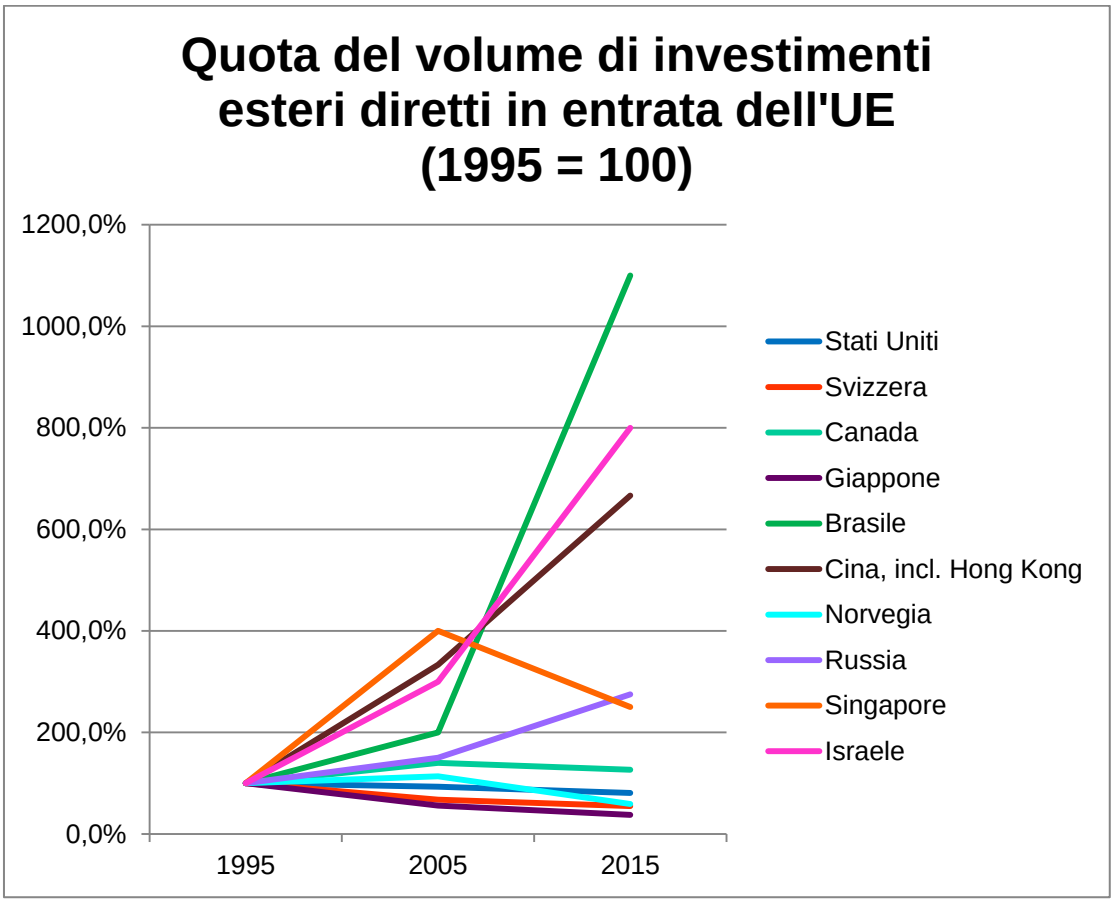
[5] Cfr. ad esempio l'indice delle restrizioni regolamentari dell'OCSE per gli investimenti esteri diretti: http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm
[6] Articoli 63 e 206 del TFUE.
[7] Eurostat.
[8] Eurostat.
[9] Eurostat.

Grafico 1: Composizione del volume di investimenti esteri diretti in entrata e in uscita dell'UE per partner internazionale, fine 2015



Fonte: Eurostat.

Grafico 2: Evoluzione delle quote dei dieci principali investitori nel volume degli investimenti esteri diretti in entrata dell'UE[10]



Fonte: Eurostat.

[10] I dati non prendono in considerazione gli investimenti tramite società veicolo.

