



Bruxelles, 17.10.2024
COM(2024) 464 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Quarta relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione

{SWD(2024) 234 final}

INTRODUZIONE

Questa è la quarta relazione annuale della Commissione europea sull'applicazione del regolamento UE sul controllo degli investimenti esteri diretti (IED) ("regolamento sul controllo degli IED" o "regolamento").

Con la presente relazione, che si riferisce all'anno 2023, si intende garantire la trasparenza per quanto riguarda il funzionamento del controllo degli IED nell'UE e gli sviluppi relativi ai meccanismi nazionali di controllo. Si contribuisce alla responsabilità dell'Unione in un settore in cui, dati gli interessi di sicurezza in gioco, non è possibile né opportuno garantire la trasparenza in relazione alle singole operazioni.

La presente relazione, basata sulle relazioni dei 27 Stati membri e su altre fonti, è composta da quattro capitoli:

- il capitolo 1 riguarda le tendenze e le cifre relative agli IED nell'UE;
- il capitolo 2 affronta il tema degli sviluppi legislativi negli Stati membri;
- il capitolo 3 ha ad oggetto le attività di controllo degli IED svolte dagli Stati membri;
- il capitolo 4 tratta del meccanismo di cooperazione dell'UE in materia di controllo degli IED.

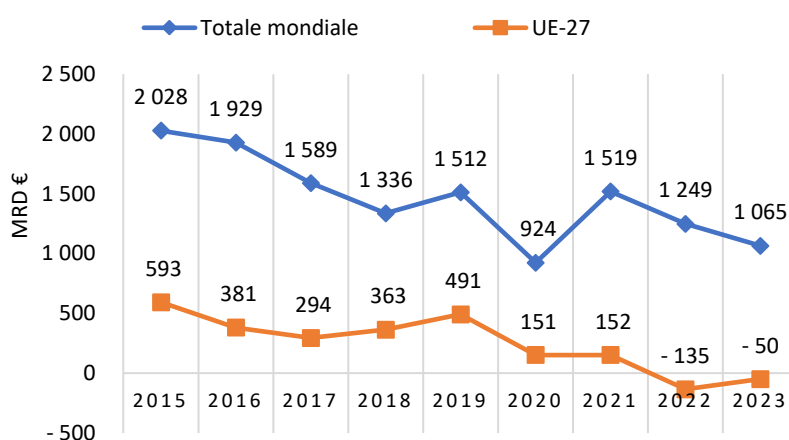
La presente relazione annuale costituisce uno strumento importante per il controllo degli scambi e degli investimenti strategici al fine di garantire la sicurezza nell'Unione europea.

CAPITOLO 1 – INVESTIMENTI ESTERI DIRETTI NELL'UNIONE EUROPEA

1. Evoluzione complessiva

Nel 2023 i flussi netti di IED a livello globale¹ sono diminuiti per il secondo anno consecutivo, scendendo al di sotto dei livelli del 2021. Il totale dei flussi globali in entrata è ammontato a poco più di 1 000 miliardi di EUR: si tratta di un calo su base annua del 15 % nel 2023 rispetto ai 1 200 miliardi di EUR del 2022 (figura 1). Nel 2023 si sono registrati cali dei flussi netti di IED in entrata (rispetto al 2022) per altri importanti destinatari di IED, come gli Stati Uniti (-6,2 %) e la Cina (-8 %). In contrasto con la tendenza al ribasso a livello mondiale che ha caratterizzato il 2023, in tale anno l'UE-27 ha registrato un aumento dei flussi netti di IED in entrata rispetto ai valori osservati nell'anno precedente, invertendo la tendenza al ribasso. I flussi netti in entrata sono però rimasti negativi: -50 miliardi di EUR rispetto a -135 miliardi di EUR nel 2022².

Figura 1: flussi netti di IED in entrata a livello mondiale e di UE³



Fonte: dati OCSE, estratti il 7 maggio 2024. I dati si riferiscono ai flussi netti di IED in entrata.

Il volume delle operazioni estere⁴ nell'UE-27 registra invece una tendenza al rialzo nel periodo compreso tra il 2015 e il 2023 (figura 2, colonne). Sebbene l'economia abbia dovuto affrontare

¹ Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione annuale sono forniti, per le attività relative agli IED, indicatori alternativi non basati sui flussi, che possono presentare notevoli oscillazioni.

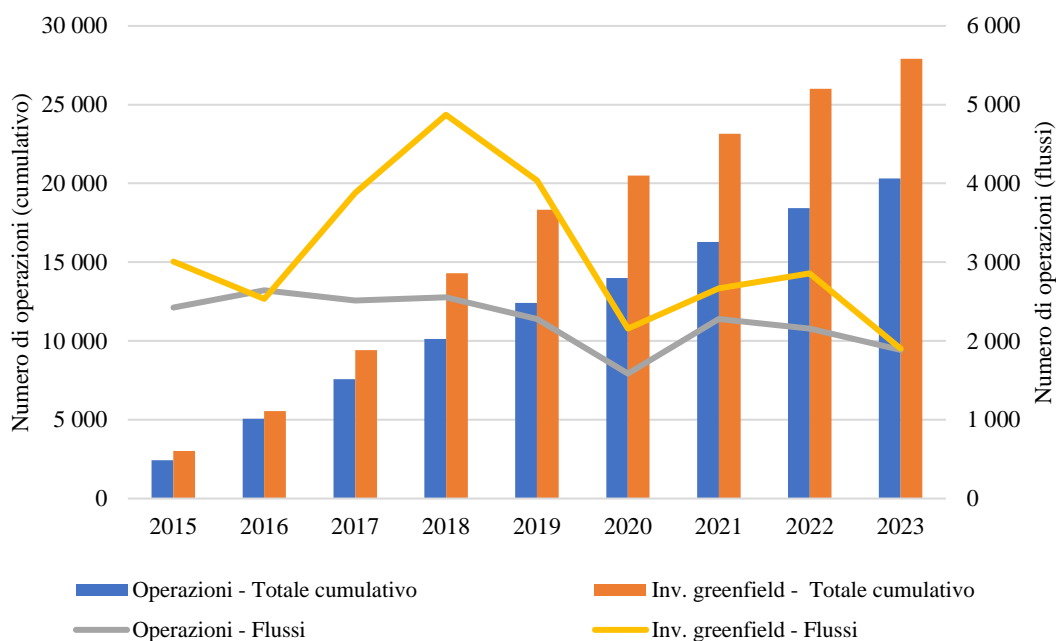
² Il risultato dell'UE-27 per il 2023 è stato determinato principalmente dalla diminuzione degli IED in entrata verificatasi nei Paesi Bassi e nuovamente in Lussemburgo, cfr. OCSE, FDI IN FIGURES, aprile 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/FDI-in-Figures-April-2024.pdf>. I valori negativi dei flussi di IED in entrata sono in gran parte spiegati dai notevoli disinvestimenti - dovuti a componenti di debito e di deficit patrimoniale che hanno interessato società holding - prodottisi in questi due paesi nel 2023. I Paesi Bassi (con un flusso di IED in entrata pari a -135 miliardi di EUR nel 2023) hanno contribuito in particolar modo al risultato negativo dei flussi netti in entrata nell'UE-27, dato che nel quarto trimestre del 2023 alcune multinazionali hanno trasferito in altri paesi le loro operazioni *conduit*.

³ Si noti che i dati sono stati leggermente rivisti dall'OCSE rispetto all'anno scorso.

numerose sfide significative, negli ultimi cinque anni l'UE-27 ha ricevuto una media di 4 761 investimenti esteri diretti (IED) l'anno. Questa tendenza positiva a livello cumulativo conferma l'apertura dei paesi dell'UE agli investimenti esteri.

Il numero complessivo di operazioni di IED è aumentato, passando da una cifra iniziale di 5 430 nel 2015 a 48 231 nel 2023.⁵ Gli aumenti più marcati su base annua sono stati osservati nel 2017 e nel 2018 (con aumenti annui pari rispettivamente al 60 % e al 44 %), seguiti da un aumento annuo più moderato - pari al 26 % - nel 2019, che ha preceduto il rallentamento causato nel 2020 dalla pandemia. Considerando separatamente i due tipi di IED, le operazioni estere di fusione e acquisizione sono passate da 2 423 nel 2015 a 20 317 nel 2023. Analogamente, gli investimenti greenfield esteri sono aumentati a livello cumulativo, passando da 3 007 progetti nel 2015 a 27 914 nel 2023.

Figura 2: numero cumulativo annuo di operazioni e andamento dei flussi nell'UE-27 durante il periodo 2015-2023



Fonte: elaborazione del JRC sulla base di dati estratti da Bureau van Dijk l'11 marzo 2024 (Orbis M&A e Orbis Crossborder Investment). I dati relativi al 2015 corrispondono ai flussi di IED nel 2015, mentre i dati rappresentati nelle barre relative agli anni successivi corrispondono alla somma cumulativa dei flussi annui. I dati dell'anno iniziale (2015) utilizzati per il calcolo del numero cumulativo di operazioni corrispondono al flusso di operazioni registrato in quell'anno.

⁴Gli investimenti esteri diretti possono assumere due forme diverse: investimenti greenfield e fusioni e acquisizioni. Gli investimenti greenfield internazionali comportano in genere la creazione di una nuova società o di strutture all'estero, mentre una fusione o un'acquisizione internazionale equivale al trasferimento della proprietà di beni esistenti relativi a un'attività economica a un proprietario all'estero.

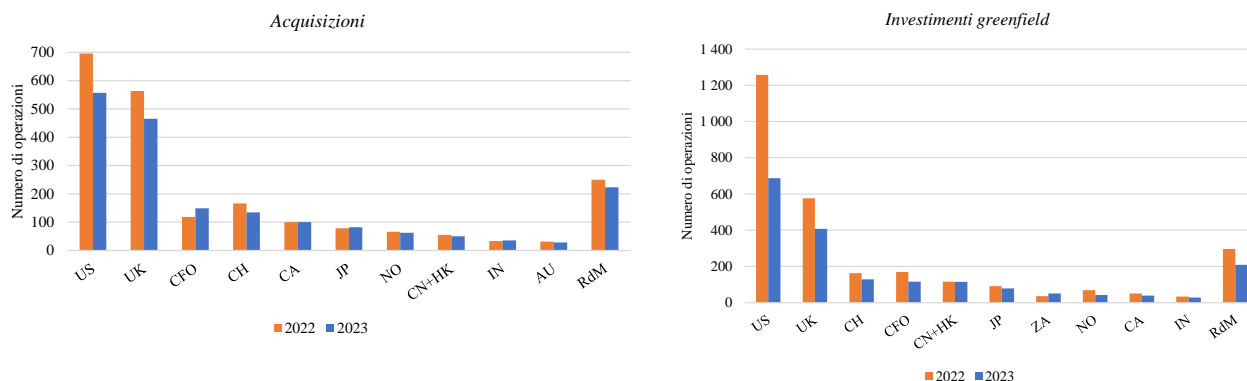
⁵ Approssimazione al numero cumulativo di operazioni estere a partire dal 2015; i dati del 2015 rappresentano cioè un flusso.

