

Uno strumento legittimo di politica economica da maneggiare con cura

Il dibattito sul golden power

Daniele U. Santosuosso

Libertà di impresa in economia di mercato contro protezionismo in economia di Stato. Il recente rafforzamento del *golden power* (i poteri speciali dello Stato, prescrittivi e interdittivi sino al veto, di fronte agli investimenti esteri diretti) avvenuto con il d.l. 21 marzo 2022, n. 21 (cosiddetto Decreto Ucraina) è destinato a riaprire il dibattito intorno a quella che appare una difficile contraddizione. Che sembra persino minacciosa per chi vi legga la collisione tra i valori fondativi dell'Ue (libertà di circolazione e quindi di scambio e investimento) e quelli di un nuovo (o peggio antico) "sovranoismo" economico a tutela degli interessi nazionali. Guidare verso una armonica composizione dei due ordini di interessi è compito del giurista. Partendo da un dato: il progressivo consolidamento a livello normativo dei presidi garantiti dal *golden power*, non soltanto per contenere gli effetti negativi del Covid-19 sulle imprese più deboli (come si è fatto con il "Decreto liquidità" dell'8 aprile 2020 e con il D.L. n. 228 del 2021). Basti pensare, per limitarci all'ultimo Decreto, (i) all'estensione delle aree (e relativi beni e rapporti) di rilevanza strategica, includendovi i servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G e di sicurezza cibernetica, compresi quelli relativi alla tecnologia *cloud*; (ii) al più incisivo esercizio delle prerogative statali a livello procedurale: relativamente ai settori su indicati sarà necessaria, prima di procedere all'acquisizione, la notifica di un *piano annuale* dettagliato sul programma di acquisti, sui fornitori anche potenziali, sui beni, servizi e componenti strumentali a realizzare e gestire le attività; (iii) all'ampliamento del novero dei destinatari degli obblighi di notifica delle operazioni da sottoporre al vaglio statale e sulle quali possono esercitarsi i poteri: vi rientreranno anche i soggetti appartenenti all'UE relativamente ad alcuni settori (comunicazioni, energia, trasporti, salute, agroalimentare e finanziario). Tale consolidamento rende, condivisibilmente, i poteri statali rafforzati uno strumento istituzionale stabile come del resto dimostra l'intensificarsi del suo esercizio negli ultimi anni (pochi giorni fa anche sul fronte finanziario). Di fronte al quale si registrano due schieramenti. Da una parte si sostiene che le norme del *golden power* debbano essere interpretate in modo restrittivo, e le prerogative statali rimedio eccezionale: da usare quando è in gioco la sicurezza e l'ordine pubblico ma in modo cauto, trasparente e proporzionato; da non usare per ragioni di politica economica, pena una perdita di chiarezza del sistema e un disincentivo per gli investitori esteri; la "retorica" tutela dell'italianità dovrebbe cedere il passo di fronte alla libertà nell'economia sociale di mercato alla cui tutela (coordinata e organica) si ispira il diritto dell'Ue. Sul fronte opposto, anche a livello istituzionale (Copasir) si invoca la salvaguardia degli interessi nazionali, mediati dalle imprese "più intelligenti" ma deboli ed esposte alle mire espansionistiche straniere, talora predatorie soprattutto del prezioso patrimonio di conoscenze, che rendono più che giustificata la massima tutela pena la tenuta del nostro sistema Paese. Si cita la stessa Commissione europea che, nello scenario pandemico, ha lanciato un allarme per «l'aumento del rischio potenziale per le industrie strategiche» e ha invitato i Paesi membri ad avvalersi dei propri strumenti di controllo degli investimenti esteri diretti, affinché non si inneschino fenomeni di "svendita" delle attività imprenditoriali. Certo è che la disciplina protegge le attività di rilevanza strategica affinché sia impedito un pregiudizio alla sicurezza nazionale e/o all'ordine pubblico, sia pur con diversa declinazione a seconda dei



settori (difesa, integrità e funzionamento delle reti e dei dati che vi transitano, degli impianti e della continuità degli approvvigionamenti e dei servizi pubblici essenziali e via dicendo). Pregiudizio più probabile se gli investimenti esteri diretti sono funzionali a detenere il controllo delle attività economiche secondo i propri interessi. L'attenzione si deve dunque concentrare sulla clausola generale dell'ordine pubblico, come è noto mutevole a seconda del contesto normativo. Nell'ambito e alla luce dell'ordinamento sovrastatale dell'Ue, la clausola generale non può non avere primaria rilevanza economica: qui come argine alle operazioni strumentali a posizioni economiche dominanti e in grado, anche soltanto in via potenziale, di vulnerare ingiustamente interessi sovrani. In questo senso il diritto dell'Ue, per dare risposte di tutela organizzate e coerenti, deve basarsi su un assetto bilanciato di interessi in una Unione "tra pari", impedendo l'exasperarsi di dinamiche di prevalenza di forze e correlativamente di sudditanza economica, capaci di tradursi, persino, in tensioni culturali e sociali. È stato recentemente ricordato (Barucci, 2020), che la nascita e soprattutto l'evoluzione del movimento culturale del nazionalismo economico italiano dei primi del Novecento, cui contribuirono i maggiori economisti italiani e che fu fondamentale patrimonio di proposte per il nazionalismo politico, trovavano diverse motivazioni ma la riflessione (e la insoddisfazione) a proposito della fase di concorrenza internazionale che l'Italia stava attraversando non vi fu per nulla estranea.

In tale direzione occorre trovare un punto di incontro anche ideologico tra le due opposte visioni del processo economico, quelle neoliberiste, che possono perniciosamente portare alla stabile superiorità dei "sempre più forti" in contrapposizione agli interessi dell'individuo e dei territori; e quelle neostataliste per un nuovo Stato imprenditore che governi politicamente l'economia. Piuttosto, in un quadro di ridefinizione del ruolo dello Stato nella economia, l'intervento statale si assume come ineliminabile di fronte alle esigenze di tutela di interessi a rilevanza pubblica, ancor più se essenziali e strategici, e appunto richiede presidi: uno Stato non semplice "regolatore" né soltanto, come negli ultimi tempi proposto, "innovatore" (*market-maker*, facilitatore e coordinatore tra ricerca, operatività e risorse) ma difensore e garante, sia pure in ambiti di intervento limitati. Consapevoli che le politiche economiche hanno ricadute sulla sicurezza e sull'ordine pubblico non economico. E se la politica economico-industriale non può darsi a colpi di *golden power*, i poteri speciali gestiti dallo Stato possono esserne uno degli strumenti di attuazione. Ricordando la lezione della storia: i più deteriori sovranismi e nazionalismi attecchiscono anche per effetto di politiche economiche errate o erroneamente attuate, in contesti di marginalizzazione economica o percezione di essa.

Ordinario di diritto commerciale, Università La Sapienza di Roma

© RIPRODUZIONE RISERVATA