L'UE accoglie favorevolmente gli investimenti esteri a causa dei notevoli benefici che ne derivano per l'economia e la società in generale. Gli investimenti esteri diretti sono fonte di crescita e occupazione e collegano le imprese dell'UE alle catene del valore mondiali che trainano l'economia moderna. Incrementano la produttività e rendono più competitive le nostre imprese migliorando l'assegnazione delle risorse, apportando capitali, tecnologie e conoscenze, rafforzando la concorrenza, stimolando l'innovazione e aprendo nuovi mercati alle esportazioni dell'UE. Sostengono inoltre gli obiettivi del piano di investimenti per l'Europa e altri progetti e programmi dell'UE. Gli investimenti esteri diretti in uscita offrono vantaggi analoghi a quelli dei flussi in entrata, anche per l'attuazione dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Per tutti questi motivi, l'UE continuerà a sostenere la liberalizzazione e la protezione degli investimenti a livello mondiale.

Sebbene solo lo 0,4% delle imprese dell'UE sia controllato da investitori non UE, tali imprese sono in media molto più grandi di quelle di proprietà di investitori dell'UE. Di conseguenza, rappresentano circa il 13% del fatturato totale e l'11% del valore aggiunto e sono responsabili del 6% dell'occupazione totale nell'UE[11].

3. …ma con l'evoluzione dei modelli di investimento estero, è necessario garantire la sicurezza e l'ordine pubblico

L'apertura dell'UE agli investimenti esteri non è destinata a cambiare. Tuttavia, è necessario che sia affiancata da politiche vigorose e adeguate, innanzitutto per aprire i mercati dei paesi terzi alle imprese dell'UE, garantire che tutti rispettino le stesse regole e proteggere gli investimenti dell'UE nei paesi terzi, e in secondo luogo per proteggere le attività presenti nell'UE dalle acquisizioni che potrebbero nuocere agli interessi fondamentali dell'UE o dei suoi Stati membri.

Gli investitori esteri si concentrano sempre di più sulla ricerca di nuovi mercati e attività strategiche e le **imprese statali svolgono un ruolo sempre più importante nell'economia globale**[12]. In alcune economie le imprese statali sono responsabili di una quota significativa degli investimenti esteri diretti in uscita, in alcuni casi nell'ambito di una dichiarata strategia governativa[13]. Oltre alla partecipazione diretta dello Stato nelle imprese, vi sono anche situazioni in cui determinate imprese sono direttamente o indirettamente influenzate dallo Stato in vari modi, o in cui lo Stato facilita le acquisizioni estere da parte di imprese nazionali, in particolare agevolando l'accesso ai finanziamenti a tassi inferiori a quelli di mercato.

In tale contesto sussiste il rischio che in singoli casi **gli investitori stranieri possano cercare di acquisire il controllo o di esercitare influenza nelle imprese europee le cui attività hanno ripercussioni sulle tecnologie cruciali, sulle infrastrutture, sui fattori produttivi o sulle informazioni sensibili**. Il rischio sorge anche e soprattutto quando gli investitori stranieri sono statali o controllati dallo Stato, anche mediante finanziamenti o altri mezzi. Tali acquisizioni possono consentire agli Stati in questione di utilizzare le attività a scapito non solo del vantaggio tecnologico ma anche della sicurezza e dell'ordine pubblico dell'UE.

[11] Eurostat.
[12] UNCTAD, World Investment Report: Investment and the Digital Economy ((Relazione sugli investimenti a livello mondiale: investimenti ed economia digitale), 2017.
[13] Idem.

Per far fronte a questo tipo di preoccupazioni, **molti dei principali partner internazionali dell'UE hanno istituito e utilizzano meccanismi di controllo degli investimenti esteri diretti**. Fra questi figurano Australia, Canada, Cina, India, Giappone e Stati Uniti.