Tuttavia, la tendenza globale al ribasso dei flussi di IED in entrata illustrata nella figura 1 si osserva anche nei flussi basati sui dati a livello di operazione (figura 2, linee). Dopo una solida ripresa post-COVID nel 2021, anno in cui il numero di operazioni registrate ha raggiunto i livelli del 2019, le operazioni estere di acquisizione sono calate su base annua nel 2022 rispetto al 2021 (-5,4 %) e di nuovo nel 2023 rispetto al 2022 (-13 %). Per quanto riguarda gli investimenti greenfield, nel periodo post-Covid il numero di progetti non ha fatto registrare una ripresa equivalente rispetto ai valori del 2019; infatti, se da un lato nel 2022 si è osservato un aumento annuale del 7,1 % rispetto al 2021, dall'altro nel 2023 il flusso di progetti nell'UE è calato notevolmente (-33 %) rispetto al 2022. Nel 2023 l'UE-27 è stata destinataria di 1 885 operazioni estere (in calo rispetto alle 2 156 operazioni del 2022) e di 1 902 progetti greenfield esteri (in calo rispetto ai 2 858 progetti del 2022). La tendenza al ribasso su base annua osservata nel 2023 è il risultato delle persistenti incertezze⁶ cumulatesi in relazione all'economia dell'UE e dell'inasprimento della politica monetaria a partire dalla seconda metà del 2022.

2. Principali paesi di origine degli investitori esteri

Da un confronto tra il 2022 e il 2023 per quanto riguarda le operazioni di investimento estero per giurisdizione di origine emerge che, malgrado un calo complessivo del 24 % nel 2023 rispetto al 2022, le operazioni di fusione e acquisizione con origine in alcune giurisdizioni come i centri finanziari offshore (CFO) sono aumentate del 26 % (figura 3).

Figura 3: numero di acquisizioni di partecipazioni azionarie (a sinistra) e di investimenti greenfield (a destra) nel 2023 e nel 2022 nell'UE – Dati per giurisdizione estera (dieci principali investitori)*



Fonte: elaborazione del JRC sulla base di dati estratti da Bureau van Dijk l'11 marzo 2024 (Orbis M&A e Orbis Crossborder Investment). CFO: centri finanziari offshore⁷. RdM: resto del mondo. (*) Acquisizioni di partecipazioni azionarie superiori al 10 % del capitale dell'impresa dell'UE-27.

⁶ Nel febbraio 2024 è iniziato il terzo anno della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Le tensioni geopolitiche e l'ampliamento del conflitto in Medio Oriente costituiscono ulteriori fonti di rischio.

⁷ I paesi offshore più importanti per numero di operazioni nel 2023 sono (in ordine alfabetico): Bermuda, Isole Cayman, Isole Vergini britanniche, Liechtenstein e Monaco. Per l'elenco completo dei centri finanziari offshore cfr. ad esempio il documento di lavoro dei servizi della Commissione che dà seguito alla comunicazione della

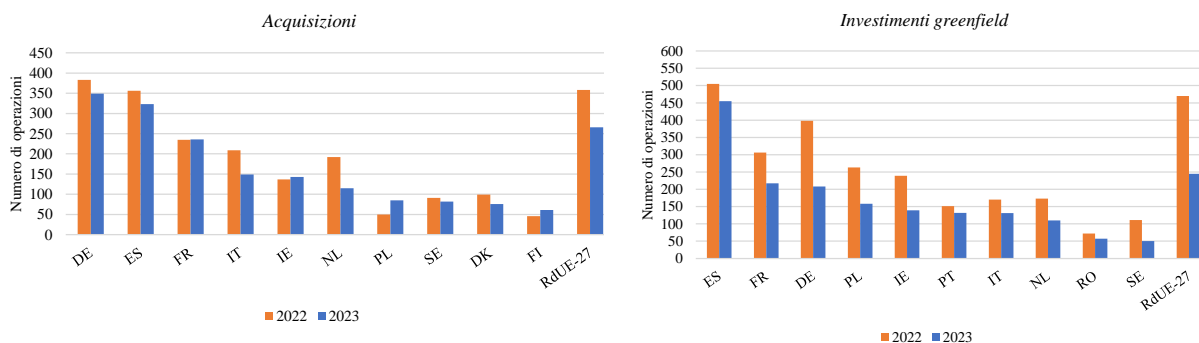
Nel 2023 gli Stati Uniti si sono confermati come il principale investitore estero nell'UE-27: sono infatti stati all'origine del 30 % delle acquisizioni (557 operazioni) e del 36 % degli investimenti greenfield (687 progetti). Gli Stati Uniti hanno mantenuto la prima posizione, malgrado il brusco calo registrato su base annua nel 2023 nel numero sia di acquisizioni (-20 %) sia, in particolare, di progetti greenfield (-45 %). Gli investitori del Regno Unito hanno realizzato il 25 % (465 operazioni) delle acquisizioni del 2023 e il 21 % dei progetti greenfield (407 progetti) nell'UE-27, posizionandosi al secondo posto nella classifica delle giurisdizioni estere. Anche nel caso del Regno Unito le acquisizioni e i progetti greenfield sono diminuiti nel 2023 rispetto al 2022, facendo registrare un calo su base annua rispettivamente del 17 % e del 29 %.

Le operazioni con origine nei centri finanziari offshore sono aumentate di oltre il 26 % nel 2023 rispetto al 2022, raggiungendo una quota pari al 7,9 % delle acquisizioni di partecipazioni azionarie. Nel 2023 sono aumentate anche le operazioni estere con origine in Giappone (+5,1 %) e in India (+6,1 %). Si è invece registrato un andamento negativo su base annua per le operazioni di fusione e acquisizione con origine in Svizzera (-19 %), Norvegia (-6,1 %) e Cina (-9,1 %), mentre le operazioni estere con origine in Canada sono rimaste stabili. Per quanto riguarda gli investimenti greenfield, tutte le giurisdizioni di origine classificate ai primi dieci posti (con l'unica eccezione del Sud Africa) hanno registrato cali generalizzati su base annua - in termini di numero di progetti nel 2023 - che vanno dal -0,9 % per la Cina al -39 % per la Norvegia e -31 % per i centri finanziari offshore.

3. Principali destinatari delle acquisizioni estere

Nel 2023 il numero di operazioni estere nell'UE è calato in generale rispetto al 2022 per la maggior parte degli Stati membri (figura 4), con poche eccezioni, come nel caso di Polonia, Finlandia e Irlanda, per quanto concerne le acquisizioni di partecipazioni azionarie.

Figura 4: numero di acquisizioni di partecipazioni azionarie* (a sinistra) e di investimenti greenfield (a destra) nel 2023 e nel 2022 – Dati per Stato membro destinatario (dieci principali destinatari dell'UE-27)



Commissione "Accogliere con favore gli investimenti esteri diretti tutelando nel contempo gli interessi fondamentali" (SWD(2019) 108 final del 13 marzo 2019).

Fonte: elaborazione del JRC sulla base di dati estratti da Bureau van Dijk l'11 marzo 2024 (Orbis M&A e Orbis Crossborder Investment). RdUE-27: resto dell'UE-27. (*) Acquisizioni di partecipazioni azionarie superiori al 10 % del capitale dell'impresa dell'UE-27.

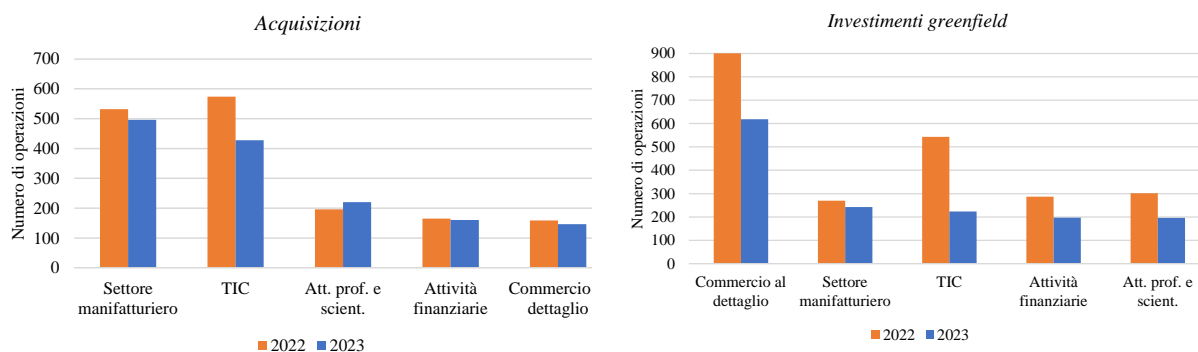
Le acquisizioni estere hanno avuto come principali paesi destinatari la Germania e la Spagna, che hanno ricevuto rispettivamente il 19 % (349) e il 17 % (323) delle operazioni totali realizzate nel 2023. Nel 2023 i due Stati membri hanno registrato, su base annua, un calo analogo del numero di acquisizioni estere ricevute (-9 % circa). Altri Stati membri destinatari di rilievo nell'UE, per quota di fusioni e acquisizioni, sono stati la Francia (13 %), l'Italia (7,9 %) e l'Irlanda (7,6 %). Nella maggior parte degli Stati membri si è osservato un calo del numero di operazioni nel 2023, con i tassi più elevati in Italia (-29 %) e nei Paesi Bassi (-40 %). Un aumento delle operazioni di fusione e acquisizione si è registrato in Irlanda (+4,4 %), Polonia (+70 %) e Finlandia (+33 %). Nel 2023 sono aumentate marginalmente le acquisizioni estere di società francesi rispetto al 2022.

Nel 2023 gli investimenti greenfield esteri hanno avuto come principali paesi destinatari la Spagna e la Francia, che hanno ricevuto rispettivamente il 24 % (455) e l'11 % (217) dei progetti, seguite da vicino dalla Germania (con una quota pari all'11 %). Il calo su base annua del numero di progetti è stato particolarmente evidente per la Germania (-48 %), sebbene siano diminuiti anche i progetti destinati alla Spagna e alla Francia (-9,9 % e -29 % rispettivamente).

4. Informazioni settoriali

Le prime cinque categorie settoriali⁸ hanno registrato un calo su base annua degli investimenti esteri nel 2023 rispetto al 2022, ad eccezione delle acquisizioni nel settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche (PST) (figura 5).

Figura 5: numero di partecipazioni azionarie* (a sinistra) e di investimenti greenfield (a destra) nel 2023 e nel 2022 – Dati per settore NACE Rev. 2 (cinque categorie principali)



Fonte: elaborazione del JRC sulla base di dati estratti da Bureau van Dijk l'11 marzo 2024 (Orbis M&A e Orbis Crossborder Investment). Per PST si intendono le attività professionali, scientifiche e tecniche (NACE Rev. 2, sezione M), in cui rientrano, tra l'altro, i centri di ricerca e sviluppo. Per TIC si intendono i servizi di informazione e comunicazione (NACE Rev. 2, sezione J). (*) Acquisizioni di partecipazioni azionarie superiori al 10 % del capitale dell'impresa dell'UE-27.

⁸ Le categorie utilizzate si riferiscono alla struttura generale della NACE Rev. 2, cfr.: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace>.