Esempi di controllo degli investimenti esteri diretti

Stati Uniti

Dal 1975 il Comitato sugli investimenti esteri negli Stati Uniti (CFIUS, *Committee on Foreign Investment in the United States*) monitora e controlla le operazioni che potrebbero risultare nel controllo di un'impresa statunitense da parte di un soggetto straniero al fine di determinare l'impatto di tali operazioni sulla sicurezza nazionale. Il CFIUS è un servizio interagenzia e come tale è autorizzato a procedere all'esame formale degli investimenti esteri diretti; inoltre, la legge del 2007 sugli investimenti esteri e la sicurezza nazionale impone un controllo esteso delle operazioni estere controllate dal governo. Tra il 2009 e il 2014 il CFIUS ha ricevuto 627 notifiche di progetti di acquisizione di imprese statunitensi da parte di aziende straniere, e ne ha esaminato formalmente il 40% circa: delle 244 operazioni esaminate, 47 (vale a dire circa il 7% degli accordi controllati) sono state annullate dalle imprese interessate durante il periodo dell'accertamento e una è stata annullata con decisione presidenziale dopo l'accertamento condotto dal CFIUS.

Fonte: www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx

Australia

Secondo la legge del 1975 sulle acquisizioni e i rilevamenti esteri, per procedere con determinati progetti di investimenti esteri è necessario che siano notificati e approvati (mediante notifica di non obiezione). Il controllo, effettuato dal tesoriere (ministro competente per la spesa pubblica) che si avvale della consulenza della commissione preposta all'esame degli investimenti esteri, si basa sulla valutazione dell'interesse nazionale. I settori identificati come sensibili in questo contesto comprendono i mezzi di comunicazione, le telecomunicazioni, i trasporti, le industrie collegate alla difesa, l'estrazione di uranio e plutonio e gli impianti nucleari. Gli obblighi di notifica variano, tra l'altro, in base al settore, al tipo e al valore dell'acquisizione, agli accordi di libero scambio e al fatto che l'investitore sia privato o pubblico.

Fonte: firb.gov.au

4. La politica commerciale e di investimento dell'UE come spinta ad investimenti aperti ed equi

Molti paesi mantengono ancora notevoli ostacoli agli investimenti esteri e non offrono condizioni di investimento comparabili agli operatori dell'UE. Benché siano stati compiuti progressi nella liberalizzazione degli investimenti, di recente il numero di nuove misure restrittive è nuovamente aumentato[14].

La creazione di condizioni di parità con i paesi terzi per gli investimenti è di fondamentale importanza. **La politica commerciale e di investimento dell'UE[15] è lo strumento più**

[14] COM(2017) 338 final "RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sugli ostacoli al commercio e agli investimenti", 1° gennaio 2016 - 31 dicembre 2016".

[15] Comunicazione COM(2015)497 del 14 ottobre 2015 "Commercio per tutti: Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile".

idoneo a garantire che i paesi terzi offrano un livello di apertura agli investimenti esteri equivalente a quello dell'UE e a promuovere condizioni di parità per gli operatori dell'UE.

L'UE sta perseguendo **accordi bilaterali o regionali che prevedono norme e impegni vincolanti sugli investimenti esteri**, in particolare quelli diretti, con un'ampia gamma di partner[16]. Questi accordi garantiscono in particolare che gli investitori dell'UE beneficino di un quadro giuridico più chiaro e di un migliore accesso ai mercati esteri. Inoltre, la Commissione chiede disposizioni volte a salvaguardare la proprietà intellettuale, accrescere la trasparenza, limitare i sussidi particolarmente distorsivi degli scambi commerciali e disciplinare il comportamento delle imprese statali. I principali risultati conseguiti nel garantire un contesto più aperto, equo e fondato sulle regole per gli scambi e gli investimenti sono evidenziati nella comunicazione della Commissione su una politica commerciale moderna per la gestione della globalizzazione e in una relazione sull'attuazione della strategia commerciale dell'UE "Commercio per tutti", adottate insieme alla presente comunicazione.

Anche in tale contesto l'UE annette la massima importanza alla **cooperazione multilaterale e alla regolamentazione**. L'accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) dell'Organizzazione mondiale del commercio contiene norme dettagliate sullo stabilimento dei prestatori di servizi stranieri, che disciplinano l'accesso al mercato e gli impegni di non discriminazione, mentre il Codice di liberalizzazione dei movimenti di capitale dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) prevede norme sulla liberalizzazione dei movimenti di capitali.

È importante osservare che questi accordi internazionali in materia di scambi e investimenti conclusi dall'UE e dai suoi Stati membri prevedono **deroghe agli obblighi in materia di trattamento nazionale e accesso al mercato che consentono ai firmatari di adottare provvedimenti volti a tutelare gli interessi di sicurezza o l'ordine pubblico**, purché tali provvedimenti non costituiscano una discriminazione arbitraria o ingiustificata o una restrizione dissimulata agli scambi.

Nel 2016 il G20 ha adottato i principi guida per la definizione di politiche di investimento su scala mondiale[17], che richiedono condizioni aperte, non discriminatorie, trasparenti e prevedibili per gli investimenti. Nel 2017 i membri del G20 hanno nuovamente sottolineato l'importanza di quadri per gli scambi commerciali e gli investimenti reciproci, ribadendo il loro impegno a favore della parità di condizioni.

L'UE proseguirà gli sforzi a livello bilaterale e multilaterale per fare in modo che i paesi terzi offrano un livello di apertura per gli investimenti esteri equivalente a quello dell'UE e mantengano condizioni di parità per gli operatori dell'UE. L'UE sostiene inoltre le discussioni sull'agevolazione degli investimenti nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio.

[16] Gli accordi di libero scambio si trovano in fasi diverse del processo di discussione con Australia, Canada, Cile, India, Indonesia, Giappone, Mercosur, Messico, Marocco, Nuova Zelanda, Filippine, Singapore, Vietnam e Turchia. L'UE sta inoltre negoziando accordi di investimento autonomi con la Cina e il Myanmar.

[17] Dichiarazione in occasione della riunione dei ministri del commercio del G20, allegato III, 9-10 luglio 2016, Shanghai.

5. Controllo degli investimenti esteri diretti

5.1. Meccanismi di controllo esistenti negli Stati membri dell'UE

Quasi la metà degli Stati membri dell'UE dispone di meccanismi attraverso i quali controlla gli investimenti esteri diretti. È il caso di Austria, Danimarca, Germania, Finlandia, Francia, Lettonia, Lituania, Italia, Polonia, Portogallo, Spagna e Regno Unito.

Gli Stati membri seguono approcci diversi per quanto riguarda l'esatta portata e la concezione delle procedure di controllo.

In relazione alla portata, la maggior parte dei meccanismi di controllo esistenti si applicano sia agli investimenti all'interno dell'UE sia a quelli all'esterno dell'UE, mentre alcuni meccanismi si applicano unicamente agli investimenti dei paesi terzi ma possono prevedere disposizioni antielusione volte a prevenire gli abusi. In alcuni casi i meccanismi di controllo si applicano agli investimenti in determinati settori considerati strategici (ad esempio energia, telecomunicazioni, trasporti), mentre in altri casi non sono limitati a settori specifici. Gli investimenti cui si applicano i meccanismi di controllo sono generalmente qualificati mediante criteri qualitativi (ad esempio, acquisizione del controllo dell'impresa oggetto dell'offerta) e/o soglie quantitative (ad esempio, percentuale di azioni o diritti di voto). Per quanto riguarda i motivi per la conduzione del controllo, alcuni meccanismi si limitano alla tutela dell'interesse fondamentale della sicurezza nazionale, soprattutto per quanto riguarda la fabbricazione o il commercio di armi, munizioni, equipaggiamenti militari, materiale bellico e così via. Nella maggior parte dei casi tuttavia i meccanismi di difesa non si limitano al settore della difesa e sono correlati soprattutto alla tutela della sicurezza pubblica o dell'ordine pubblico.

Per quanto riguarda la concezione delle procedure di controllo, esistono due tipi principali di meccanismo: quelli che richiedono agli investitori di notificare un investimento prima che venga effettuato e contemplano un sistema di autorizzazione preventiva e quelli che prevedono un controllo ex post degli investimenti già completati, con la possibilità per gli investitori di richiedere spontaneamente il controllo dell'investimento prima del suo completamento.