Nel 2023 il settore manifatturiero, che ha raggruppato il 26 % delle acquisizioni estere (496 operazioni), ha superato il settore delle TIC (con una quota del 23 %, pari a 428 operazioni) come settore di maggiore rilevanza. Ciò è dovuto al continuo calo delle acquisizioni estere nel settore delle TIC (-25 %) verificatosi nel 2023 rispetto al 2022, mentre il calo del settore manifatturiero è stato più contenuto (-6,8 %) nello stesso periodo. Il settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche si è posizionato al terzo posto, con una quota pari al 12 % delle operazioni estere, seguito dai settori finanziario (8,5 %) e del commercio al dettaglio (7,7 %). Il settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche è stato l'unico che nel 2023 ha fatto registrare un aumento su base annua (+12 %) del numero di operazioni.

Per quanto concerne gli investimenti greenfield, le attività legate al commercio al dettaglio hanno raggruppato quasi un terzo (33 %) dei progetti esteri nel 2023 (618 progetti). L'industria manifatturiera è diventata il secondo settore più importante per gli investimenti greenfield nel 2023 e ha preso il posto del settore delle TIC, raggiungendo una quota analoga, pari a circa il 12 % dei progetti. Anche gli investimenti greenfield nel settore delle TIC hanno registrato il calo più marcato su base annua per quanto concerne il numero di progetti (-59 %) rispetto al 2022, mentre il settore manifatturiero ha registrato il calo più contenuto del numero di progetti (-10 %) nello stesso periodo.

Ulteriori informazioni

Maggiori dettagli in merito alle cifre indicate sopra figurano nella sezione 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, che contiene ulteriori dati sull'andamento degli IED per Stato membro e settore, sull'origine degli investitori esteri nell'UE-27 e sui semiconduttori.

CAPITOLO 2 – SVILUPPI LEGISLATIVI NEGLI STATI MEMBRI NEL 2023

Il regolamento dell'UE sul controllo degli IED e i meccanismi adottati dagli Stati membri dell'UE per il controllo degli IED

Per tutelare l'Unione da investimenti esteri potenzialmente rischiosi provenienti da paesi terzi è indispensabile che tutti gli Stati membri dispongano di un meccanismo di controllo efficace a livello nazionale. Per tutto il 2023 la Commissione europea ha continuato a esortare tutti gli Stati membri a adottare e attuare meccanismi nazionali di controllo degli IED, per fare in modo che la Commissione e tutti gli Stati membri dispongano di strumenti adeguati per individuare e fronteggiare le operazioni rischiose, contribuendo in tal modo a proteggere la sicurezza collettiva dell'Unione. Si tratta di una questione che negli ultimi anni ha acquisito particolare rilevanza. Ad esempio, nella comunicazione congiunta sulla "strategia europea per la sicurezza economica", che mira a ridurre al minimo i rischi derivanti da determinati flussi economici nel contesto delle crescenti tensioni geopolitiche e dell'accelerazione dei cambiamenti tecnologici, la Commissione

e l'alto rappresentante hanno invitato tutti gli Stati membri che non avevano ancora attuato meccanismi nazionali di controllo degli IED a farlo senza ulteriori indugi⁹.

La Commissione europea ha inoltre continuato a promuovere l'allineamento dei meccanismi e delle pratiche di controllo a livello nazionale. Ha assistito gli Stati membri tramite orientamenti tecnici e strategici, riunioni e scambi di informazioni, in particolare sulle migliori pratiche. Permangono però notevoli divergenze tra i meccanismi nazionali di controllo, in particolare per quanto riguarda il concetto di controllo formale di un IED (che fa scattare la notifica di un IED al meccanismo di cooperazione dell'UE), i termini previsti dalle procedure nazionali di controllo, i settori interessati dai meccanismi nazionali di controllo e gli obblighi che incombono alle parti dell'operazione per quanto concerne la notifica alle autorità nazionali. Affrontare tali divergenze è una delle motivazioni della recente proposta legislativa della Commissione europea ulteriormente descritta nel capitolo 4.

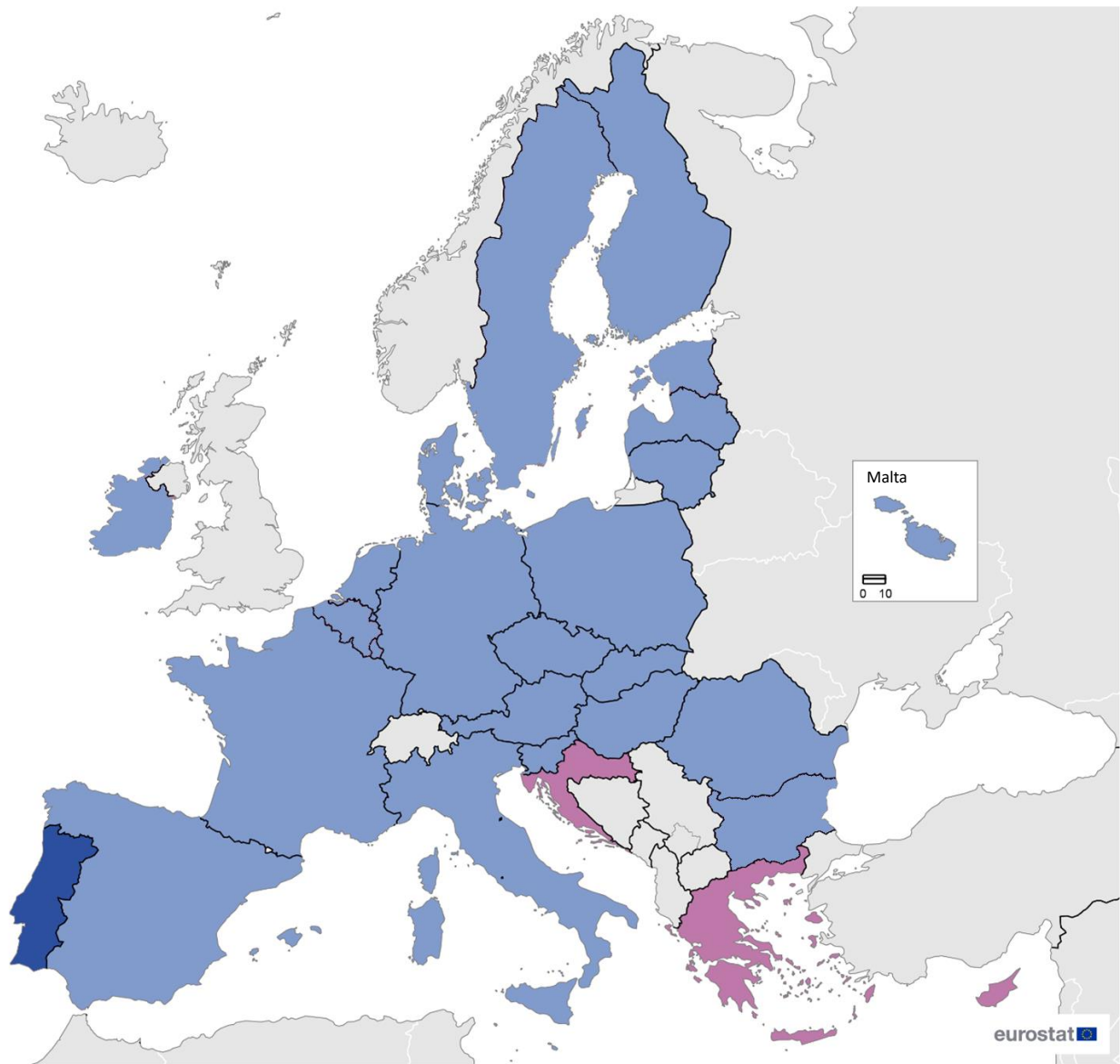
Panoramica delle attività di controllo degli IED svolte dagli Stati membri

La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e un contesto geopolitico problematico, da cui derivano sfide nuove ed emergenti per la sicurezza, hanno messo ancora più in evidenza l'importanza dei settori/delle tecnologie (avanzate) e delle infrastrutture critiche. Molti Stati membri hanno quindi adottato nuovi meccanismi nazionali di controllo (7 Stati membri) o hanno aggiornato e ampliato quelli già esistenti (10 Stati membri) in risposta all'evoluzione delle circostanze.

Nel corso del 2023 quattro Stati membri che non disponevano di un meccanismo di controllo hanno avviato processi consultivi o legislativi per istituirne uno, mentre uno Stato membro ha pubblicato una valutazione del meccanismo di cui dispone. Alla fine del 2023 gli Stati membri dell'UE che avevano adottato una normativa sul controllo degli IED erano 23, rispetto ai 14 che ne disponevano nel 2021 al momento dell'entrata in vigore del meccanismo di cooperazione dell'UE. Inoltre, come indicato di seguito, dopo la data limite fissata al 31 dicembre 2023 anche la Bulgaria si è unita ai paesi che dispongono di un simile sistema (cfr. anche la mappa seguente).

Visualizzazione geografica della situazione legislativa degli Stati membri dell'UE

⁹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "Strategia europea per la sicurezza economica" (JOIN(2023) 20 final), Commissione europea, 2023.



- Adozione di un meccanismo di controllo in corso
- Meccanismo di controllo adottato/aggiornato dal 2017 in poi
- Meccanismo di controllo adottato prima del 2017

Confini amministrativi: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat
 Cartografia: Eurostat - IMAGE, 05/2024

Sviluppi negli Stati membri dell'UE nel 2023 – Meccanismi di controllo degli IED

Finora tutti i 27 Stati membri dell'UE:

- dispongono di un meccanismo nazionale di controllo degli IED; o
- hanno adottato un nuovo meccanismo nazionale di controllo degli IED; o
- hanno modificato un meccanismo esistente; oppure
- hanno avviato un processo consultivo o legislativo che dovrebbe portare all'adozione di un nuovo meccanismo o alla modifica di un meccanismo esistente.

La tabella che segue fornisce una panoramica della situazione e degli sviluppi a livello legislativo in tutti i 27 Stati membri al 31 marzo 2024¹⁰.

Stati membri che dispongono di un meccanismo nazionale di controllo degli IED (senza modifiche legislative)	Austria, Cechia, Finlandia, Lituania, Malta e Portogallo.
Stati membri che hanno modificato un meccanismo esistente	Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Spagna e Ungheria.
Stati membri che hanno adottato un nuovo meccanismo nazionale di controllo degli IED	Belgio, Bulgaria, Estonia, Irlanda, Lussemburgo, Romania, Slovacchia e Svezia.
Stati membri che hanno avviato un processo consultivo o legislativo che dovrebbe portare all'adozione di un nuovo meccanismo	Cipro, Croazia e Grecia.

La maggior parte degli sviluppi legislativi a livello nazionale è incentrata su quattro temi principali: l'adozione di atti di esecuzione della legislazione, adottata di recente, che istituisce un meccanismo nazionale di controllo degli IED; il miglioramento delle procedure di controllo; l'ampliamento dei settori interessati e il prolungamento della validità dei meccanismi nazionali temporanei.