I meccanismi di controllo nazionali rappresentano una restrizione alla libera circolazione dei capitali e alla libertà di stabilimento, in particolare per quanto riguarda gli investimenti all'interno dell'UE[18]. Tuttavia, il trattato consente agli Stati membri di adottare provvedimenti volti a limitare tali libertà purché non introducano discriminazioni basate sulla nazionalità, possano essere giustificati, in particolare da motivi di sicurezza pubblica o ordine pubblico o da altri motivi volti a tutelare gli interessi generali definiti dalla Corte di giustizia, e rispettino i principi di proporzionalità e certezza del diritto.

5.2. Politiche e strumenti pertinenti esistenti a livello di UE

Diverse politiche dell'UE contribuiscono a garantire i vantaggi degli investimenti esteri, limitando nel contempo i rischi associati.

[18] Articoli 63 e 49 del TFUE.

In primo luogo, **tutti gli investitori esteri nell'UE hanno l'obbligo fondamentale di rispettare le norme UE e nazionali applicabili**, ivi incluse le **norme UE in materia di concorrenza**, che comprendono il controllo di fusioni e acquisizioni. Se un investimento proposto, a prescindere dalla sua fonte o origine, rientra nel campo di applicazione del regolamento UE sulle concentrazioni [19], è possibile completarlo solo dopo l'esame e l'approvazione della Commissione europea. Scopo della procedura è impedire le concentrazioni che potrebbero seriamente ostacolare la concorrenza effettiva nel mercato interno. La valutazione della compatibilità di una concentrazione notificata effettuata a norma del regolamento UE sulle concentrazioni riguarda unicamente la concorrenza e non tiene conto delle questioni di sicurezza o di ordine pubblico.

Altre norme pertinenti sono previste dalla **legislazione dell'UE in materia di sicurezza delle infrastrutture critiche e dei servizi essenziali**. In alcuni casi tali norme riguardano l'impatto della proprietà straniera. Si possono citare i seguenti esempi:

- **diverse attività sono state individuate come critiche a livello europeo**: Galileo, Copernicus, Eurocontrol, le reti europee di trasmissione dell'energia elettrica e di trasporto del gas [20]. Particolare attenzione deve essere riservata alla sicurezza, all'integrità e alla proprietà di tali infrastrutture e alla necessità di garantirne un funzionamento ininterrotto. Inoltre, la legislazione dell'UE in materia di cibersicurezza[21] stabilisce un elenco di settori che forniscono servizi essenziali in cui gli operatori devono essere difesi dagli attacchi cibernetici[22].

- Alcune normative dell'UE **affrontano direttamente la questione dell'impatto della proprietà estera**. Per alcuni casi molto specifici esistono già norme relative al controllo estero su determinate attività europee, in particolare quando l'UE definisce i criteri per l'autorizzazione degli operatori anche in base alla nazionalità dei proprietari. Ad esempio, un vettore aereo non può essere autorizzato nell'UE se almeno il 50% delle sue azioni è detenuto da persone di paesi terzi, a meno che non esista un accordo con il suo paese d'origine[23]. Nella stessa ottica, conformemente alle norme UE in materia di energia, un gestore di sistema di trasporto del gas o di trasmissione dell'energia elettrica controllato da un paese terzo può operare nell'UE solo se nel processo di certificazione è stato dimostrato che non mette a rischio la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dello Stato membro nel quale dovrebbe operare o dell'Unione[24]. Un altro esempio è costituito dalle norme UE in materia di rilascio ed esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi[25], in base alle quali gli Stati membri possono, per motivi di sicurezza nazionale, rifiutare

[19] Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU L 24 del 29.1.2004, pag. 1).
[20] Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2013)318.
[21] Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione.
[22] Questi settori sono quelli dell'energia, dei trasporti, delle banche, delle infrastrutture dei mercati finanziari, della sanità, dell'approvvigionamento di acqua potabile, delle infrastrutture digitali e dei fornitori di servizi.
[23] Regolamento (CE) n. 1008/2008 recante norme comuni per la prestazioni di servizi aerei nella Comunità.
[24] Direttiva 2009/73 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas e direttiva 2009/72 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.
[25] Direttiva 94/22/CE, del 30 maggio 1994, relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi.

l'autorizzazione ad accedere a queste attività e ad esercirle a qualsiasi soggetto effettivamente controllato da paesi terzi o da cittadini di paesi terzi.