Processo di adozione di nuovi meccanismi di controllo degli IED

In Belgio il meccanismo di controllo degli IED adottato nel novembre 2022 è diventato operativo nel luglio 2023. In Bulgaria, il 22 giugno 2023 è stato sottoposto all'esame del Parlamento un meccanismo di controllo mediante un progetto di legge che modifica e integra la legge sulla promozione degli investimenti. La proposta è stata adottata il 22 febbraio 2024 e la nuova legislazione è stata promulgata il 6 marzo 2024. Nel gennaio 2023 l'Estonia ha adottato la legge sulla valutazione dell'affidabilità degli investimenti esteri, che è entrata in vigore nel settembre

¹⁰Per maggiori dettagli, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

2023. In Irlanda la legge sul controllo delle operazioni con origine in paesi terzi è stata adottata nell'ottobre 2023 e si prevede che diventi operativa nel quarto trimestre del 2024. Nel luglio 2023 il Lussemburgo ha adottato un meccanismo nazionale di controllo, entrato in vigore nel settembre 2023. Il 29 novembre 2022 la Slovacchia ha adottato un nuovo meccanismo di controllo completo, entrato in vigore nel marzo 2023. In Svezia il nuovo meccanismo di controllo degli IED è entrato in vigore nel dicembre 2023.

Nel 2023 Cipro ha messo a punto il progetto di legge che istituisce un meccanismo di controllo degli IED, attualmente all'esame della Camera dei rappresentanti nella sua versione riveduta. In Grecia il progetto di proposta sul controllo degli IED è stato modificato per includervi diverse soglie che fanno scattare la procedura di controllo e gli obblighi di notifica. Nell'ottobre 2023 la Croazia ha costituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare una proposta legislativa per l'istituzione di un meccanismo di controllo degli IED.

Aggiornamenti dei meccanismi esistenti di controllo degli IED

In Danimarca il meccanismo di controllo degli IED è stato modificato per introdurre una nuova procedura in due fasi per il trattamento dei casi e ampliare l'ambito di applicazione della normativa al fine di ricomprendervi le gare d'appalto che riguardano specificamente il progetto "Energy Island" nel mar Baltico. La Francia ha prorogato per la seconda volta l'obbligo per gli investitori esteri di notificare gli investimenti al momento dell'acquisizione di una quota pari ad almeno il 10 % dei diritti di voto in società quotate. La Germania ha previsto tasse per il controllo delle operazioni di IED, in funzione della durata e del grado di complessità di ciascun caso, e ha imposto in maniera progressiva l'obbligo di presentare online le domande di controllo a partire dal gennaio 2024.

In Ungheria con un nuovo decreto governativo sono state stabilite le condizioni in base alle quali il meccanismo nazionale di controllo si applica alla vendita di attività per garantire la continuità delle operazioni commerciali del debitore in situazioni di emergenza. L'Italia ha introdotto "disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici" e ha modificato la procedura di controllo per quanto concerne le tecnologie critiche. La Lettonia ha creato un'istituzione responsabile del controllo degli IED e ha sviluppato ulteriormente le procedure di controllo. I Paesi Bassi hanno adottato le norme di attuazione del meccanismo nazionale di controllo intersettoriale (adottato nel 2022 ed entrato in vigore nel giugno 2023) e hanno avviato un meccanismo di controllo settoriale per i parchi eolici offshore. La Polonia ha aggiunto due voci all'elenco nazionale delle entità in cui gli investimenti esteri sono soggetti a controllo obbligatorio. La Romania ha introdotto una tassa di deposito per tutti gli investitori (dell'UE ed extra-UE) ed ha esteso i propri meccanismi di controllo agli investimenti intra-UE. La Slovenia ha sostituito il meccanismo di controllo temporaneo istituito nel 2020 con un nuovo meccanismo permanente. La Spagna ha adottato un regio decreto che istituisce una procedura specifica, abbreviando i termini e chiarendo l'ambito di applicazione del meccanismo di controllo sulla sicurezza pubblica, sull'ordine pubblico e sulla sanità pubblica, e

ha modificato le procedure di controllo riguardanti le attività di difesa nazionale, le armi e i relativi materiali.

Informazioni più dettagliate sugli sviluppi legislativi riguardanti i meccanismi nazionali degli Stati membri in materia di controllo sono contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione. Sul sito web della Commissione europea è disponibile un elenco dei meccanismi nazionali di controllo notificati¹¹.

CAPITOLO 3 – ATTIVITÀ DI CONTROLLO DEGLI IED SVOLTE DAGLI STATI MEMBRI

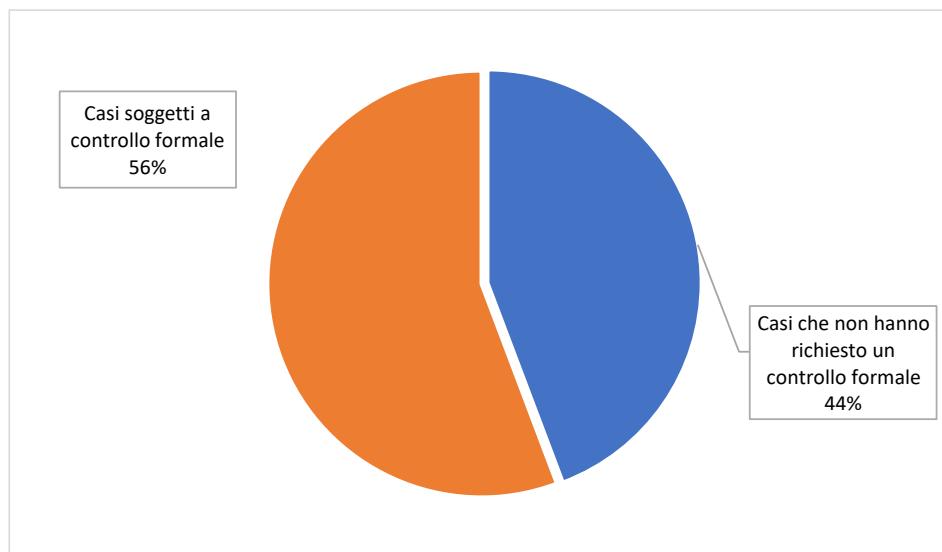
Il regolamento sul controllo degli IED consente agli Stati membri di riesaminare gli IED nei rispettivi territori per motivi di sicurezza e ordine pubblico e di adottare misure per far fronte a rischi specifici. Ha inoltre creato un meccanismo di cooperazione tra la Commissione e le autorità di controllo degli Stati membri in relazione alle singole operazioni di IED. Questo meccanismo rende possibile lo scambio di informazioni, consentendo alla Commissione e ad altri Stati membri di segnalare i rischi per la sicurezza o per l'ordine pubblico che le operazioni di IED possono presentare per altri Stati membri o per i programmi a livello di UE, e permettendo così di valutare e attenuare tali rischi. La decisione su quali investimenti controllare, approvare, sottoporre a condizioni o bloccare spetta tuttavia allo Stato membro in cui ha luogo l'investimento.

Il presente capitolo fornisce informazioni aggregate sulle attività di controllo svolte a livello nazionale nel 2023 sulla base delle relazioni annuali presentate dagli Stati membri alla Commissione a norma dell'articolo 5 del regolamento. Nel complesso, gli Stati membri hanno trattato un totale di 1 808 richieste di autorizzazione e casi d'ufficio¹². Il 56 % di tali richieste e casi è stato sottoposto a controllo formale, mentre il 44 % circa è stato ritenuto non ammissibile o non ha richiesto un controllo formale.

Figura 6 - Attività di controllo degli IED svolte dagli Stati membri

¹¹ L'elenco dei meccanismi di controllo notificati dagli Stati membri (ultimo aggiornamento del 28 febbraio 2024) è disponibile al seguente indirizzo: <https://circabc.europa.eu/rest/download/7e72cdb4-65d4-4eb1-910b-bed119c45d47>.

¹² Gli Stati membri hanno procedure di controllo diverse. I casi comunicati dipendono quindi dalle procedure nazionali (ambito di applicazione, controllo di ammissibilità preliminare o posteriore ecc.). Ad esempio, alcuni Stati membri hanno dichiarato l'inammissibilità di alcuni casi prima di aver svolto una procedura formale di controllo, mentre altri hanno effettuato in primo luogo un controllo formale dei casi e solo successivamente ne hanno dichiarato la non ammissibilità. I grafici e le cifre figuranti in questo capitolo mirano a illustrare come si sono svolte in media le attività di controllo degli Stati membri e si basano sui dati da essi comunicati.



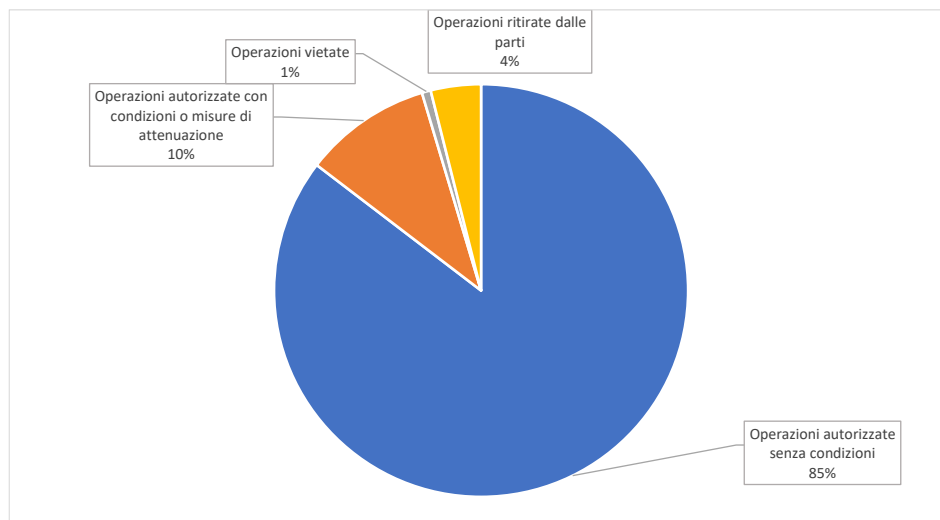
Fonte: dati comunicati dagli Stati membri.

Da un confronto con lo scorso anno emerge un quadro simile: il 55 % dei casi era stato sottoposto a controllo formale mentre il 45 % dei casi non aveva richiesto un simile controllo. Per quanto concerne i casi oggetto di controllo formale nel 2023 per i quali gli Stati membri hanno comunicato una decisione, la stragrande maggioranza (85 %) è stata autorizzata senza condizioni. Ciò significa che le operazioni sono state approvate senza necessità di alcuna azione da parte dell'investitore. Rispetto all'anno precedente, gli Stati membri hanno autorizzato senza condizioni una quota leggermente più alta di operazioni sottoposte a controllo formale (tale percentuale era pari all'86 % nel 2022).

Parallelamente, il 10 % delle decisioni ha richiesto un'approvazione con condizioni o con misure di attenuazione. Tale percentuale è leggermente più elevata rispetto al 2022, anno in cui il 9 % delle operazioni aveva richiesto un'autorizzazione soggetta a condizioni o misure di attenuazione. In tali casi le autorità nazionali di controllo hanno imposto l'obbligo di determinati interventi, garanzie e impegni da parte degli investitori prima di approvare l'investimento estero diretto in programma.

Infine, le autorità nazionali hanno bloccato le operazioni nell'1 % dei casi oggetto di decisione (percentuale identica a quella dello scorso anno). Inoltre, nel 4 % dei casi le parti hanno ritirato la domanda presentata prima che fosse adottata una decisione formale al riguardo.

Figura 7 - Decisioni notificate su casi di IED



Fonte: dati comunicati dagli Stati membri.

Da quanto precede si possono trarre, in sintesi, le seguenti conclusioni:

- i casi sottoposti a controllo formale hanno rappresentato il 56 % del totale delle domande di autorizzazione presentate dalle parti dell'operazione alle autorità nazionali e dei casi esaminati d'ufficio da tali autorità. Si tratta di un leggero aumento rispetto all'anno precedente (55 %);
- le operazioni per le quali è stata comunicata una decisione sono state autorizzate per la maggior parte (85 %) senza alcuna condizione; si tratta di un dato leggermente inferiore a quello del 2022 (86 %). Ciò dimostra che l'aumento del numero di operazioni sottoposte a controllo formale non si è tradotto in un clima più restrittivo per gli investimenti, bensì ha permesso agli Stati membri e alla Commissione di essere maggiormente consapevoli degli IED potenzialmente rischiosi;
- per quanto riguarda le autorizzazioni soggette a condizioni, la percentuale di casi in cui sono state imposte misure di attenuazione (10 %) è stata leggermente superiore a quella del 2022 (9 %);
- la quota di operazioni bloccate dagli Stati membri è rimasta pari a circa l'1 %, il che corrisponde alla media degli ultimi anni;
- questi dati mostrano, nel complesso, una stabilità che risulta interessante, confermando che l'UE è rimasta aperta agli IED e che gli Stati membri bloccano solo i casi che minacciano molto gravemente la sicurezza e l'ordine pubblico.

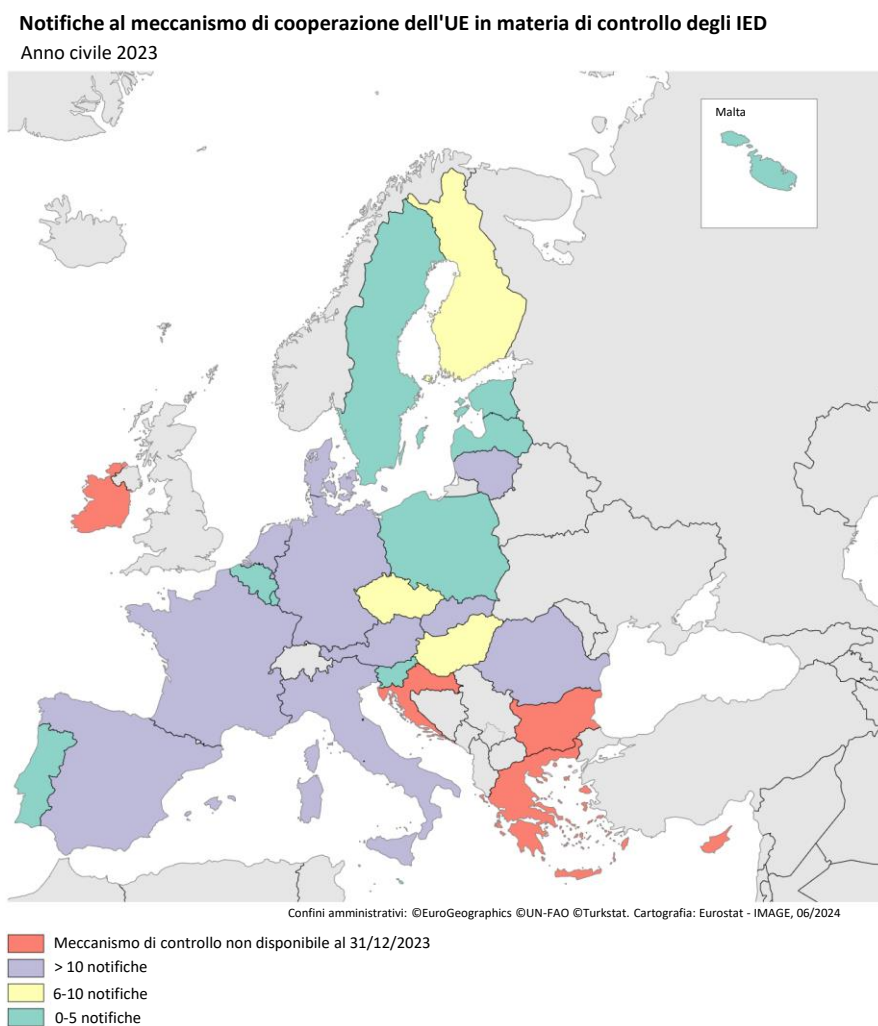
CAPITOLO 4 – MECCANISMO DI COOPERAZIONE DELL'UE IN MATERIA DI CONTROLLO DEGLI IED

1. Notifiche e altre azioni intraprese a norma del regolamento sul controllo degli IED

a) Descrizione delle attività svolte nel 2023

Nel 2023 sono state trasmesse in totale 488 notifiche¹³ da 18 Stati membri a norma dell'articolo 6 del regolamento sul controllo degli IED, rispetto a 421 notifiche trasmesse da 17 Stati membri nel 2022¹⁴. Sette Stati membri, ossia Austria, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Romania e Spagna, hanno effettuato l'85 % di tali notifiche, e quattro Stati membri ne hanno effettuato il 69 %¹⁵. Le operazioni notificate hanno presentato notevoli differenze in relazione a diversi criteri, tra cui i settori delle imprese destinatarie, il valore delle operazioni e l'origine degli investitori finali.

La mappa riportata di seguito illustra l'origine delle notifiche al meccanismo di cooperazione dell'UE nel 2023.



¹³ Nello stesso periodo, la Commissione si è avvalsa anche del meccanismo di cooperazione sugli IED non oggetto di un controllo in corso (articolo 7), che non trova riscontro nelle statistiche riportate di seguito.

¹⁴ Cfr. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2023\)590&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)590&lang=it).

¹⁵ Nel 2022 tale quota è stata pari al 66 %, nel 2021 al 70 % e nel 2020 all'86 %.

Fonte: dati comunicati dagli Stati membri.

La mappa di cui sopra indica il numero di IED notificati dagli Stati membri ad altri Stati membri e alla Commissione nel quadro del meccanismo di cooperazione dell'UE in materia di controllo degli IED. Nel 2023 10 dei 18 Stati membri che disponevano di un meccanismo nazionale di controllo hanno presentato più di 10 notifiche, 2 Stati membri hanno presentato tra 6 e 10 notifiche e 5 Stati membri ne hanno presentate meno di 5.

Da un esame dell'andamento negli anni precedenti emerge un costante aumento del numero annuale di notifiche. Nel 2021 erano state effettuate 414 notifiche, nel 2022 ve ne erano state 421 e nel 2023 sono state effettuate 488 notifiche. Si tratta di un incremento del 18 % nel periodo compreso tra il 2021 e il 2023. Inoltre tale aumento non è dovuto unicamente all'aumento del numero di Stati membri che hanno effettuato notifiche al meccanismo di cooperazione, che è passato da 14 nel 2021 a 18 nel 2023. Se si mantiene costante il numero di paesi che hanno effettuato notifiche, ossia se si tiene conto unicamente dei paesi per i quali sono disponibili dati per tutti e tre gli anni, il numero di notifiche è aumentato dell'8 %, il che rispecchia con ogni probabilità anche l'ampliamento dell'ambito di applicazione dei meccanismi nazionali di controllo (cfr. il capitolo 2 e il documento di lavoro dei servizi della Commissione per una descrizione degli sviluppi legislativi rilevanti negli Stati membri).

b) Settori più importanti¹⁶ degli IED notificati al meccanismo di cooperazione

I cinque settori in cui si è registrato il numero più elevato di transazioni nel 2023 sono stati il settore manifatturiero¹⁷ e i settori delle TIC¹⁸, del commercio all'ingrosso e al dettaglio¹⁹, delle attività finanziarie²⁰ e delle attività professionali²¹, che hanno rappresentato rispettivamente il 23 %, il 21 %, il 14 %, l'11 % e l'11 % delle operazioni. Si tratta di dati molto simili a quelli dell'anno scorso, in cui gli stessi settori (manifatturiero, TIC e commercio all'ingrosso e al

¹⁶ Seguendo l'approccio generale, è stato scelto come indicatore principale il settore di attività primario. Tale scelta è in linea anche con le informazioni figuranti in tutti i grafici settoriali contenuti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione annuale.

¹⁷ Il settore manifatturiero comprende le attività delle imprese impegnate nella trasformazione di materiali in nuovi prodotti. A titolo di esempio, vi rientra la produzione di: apparecchiature e motori elettrici, macchinari e impianti industriali, armi e munizioni, prodotti farmaceutici ecc.

¹⁸ Per "TIC" si intendono le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Vi rientrano le attività svolte da imprese che forniscono infrastrutture e strumenti essenziali per la creazione, la condivisione e la diffusione delle conoscenze, tra cui l'informatica, la produzione di software, l'elaborazione e l'hosting dei dati, le attività di telecomunicazione senza fili ecc.

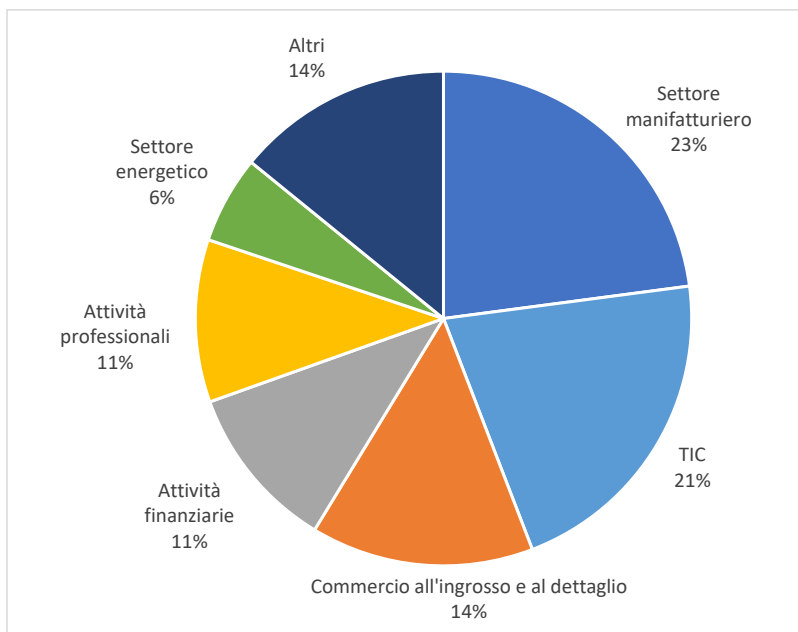
¹⁹ Il commercio all'ingrosso e al dettaglio comprende le attività all'ingrosso e al dettaglio riguardanti i prodotti farmaceutici, i prodotti chimici, le apparecchiature e forniture elettroniche e di telecomunicazione, i computer, le apparecchiature informatiche periferiche e il software, i metalli e i minerali metalliferi ecc.