- La strategia europea di sicurezza energetica del 2014 della Commissione[26] prevede l'avvio di **un dibattito più ampio sul controllo delle infrastrutture strategiche nel settore energetico da parte di soggetti esterni all'UE**, in particolare imprese di proprietà statale, banche nazionali o fondi sovrani dei principali paesi fornitori che mirano a penetrare il mercato dell'UE e che rischiano di ostacolare la diversificazione dell'approvvigionamento e lo sviluppo della rete e dell'infrastruttura dell'UE. Come primo passo, la Commissione ha presentato proposte legislative concernenti la sicurezza dell'approvvigionamento del gas e dell'energia elettrica che obbligherebbero gli Stati membri a valutare i rischi posti dal controllo estero o dalla proprietà estera delle infrastrutture del gas e dell'energia elettrica e ad adottare i provvedimenti che essi ritengono necessari e che sono soggetti all'esame della Commissione e/o di un gruppo di esperti[27].

Tuttavia, nonostante queste iniziative settoriali, non vi è ad oggi alcun quadro giuridico completo a livello di UE che affronti i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico che determinati investimenti esteri diretti di paesi terzi possono comportare.

6. Verso un quadro UE per il controllo degli investimenti esteri diretti per motivi di sicurezza o di ordine pubblico

6.1. La necessità di agire

La Commissione riconosce pienamente la necessità di assicurare agli Stati membri la necessaria flessibilità in relazione al controllo degli investimenti esteri diretti, tenendo conto degli interessi legittimi di ciascuno Stato, delle diverse situazioni e delle specificità nazionali. Allo stesso tempo, la dimensione europea degli investimenti esteri diretti è evidente ed è per questo che essi rientrano nell'ambito della politica commerciale comune dell'UE[28]. Nel mercato interno le imprese dell'UE si avvalgono sempre più spesso della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, come pure della libera circolazione delle merci e dei capitali, e anziché operare in un unico Stato membro diffondono le loro attività e le loro catene di approvvigionamento in vari Stati membri. Anche gli investitori di paesi terzi desiderano cogliere i vantaggi del mercato interno investendo nelle imprese dell'UE, il che consente loro di realizzare notevoli economie di scala e di accedere al mercato interno. Inoltre, un investimento estero diretto in uno Stato membro può avere implicazioni per la sicurezza o per l'ordine pubblico di un altro Stato membro o dell'UE nel suo complesso. I meccanismi nazionali non sempre consentono di tenere pienamente conto di tale impatto transfrontaliero e di valutarlo. Inoltre, è necessario garantire un quadro che protegga le attività aventi un'importante dimensione europea, tenuto conto dei loro collegamenti con programmi o progetti di interesse a livello di Unione, come per esempio il sistema globale di navigazione satellitare europeo (Galileo).

[26] COM(2014) 330.

[27] Il nuovo regolamento che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010 è attualmente in fase di adozione e dovrebbe entrare in vigore nell'autunno 2017. Per l'energia elettrica, COM (2016)862, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica che abroga la direttiva 2005/89.

[28] Articolo 207 del TFUE.

La Commissione ritiene che una **cooperazione più stretta e un migliore coordinamento tra gli Stati membri sia essenziale** per reagire all'evoluzione del panorama degli investimenti e per rafforzare le sinergie tra le prerogative dell'UE e degli Stati membri. **La Commissione propone pertanto di adottare ulteriori misure per quanto riguarda gli investimenti di paesi terzi che potrebbero destare preoccupazioni in materia di sicurezza e ordine pubblico.**

In tale contesto, gli **obiettivi specifici** da perseguire sono i seguenti:

- fornire un quadro coerente per controllare gli investimenti esteri diretti nell'UE per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, senza interferire con le prerogative nazionali degli Stati membri;
- agevolare una cooperazione stretta e sistematica tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e la Commissione per quanto riguarda il controllo di determinati investimenti esteri diretti, laddove questi sollevino preoccupazioni per la sicurezza o l'ordine pubblico, anche intensificando lo scambio di informazioni;
- aumentare la trasparenza degli investimenti esteri diretti che potrebbero incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico;
- gestire in modo efficace i casi relativi ad investimenti esteri diretti che sollevano preoccupazioni per la sicurezza o l'ordine pubblico in relazione a progetti o programmi di interesse a livello di Unione;
- impedire l'elusione dei meccanismi nazionali di controllo degli investimenti esteri diretti.

Tali misure saranno adottate nel pieno rispetto degli obblighi derivanti dai trattati dell'UE e dagli accordi e dalle intese internazionali sottoscritti dall'UE e dagli Stati membri. A tale riguardo, laddove l'UE o gli Stati membri abbiano assunto impegni internazionali in materia di investimenti, il campo d'azione è già definito dalle eccezioni ivi contemplate per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico.

Inoltre, la Commissione propone misure proporzionate e trasparenti e nel contempo riduce al minimo gli oneri amministrativi che pesano su governi e investitori. La proposta garantisce anche un regime per gli investimenti tra paesi terzi diversi basato sulle regole, prevedibile e non discriminatorio, in linea con i principi fissati nella pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea[29].

6.2. Misure proposte

a. Proposta di regolamento

Parallelamente alla presente Comunicazione, la Commissione, alla luce di quanto sopra esposto e sulla base dell'articolo 207 del TFUE, presenta **una proposta di regolamento che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'UE**.

La proposta istituisce **un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'UE per motivi di sicurezza o di ordine pubblico**, fornendo nel contempo un elenco non esaustivo di fattori che potrebbero essere presi in considerazione nel determinare se un

[29] In particolare, le cause C-483/99 Commissione/Francia, C-463/00 Commissione/Spagna, C-326/07 Commissione/Italia, C-212/09 Commissione/Portogallo e C-244/11 Commissione/Grecia.

investimento estero diretto può avere ripercussioni sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. Essa stabilisce gli elementi essenziali del quadro procedurale per il controllo degli investimenti esteri diretti da parte degli Stati membri, compresi gli obblighi di trasparenza e l'obbligo di garantire possibilità di ricorso idonee per quanto riguarda le decisioni adottate nell'ambito dei meccanismi di controllo. Allo stesso tempo, la proposta consente agli Stati membri di disporre della flessibilità necessaria per controllare gli investimenti esteri diretti in base all'evoluzione delle circostanze e al contesto nazionale specifico.

Il progetto di regolamento istituisce inoltre un meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri, in particolare per i casi in cui gli investimenti esteri diretti in uno o più Stati membri possono influire sulla sicurezza o sull'ordine pubblico di un altro Stato membro.
Infine, il progetto di regolamento fornisce alla Commissione i mezzi per controllare gli investimenti esteri diretti che potrebbero incidere su progetti o programmi di interesse per l'Unione per motivi sicurezza o di ordine pubblico. Il regolamento proposto stabilisce i criteri per l'individuazione di tali progetti o programmi, tra cui per esempio Orizzonte 2020, Galileo ed EGNOS (Servizio europeo di copertura per la navigazione geostazionaria), Copernicus e le reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), dell'energia (TEN-E) e delle telecomunicazioni.

b. Misure complementari

Parallelamente all'adozione della proposta di regolamento che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'UE, che è soggetta alla procedura legislativa ordinaria, la Commissione **procederà immediatamente all'adozione delle seguenti misure**:

1. effettuerà entro la fine del 2018 un'ulteriore **analisi approfondita degli investimenti esteri diretti nell'UE**, soprattutto di quelli che riguardano settori strategici (ad esempio energia, spazio, trasporti) o attività strategiche (tecnologie e fattori produttivi connessi a settori strategici, infrastrutture critiche per più settori, dati sensibili) che potrebbero sollevare preoccupazioni per la sicurezza, l'ordine pubblico e/o il controllo delle attività critiche, in particolare se l'investitore è di proprietà di un paese terzo o è sotto il suo controllo o beneficia di importanti sussidi statali. A tal fine la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, effettuerà la raccolta dei dati al livello massimo di granularità, l'analisi delle tendenze e la valutazione dell'impatto, anche attraverso studi di casi. Se necessario, eseguirà un ulteriore studio per individuare le attività critiche. Sarà valutato anche il ruolo del sostegno statale nell'agevolazione delle acquisizioni;