²⁰ Le attività finanziarie comprendono le attività svolte da holding, fondi o soggetti analoghi del settore finanziario che mirano all'acquisizione di una specifica partecipazione (azionaria) o del controllo in una società destinataria. Vi rientrano ad esempio le attività di gestione di fondi, le attività delle holding, i servizi finanziari, le attività assicurative ecc.

²¹ Le attività professionali comprendono le attività di studi legali e di contabilità e le attività di consulenza e di ingegneria. Si tratta ad esempio delle attività delle sedi centrali, delle ricerche di mercato e dei sondaggi di opinione, delle attività di consulenza, di ricerca e sviluppo sperimentale in materia di biotecnologie ecc.

dettaglio) si erano posizionati ai primi tre posti nello stesso ordine²². Hanno invece acquisito importanza le notifiche relative al settore delle attività finanziarie. Infine, nel 2023 le notifiche relative al settore dell'energia hanno rappresentato il 6 % del totale, mentre quelle relative agli altri settori²³ hanno raggiunto una quota pari al 14 %.

Figura 8 — Ripartizione settoriale di tutte le notifiche nel 2023



Fonte: notifiche degli Stati membri.

c) Valore degli IED notificati al meccanismo di cooperazione

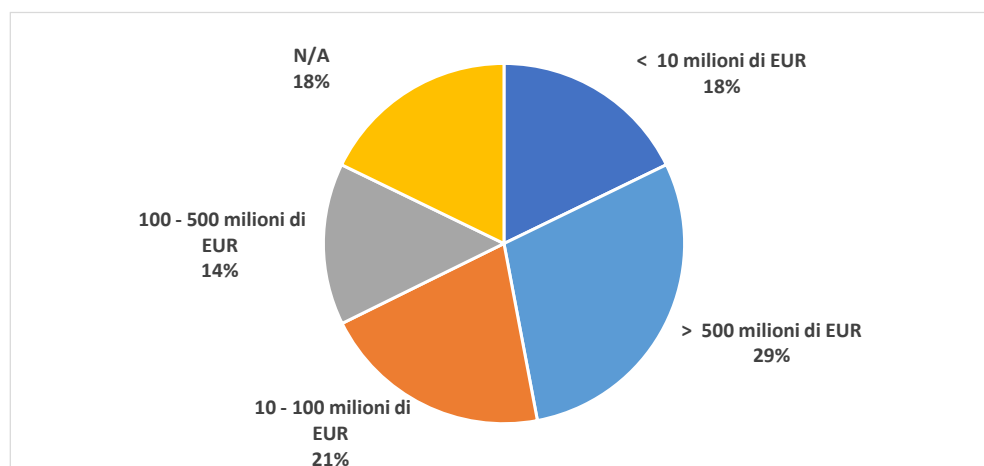
Nella maggioranza dei casi (53 %) il valore²⁴ delle operazioni degli IED notificati è stato inferiore a 500 milioni di EUR (rispetto al 49 % dei casi nel 2022). Il 29 % delle operazioni ha avuto un valore pari o superiore a 500 milioni di EUR (rispetto al 28 % nel 2022).

²² I risultati non sono direttamente comparabili in quanto lo scorso anno a tutti i settori è stata attribuita la stessa importanza nel conteggio, per cui il numero di settori era superiore a quello delle operazioni.

²³ La categoria "Altri" comprende tutti gli altri settori al di sotto del 5 %, in particolare: trasporti, attività amministrative, sanità, settore immobiliare ecc.

²⁴ Ove disponibile, il valore è quello dell'intera operazione di cui faceva parte l'operazione notificata.

Figura 9 - Valore rispettivo per operazione IED notificata nel 2023²⁵



Fonte: notifiche degli Stati membri.

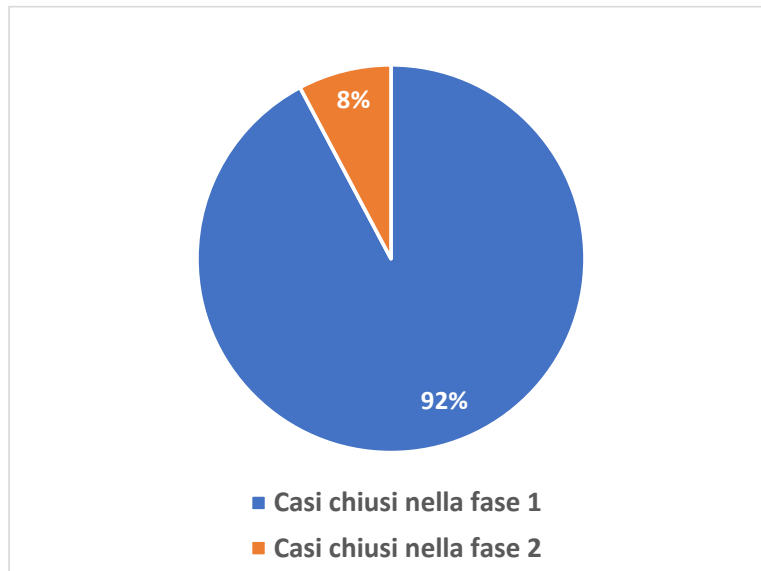
d) Procedura e rapidità nella chiusura dei casi di IED

In linea con quanto previsto dal regolamento sul controllo degli IED, le operazioni notificate dagli Stati membri in materia di IED sono valutate dalla Commissione nell'ambito di due fasi possibili. Tutte le operazioni notificate sono oggetto di una valutazione preliminare ("fase 1"). Solo un numero ridotto di operazioni passa alla fase 2, che comporta una valutazione più dettagliata dei casi che potrebbero incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in più di uno Stato membro o creare rischi per progetti o programmi di interesse per l'Unione. Per i casi che passano alla fase 2 la procedura può concludersi con un parere della Commissione, come previsto dal regolamento sul controllo degli IED. Tali pareri rimangono però riservati a norma dell'articolo 10 del regolamento. Nel parere la Commissione può comunicare che considera l'IED tale da poter incidere negativamente sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in più di uno Stato membro o su un progetto o programma di interesse dell'Unione, e può raccomandare misure appropriate da prendere in considerazione, oppure può condividere informazioni rilevanti sugli IED oggetto di un controllo in corso così da orientare la valutazione e la decisione finale dello Stato membro notificante.

Nel 2023 la Commissione ha chiuso il 92 % dei 488 casi valutati nella fase 1 (87 % nel 2022), mentre il restante 8 % delle operazioni è passato alla fase 2, in cui sono state richieste informazioni supplementari allo Stato membro notificante. La Commissione ha emesso un parere per meno del 2 % delle operazioni notificate.

²⁵ N/A comprende valori non indicati, non disponibili/non divulgati e non applicabili.

Figura 10 - Casi chiusi nella fase 1 e nella fase 2



Fonte: notifiche degli Stati membri.

Quando dà avvio alla fase 2, la Commissione chiede allo Stato membro notificante informazioni supplementari, che variano a seconda dell'operazione e del livello di dettaglio delle informazioni trasmesse unitamente alla notifica²⁶. Tali informazioni sono richieste al fine di una migliore valutazione della criticità della società destinataria e/o delle potenziali minacce poste dall'investitore estero.

Nel 2023 gli Stati membri hanno partecipato al meccanismo di cooperazione anche formulando osservazioni sulle operazioni di IED in corso in altri Stati membri. La percentuale di casi sui quali gli Stati membri hanno formulato osservazioni è stata del 6 % circa, leggermente inferiore al 7 % del 2022²⁷. La quota di Stati membri che hanno rivolto osservazioni ad altri Stati membri è rimasta invariata ed è stata di circa un terzo.

e) Settori più importanti degli IED notificati al meccanismo di cooperazione soggetti alla valutazione dettagliata del rischio per la sicurezza effettuata dalla Commissione ("fase 2")

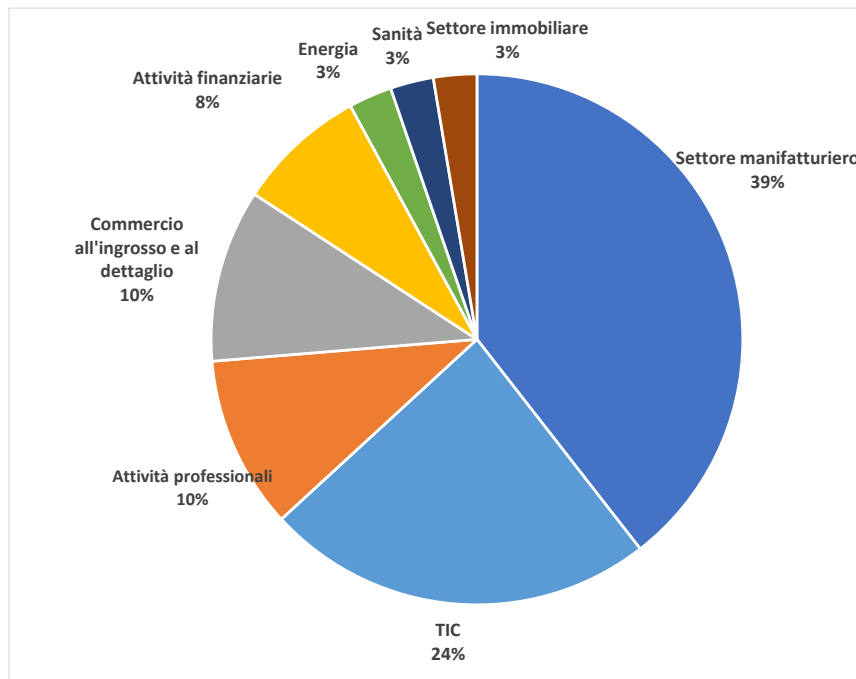
Il settore principale per quanto concerne la fase 2 è stato quello manifatturiero, che ha interessato il 39 % delle operazioni. Il secondo settore più importante è stato quello delle TIC, che ha raggruppato quasi un quarto dei casi passati alla fase 2 (figura 11). Sono stati importanti anche i

²⁶ Il modulo di notifica "Richiesta di informazioni a un investitore ai fini di una notifica a norma dell'articolo 6 del regolamento" serve ad assicurare un certo grado di uniformità e un livello minimo di informazioni sull'operazione, sull'investitore e sulla società destinataria dell'investimento nelle notifiche effettuate a norma del regolamento. Il modello è disponibile all'indirizzo https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_it.

²⁷ Si noti che diversi paesi possono formulare osservazioni sulla stessa operazione; così è stato per diverse operazioni.

casi passati alla fase 2 nei settori delle attività professionali, del commercio all'ingrosso e al dettaglio e delle attività finanziarie, che hanno raggruppato rispettivamente il 10 %, il 10 % e l'8 % dei casi passati alla fase 2.

Figura 11 – Principali settori interessati dalla fase 2 nei casi del 2023

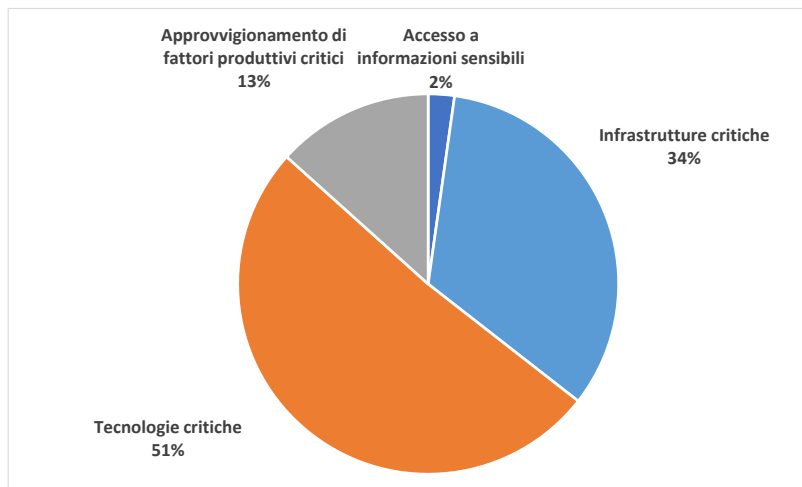


Fonte: notifiche degli Stati membri.

Considerata l'importanza del settore manifatturiero, la figura 12 fornisce una panoramica dei fattori²⁸ utilizzati per valutare la criticità delle operazioni nel settore manifatturiero in relazione alla sicurezza e all'ordine pubblico. Il fattore utilizzato più spesso, ossia nel 51 % dei casi, riguarda le operazioni che hanno comportato investimenti in tecnologie critiche. Il secondo fattore più importante è quello relativo alle operazioni che hanno comportato investimenti in infrastrutture critiche (34% dei casi), seguito da quello relativo all'approvvigionamento di fattori produttivi critici, che ha interessato il 13 % dei casi. Infine, l'accesso a informazioni sensibili (compresi i dati personali) ha interessato unicamente il 2 % dei casi.

²⁸ Tali fattori sono previsti all'articolo 4 del regolamento sul controllo degli IED. Si noti che per ogni singola operazione possono essere presi in considerazione diversi fattori al fine di valutare la criticità di un determinato IED per la sicurezza e l'ordine pubblico.

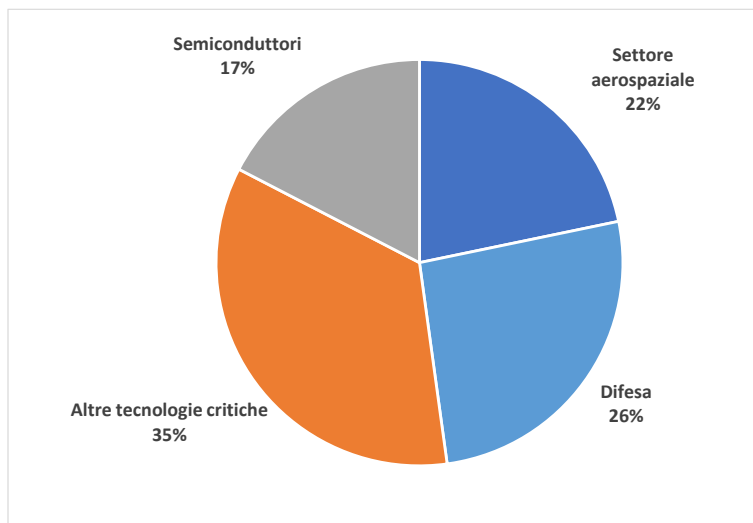
Figura 12 — Fattori che hanno determinato il passaggio alla fase 2 dei casi riguardanti il settore manifatturiero



Fonte: notifiche degli Stati membri.

Un esame più dettagliato delle notifiche riguardanti le tecnologie critiche soggette alla fase 2 (illustrate nella figura 13) rivela che il settore delle attività connesse alla difesa ha concentrato il 26 % dei casi; seguono il settore aerospaziale con il 22 % e quello dei semiconduttori con il 17 %. Le altre tecnologie critiche hanno interessato il restante 35 % dei casi. Tra di esse figurano la cibersicurezza, l'intelligenza artificiale, le tecnologie nucleari, le biotecnologie e le nanotecnologie.

Figura 13 — Tipi di tecnologie critiche nei casi passati alla fase 2



Fonte: notifiche degli Stati membri.

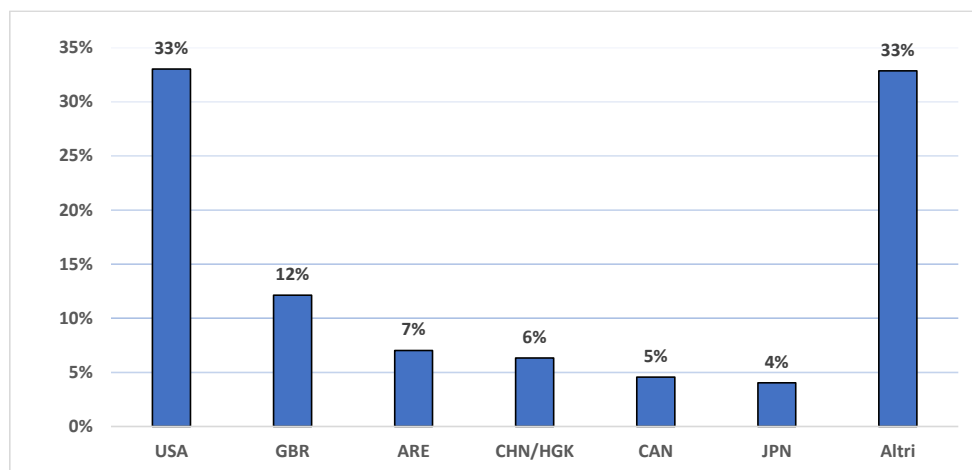
Nel 2023 cinque Stati membri hanno concentrato oltre il 60 % dei casi passati alla fase 2; si tratta di un calo rispetto al 2022, in cui i primi cinque Stati membri avevano notificato il 91% dei casi passati alla fase 2 per la Commissione.

f) Origine degli investitori finali negli IED notificati al meccanismo di cooperazione

Le sei giurisdizioni di origine più importanti per i 488 casi notificati nel 2023 sono gli Stati Uniti, il Regno Unito, gli Emirati arabi uniti, la Cina (compresa Hong Kong), il Canada e il Giappone. La quota degli investimenti realizzati dagli Stati Uniti è leggermente aumentata nel 2023 rispetto al 2022, passando dal 32% al 33% del totale delle operazioni. Analogamente, per quanto concerne le operazioni notificate, la quota spettante alle imprese del Regno Unito è aumentata nel 2023 rispetto al 2022, passando dall'8 % all'11 %. Degno di nota è l'aumento delle operazioni con origine negli Emirati arabi uniti, la cui quota rispetto al totale delle operazioni è più che raddoppiata, passando dal 3 % nel 2022 al 7 % nel 2023. Gli IED con origine in Cina (compresa Hong Kong) si sono posizionati al quarto posto nella classifica del numero totale di operazioni nel 2023, con una quota del 6 % (in leggero aumento rispetto al 5,4 % del 2022)²⁹. Infine gli investitori canadesi e giapponesi hanno raggiunto una quota pari rispettivamente al 5 % e al 4 % del totale delle operazioni.

Il 33 %³⁰ dei casi notificati ha avuto origine in giurisdizioni diverse dalle prime sei; nel 2022 tale percentuale è stata del 41 %. Ciò indica chiaramente una maggiore concentrazione per quanto concerne l'origine dei principali sei investitori finali, confermata anche dal fatto che nel 2023 gli investitori finali erano originari di 43 giurisdizioni diverse, mentre nel 2022 erano stati rilevati 52 paesi di origine degli investitori finali.

Figura 14 – Origine degli investitori finali nei casi del 2023



Fonte: notifiche degli Stati membri.

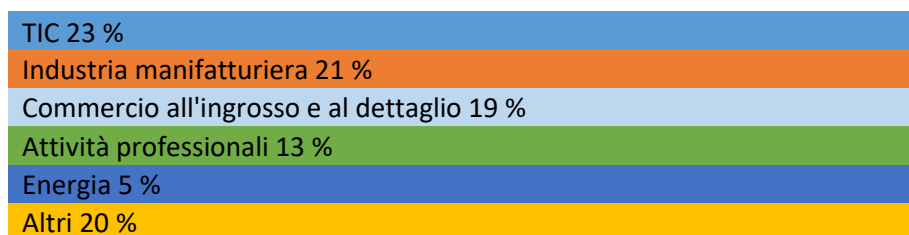
²⁹ Nota: la quota delle operazioni che hanno coinvolto investitori cinesi (Hong Kong esclusa) è rimasta invariata rispetto al 2022 e pari al 5 % del totale delle operazioni.

³⁰ Tra i vari paesi detentori di quote non trascurabili vi sono le Isole Cayman, Singapore e la Svizzera, con una quota del 2 % ciascuno. Gli IED con origine in Russia e Bielorussia notificati al meccanismo di cooperazione hanno rappresentato l'1,6 % del totale degli IED e si sono mantenuti ai livelli dell'anno precedente.

g) Notifiche al meccanismo di cooperazione su operazioni soggette a più giurisdizioni diverse e relativi settori principali

Il 36 % dei casi notificati nel 2023 ha riguardato operazioni oggetto di un controllo in corso in diversi Stati membri (rispetto al 29 % rilevato nella prima relazione annuale, al 28 % della seconda relazione e al 20 % della terza)³¹. I principali settori oggetto di tali notifiche sono stati: il settore delle TIC, con una quota del 23 %; l'industria manifatturiera, con una quota del 21 %; il settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio, con una quota del 19 %; quello delle attività professionali, con una quota del 13 %; e il settore energetico, con una quota del 5 %. Altri settori, tra cui quelli delle attività amministrative e i settori finanziario, sanitario e dei trasporti, hanno concentrato il 20 % delle operazioni soggette a più giurisdizioni diverse.

Tabella - Operazioni di IED soggette a più giurisdizioni diverse e settori principali



Fonte: notifiche degli Stati membri.

h) Cooperazione in relazione agli IED non oggetto di un controllo in corso

Il regolamento sul controllo degli IED consente agli Stati membri e alla Commissione di scambiarsi informazioni sugli IED non notificati al meccanismo di cooperazione; qualora gli altri Stati membri o la Commissione individuino rischi per la sicurezza o l'ordine pubblico, è possibile presentare osservazioni o fornire un parere. Nel 2023 la Commissione si è avvalsa di tale procedura, seppur in misura molto ridotta, per indagare su operazioni non oggetto di un controllo in corso.

Conclusioni sul meccanismo di cooperazione dell'UE in materia di controllo degli IED

In primo luogo, il controllo degli IED ha continuato a rivelarsi uno strumento indispensabile per contribuire a proteggere la sicurezza collettiva dell'UE da operazioni potenzialmente rischiose con origine in paesi terzi.