2. istituirà un **gruppo di coordinamento** in materia di investimenti esteri diretti in entrata, che si occuperà anche di tutte le questioni che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento proposto. Il gruppo sarà presieduto dalla Commissione e composto dai rappresentanti degli Stati membri. Potrebbe essere attivo in particolare nei seguenti ambiti:
    - individuazione dei settori e delle attività aventi implicazioni strategiche per la sicurezza, l'ordine pubblico e/o il controllo delle attività critiche a livello nazionale, a livello transfrontaliero (ad esempio nel caso delle attività in uno Stato membro che possono avere implicazioni strategiche in un altro Stato membro) o a livello di UE (sulla base dell'elenco dei progetti o programmi di interesse a livello di Unione);
    - scambio di informazioni e analisi sugli investimenti esteri diretti, comprese le ragioni per investire, l'origine geografica e le fonti di finanziamento (pubbliche o private);

- discussione delle questioni di interesse comune, ivi incluse le questioni relative alle parità di condizioni come i sussidi e altre pratiche utilizzate dai paesi terzi per agevolare le acquisizioni strategiche e le ragioni che impediscono agli investitori europei di acquisire e mantenere tecnologie e fattori di produzione critici;
- condivisione delle migliori pratiche e delle lezioni apprese tra Stati membri per il controllo degli investimenti esteri diretti;
- discussione dell'opportunità di cooperare con i paesi terzi con i quali si hanno interessi e sfide in comune in merito alle ripercussioni degli investimenti esteri diretti sulla sicurezza e sull'ordine pubblico;
- promozione della convergenza delle politiche, nel rispetto dell'autonomia degli Stati membri in merito alla decisione di controllare o meno gli investimenti esteri diretti;
- ulteriore riflessione sulle modalità per proteggere le attività europee strategiche, anche attraverso un meccanismo di controllo a livello di UE;
- monitoraggio dell'entrata in vigore del regolamento proposto e considerazione di tutte le questioni connesse alla sua applicazione.

7. Conclusioni

La Commissione resta convinta dei vantaggi degli investimenti esteri diretti e del loro contributo decisivo all'incremento dei livelli di crescita e alla creazione di posti di lavoro di qualità nell'UE. Essa ritiene inoltre che un clima favorevole agli investimenti contribuisca allo sviluppo sostenibile in tutto il mondo. L'UE resterà pertanto il più strenuo sostenitore e promotore di un ambiente aperto e fondato sulle regole per gli investimenti internazionali. Attraverso la politica commerciale e di investimento, l'UE continuerà a insistere affinché i paesi terzi offrano un livello di apertura agli investimenti esteri equivalente a quello dell'UE e garantiscano condizioni di parità per gli operatori dell'UE.

È chiaro tuttavia che l'UE e i suoi Stati membri devono essere anche in grado di intervenire con determinazione e rapidità se gli investimenti esteri diretti possono pregiudicare la sicurezza o l'ordine pubblico. Per questo motivo, la Commissione presenta una proposta legislativa unitamente alla presente comunicazione. L'evoluzione del contesto internazionale impone l'intervento del Parlamento europeo e del Consiglio affinché l'iter legislativo sia rapido.

Parallelamente alla conduzione dei negoziati sul regolamento, la Commissione, nell'ambito del quadro vigente e in linea con la sezione 6.2, lettera b, della presente comunicazione, presterà particolare attenzione agli investimenti esteri diretti che potrebbero rappresentare una minaccia per la sicurezza o l'ordine pubblico ed esaminerà la situazione in stretta cooperazione con gli Stati membri. Questi ultimi sono invitati a contribuire attivamente a tale cooperazione e ai compiti dell'apposito gruppo di coordinamento che la Commissione istituirà.