In secondo luogo, la cooperazione dell'UE in materia di controllo degli IED assume sempre maggiore rilevanza, particolarmente in un contesto geopolitico carico di tensioni. Lo dimostra anche l'aumento del numero di casi notificati al meccanismo di cooperazione: nel 2023 gli Stati membri dell'UE hanno infatti notificato 67 operazioni in più rispetto al 2022. I casi notificati sono inoltre aumentati del 18 % nel periodo compreso tra il 2021 e il 2023. Allo stesso tempo, il

³¹ In questo contesto, per "operazioni di IED soggette a più giurisdizioni diverse" si intendono le operazioni di IED che hanno come società destinataria un gruppo societario presente in più di uno Stato membro (ed eventualmente anche in paesi terzi), ad esempio in quanto ha società controllate in più di uno Stato membro. Tali operazioni possono essere notificate da più di uno Stato membro se l'operazione rientra nell'ambito di applicazione dei rispettivi meccanismi di controllo e se gli Stati membri interessati ne avviano il controllo formale.

livello di concentrazione per quanto concerne l'origine delle notifiche è rimasto piuttosto elevato: l'85 % delle notifiche ha avuto infatti origine in sette Stati membri. Va osservato inoltre che nel 2023 non tutti gli Stati membri che disponevano di un meccanismo di controllo hanno notificato al meccanismo di cooperazione almeno un'operazione.

In terzo luogo, nel quadro del forte impegno assunto dall'Unione a favore di un contesto globale aperto agli investimenti, la Commissione ha continuato a fare del meccanismo di cooperazione un uso mirato e limitato ai casi eccezionali in cui un IED può incidere negativamente sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. Dei 488 casi notificati nel 2023, la stragrande maggioranza (92 %) è stata chiusa nella fase 1, vale a dire entro 15 giorni dalla notifica degli Stati membri che effettuano il controllo; solo l'8 % dei casi notificati è stato oggetto di una valutazione approfondita dei rischi per la sicurezza da parte della Commissione. Ciò indica un aumento del numero e della percentuale dei casi notificati che la Commissione ha ritenuto non critici rispetto all'anno scorso (87 % delle notifiche). Nel 2023 la Commissione ha emesso pareri in meno del 2 % dei casi.

In quarto luogo, l'industria manifatturiera rimane il settore più importante per i casi che passano alla fase 2; ha infatti concentrato quasi il 40 % delle operazioni notificate nel 2023. Per quanto concerne i fattori che hanno determinato l'esigenza di effettuare una valutazione approfondita dei rischi per la sicurezza nella fase 2, si conclude che nella maggior parte dei casi (51 %) l'importanza dell'impresa destinataria sotto il profilo delle "tecnologie critiche" è stata il fattore che ha giustificato ulteriori valutazioni. Un esame più dettagliato delle notifiche riguardanti le tecnologie critiche soggette alla fase 2 rivela che il settore delle attività connesse alla difesa ha concentrato il 26 % dei casi; seguono il settore aerospaziale con il 22 % e quello dei semiconduttori con il 17 %.

In quinto luogo, le prime due giurisdizioni cui appartiene la maggior parte degli investitori sono rimaste le stesse, ossia Stati Uniti e Regno Unito, le cui quote rispetto al totale sono aumentate passando rispettivamente dal 32 % e dall'8 % nel 2022 al 33 % e al 12 % nel 2023. Allo stesso tempo, la quota di investitori provenienti dagli Emirati arabi uniti è più che raddoppiata, passando dal 3 % nel 2022 al 7 % nel 2023. La quota degli investitori finali originari della Cina è rimasta costante.

Infine, si rileva un aumento del numero di operazioni soggette a più giurisdizioni diverse, che nel 2023 ha rappresentato oltre un terzo del totale delle notifiche. La proposta della Commissione di revisione del regolamento sul controllo degli IED descritta nella sezione successiva offre tra l'altro una soluzione strutturale per migliorare l'efficienza della valutazione delle operazioni soggette a più giurisdizioni diverse rispetto agli attuali accordi informali ad hoc.

2. Misure recenti per il controllo degli IED e prospettive future: proposta di revisione del regolamento sul controllo degli IED

Dando seguito alla strategia europea per la sicurezza economica del giugno 2023, il 24 gennaio 2024 la Commissione ha adottato cinque iniziative³² per rafforzare la sicurezza economica

³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_363.

dell'UE in un momento di crescenti tensioni geopolitiche, tra cui una proposta legislativa per la revisione del regolamento vigente sul controllo degli IED.

Tale proposta legislativa si basa sull'esperienza maturata dalla Commissione e dagli Stati membri con l'esame di oltre 1 200 operazioni di IED notificate dagli Stati membri nei tre anni precedenti a norma del vigente regolamento sul controllo degli IED. Si basa inoltre sui risultati di uno studio commissionato dall'OCSE³³, su un'ampia valutazione³⁴ del funzionamento del regolamento vigente e su una relazione speciale della Corte dei conti europea³⁵.

Dalla valutazione della Commissione è emerso che il regolamento ha avuto ripercussioni positive sulla protezione della sicurezza e dell'ordine pubblico dagli investimenti esteri diretti rischiosi nell'UE. Un aspetto importante è che tale valutazione dimostra anche come il regolamento non abbia avuto effetti dissuasivi sul flusso di IED verso l'UE. Ciò premesso, sono state individuate diverse carenze che creano zone d'ombra nel sistema (ad esempio il fatto che vi sono ancora alcuni Stati membri privi di un meccanismo di controllo, o che gli investimenti delle controllate o imprese soggette a controllo estero all'interno dell'UE non rientrano nel meccanismo di cooperazione). Inoltre, sebbene la cooperazione tra tutte le autorità nazionali e la Commissione sia stata importante per individuare, valutare e affrontare le operazioni di IED rischiose che sarebbero altrimenti passate inosservate e per sensibilizzare a tale riguardo, all'atto pratico tale cooperazione ha presentato una serie di difficoltà, come la gestione di operazioni che coinvolgono la stessa impresa in diversi Stati membri ("notifiche soggette a più giurisdizioni diverse"). Il controllo di tali operazioni, che rappresentano già più di un terzo delle notifiche (2023), ha determinato una maggiore complessità normativa per le parti delle operazioni, il che ha reso necessaria una gestione più sincronizzata e coordinata di tali casi da parte delle autorità nazionali di controllo. Infine, le differenze esistenti tra le legislazioni nazionali provocano una frammentazione normativa, in quanto i meccanismi nazionali di controllo differiscono tra loro per quanto concerne l'ambito di applicazione (i tipi di attività e i settori interessati), i termini procedurali (durata della valutazione e decisione dell'autorità nazionale), i requisiti procedurali e i criteri applicati per valutare i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico. Tale frammentazione, che con ogni probabilità è destinata ad aumentare dato il numero crescente di Stati membri che dispongono di un meccanismo di controllo, può compromettere seriamente l'efficacia e l'efficienza del meccanismo di cooperazione, creare ostacoli nel mercato interno e ridurre l'attrattiva dell'UE per gli investimenti esteri.

In ultima analisi, tali carenze compromettono la capacità della Commissione e degli Stati membri di individuare e affrontare una gamma potenzialmente ampia di operazioni rischiose. La proposta

³³ https://www.oecd.org/en/publications/framework-for-screening-foreign-direct-investment-into-the-eu_f75ec890-en.html.

³⁴ [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2024\)23&lang=it](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2024)23&lang=it).

³⁵ https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en?prefLang=it.

legislativa di revisione del regolamento³⁶ mira ad affrontare tali carenze e a migliorare l'efficienza del sistema:

- facendo in modo che tutti gli Stati membri dispongano di un meccanismo di controllo e al tempo stesso garantendo una migliore armonizzazione delle norme nazionali e lasciando agli Stati membri la possibilità di tenere conto, nella progettazione dei rispettivi meccanismi di controllo, delle loro considerazioni specifiche per quanto concerne la sicurezza nazionale;
- individuando un ambito di applicazione settoriale minimo entro il quale tutti gli Stati membri devono controllare gli investimenti esteri. Tale ambito comprende le attività strategiche dell'UE, elencate nell'allegato I della proposta di regolamento come "progetti e programmi di interesse per l'Unione", e determinati beni, tecnologie e soggetti critici, elencati nell'allegato II della proposta, in relazione ai quali un investimento estero può nuocere alla nostra sicurezza o all'ordine pubblico;
- estendendo i controlli svolti dall'UE anche agli investimenti degli investitori dell'UE che in ultima istanza sono controllati da privati o imprese di un paese terzo;
- migliorando il meccanismo di cooperazione sotto il profilo procedurale e rafforzando l'obbligo di rendiconto dello Stato membro responsabile del controllo nei confronti della Commissione e degli altri Stati membri.

La proposta tiene conto anche degli sviluppi geopolitici verificatisi a partire dall'entrata in vigore dell'attuale regolamento. Ad esempio, a seguito dell'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, e della serie completa di sanzioni adottate di conseguenza nei confronti della Russia allo scopo di indebolirne la base economica e privarla delle tecnologie critiche, l'unico criterio per misurare l'efficacia delle sanzioni è che queste vengano attuate con successo e non vengano eluse. Ne consegue che, per colmare eventuali lacune nell'attuazione delle sanzioni anche nel contesto del controllo degli IED, e per rafforzare la vigilanza sugli investimenti potenzialmente rischiosi nel mercato unico realizzati, dal suo interno o dall'esterno, da persone o soggetti sanzionati, tutti gli Stati membri sarebbero tenuti a valutare se l'investitore estero sia di proprietà o sotto il controllo di una persona o un soggetto sanzionato, o agisca per suo conto, oppure se l'investitore estero possa agevolare lo sviluppo delle capacità militari di un paese terzo.

Sebbene tali modifiche permettano di migliorare significativamente il controllo degli investimenti esteri nell'UE, anche in termini di trasparenza e prevedibilità delle procedure e dei meccanismi di controllo a vantaggio delle imprese, i principi fondamentali del controllo degli investimenti nell'UE rimarrebbero invariati. In primo luogo, i motivi che giustificano tale controllo rimarranno i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico, per cui il controllo degli investimenti continuerà ad essere usato in modo mirato e limitato ai casi eccezionali in cui un investimento estero comporta rischi per la nostra sicurezza o per l'ordine pubblico, senza modificare o compromettere l'apertura dell'UE agli investimenti esteri. In secondo luogo, la

³⁶ https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en?prefLang=it.

proposta non modifica l'attuale ripartizione delle responsabilità, in base alla quale spetta allo Stato membro in cui ha luogo l'operazione indagare e decidere su quest'ultima, mentre la Commissione e gli altri Stati membri possono esprimere riserve. In terzo luogo, il meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione continuerà ad avere come obiettivi principali la protezione delle attività strategiche dell'UE e l'individuazione dei rischi per la sicurezza o l'ordine pubblico che possono ripercuotersi negativamente su più di uno Stato membro.

Nel gennaio 2024 il Consiglio ha avviato discussioni tecniche sulla proposta e durante la presidenza belga è stato svolto un lavoro considerevole per chiarirne gli aspetti essenziali. A seguito delle elezioni del giugno 2024, il nuovo Parlamento europeo inizierà ora a deliberare sulla proposta. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) e il Comitato delle regioni (CdR) sono stati consultati in merito alla proposta. Il 10 luglio 2024 il CESE ha adottato il proprio parere³⁷, mentre l'adozione del parere del CdR è prevista per il quarto trimestre del 2024.

³⁷ <https://www.eesc.europa.eu/it/our-work/opinions-information-reports/opinions/screening-foreign-investments-union>.