

Relazione speciale

Controllo degli investimenti diretti esteri nell'UE

Il quadro è stato istituito, ma i suoi notevoli limiti impediscono una gestione efficace dei rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - IX
Introduzione	01 - 18
Campo di applicazione e finalità del regolamento	10 - 14
Principali attori e processo di controllo degli IDE nell'UE	15 - 18
Estensione e approccio dell'audit	19 - 23
Osservazioni	24 - 57
Il quadro per il controllo degli IDE ha rafforzato la cooperazione, ma i suoi limiti ne riducono l'efficacia	24 - 29
Un primo passo verso il controllo degli IDE e una cooperazione in questo settore, ma permangono limiti intrinseci	26 - 28
Il regolamento non include definizioni precise dei concetti chiave, né prevede che sia fornito un riscontro	29
L'assenza di una valutazione della conformità e le differenze tra i meccanismi di controllo degli IDE degli Stati membri inficiano l'efficacia del quadro	30 - 40
La Commissione non procede ad alcuna valutazione volta a far sì che i meccanismi di controllo siano conformi alle norme stabilite nel regolamento	32
Le significative differenze tra i meccanismi di controllo degli IDE degli Stati membri rendono il quadro meno efficace	33 - 35
La notifica di casi non ammissibili al controllo e la mancanza di informazioni sui profili di rischio nelle notifiche compromettono l'efficienza e l'efficacia del quadro in essere	36 - 40

I pareri della Commissione apportano un valore aggiunto, ma le sue valutazioni e raccomandazioni non sono a volte sufficientemente sviluppate	41 - 50
La Commissione apporta valore mediante la propria valutazione dei rischi, ma ha un accesso limitato ai dati relativi ai profili dei singoli investitori	44 - 46
Lacune nella valutazione della probabilità e dell’impatto degli elementi di rischio nei casi ad alto rischio	47
Le raccomandazioni della Commissione sono parzialmente efficaci nell’affrontare i rischi individuati	48 - 50
Esistono strumenti operativi e risorse adeguati, ma le relazioni non sono sufficientemente mirate	51 - 57
La Commissione ha predisposto strumenti e risorse adeguati per sostenere l’attuazione del meccanismo di cooperazione	52 - 56
Le relazioni annuali della Commissione non sono sufficientemente incentrate sui rischi individuati né sugli approcci comuni per prevenirli	57
Conclusioni e raccomandazioni	58 - 66
Allegati	
Allegato I – Confronto tra i quadri di controllo dell’UE e degli Stati Uniti	
Abbreviazioni e acronimi	
Glossario	
Risposte della Commissione	
Cronologia	
Équipe di audit	

Sintesi

I Nel 2020, l'UE ha istituito un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri. Il regolamento (UE) 2019/452 ("il regolamento") istituisce un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri da parte degli Stati membri nonché un meccanismo di cooperazione tra questi ultimi e la Commissione europea al fine di valutare e, potenzialmente, limitare gli investimenti diretti esteri che possono rappresentare una minaccia per la sicurezza o l'ordine pubblico nell'UE o nei suoi Stati membri.

II Il regolamento mira a garantire un approccio coordinato al controllo degli investimenti diretti esteri in settori strategici essenziali per la sicurezza e il funzionamento dell'economia dell'UE. Nel 2021, il flusso in entrata degli investimenti diretti esteri nell'UE ha raggiunto circa 117 miliardi di euro (pari all'8 % dell'importo a livello mondiale). Il regolamento prevede un meccanismo di cooperazione che tiene conto della dimensione europea dei casi di investimenti diretti esteri trattati a livello nazionale, identificandone gli impatti transfrontalieri, e che affronta i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico riguardanti i progetti e i programmi dell'UE. Riconosce altresì che alcuni investimenti esteri possono avere implicazioni per le infrastrutture critiche, le tecnologie o le informazioni sensibili, e mira a salvaguardare gli interessi dell'UE in questi settori.

III Il principale obiettivo del presente audit era valutare se il quadro dell'UE per il controllo degli investimenti diretti esteri (compreso il meccanismo di cooperazione) consenta di gestire in maniera efficiente ed efficace i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico. La Corte ha esaminato sia la concezione del quadro che la sua attuazione da parte della Commissione, ha analizzato un campione rappresentativo di casi notificati dagli Stati membri e valutati dalla Commissione, nonché passato in rassegna tutti i pareri emessi da quest'ultima tra il 2020 e il 2022. Nell'estensione dell'audit non sono rientrate né la normativa né le decisioni degli Stati membri in materia di controllo.

IV Nel complesso, la Corte conclude che la Commissione ha adottato misure adeguate al fine di istituire e attuare un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri nell'UE. Permangono tuttavia, in tutta l'UE, notevoli limiti che riducono l'efficacia e l'efficienza di detto quadro ai fini della prevenzione dei rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico. Sei Stati membri non dispongono di un meccanismo di controllo. Inoltre, vi sono differenze sul piano dell'ambito di applicazione, della copertura, della definizione dei settori critici e della comprensione dei concetti chiave. Ciò determina molteplici zone d'ombra che inficiano l'efficace tutela dell'insieme dell'UE. Anche le valutazioni e le raccomandazioni della Commissione devono essere migliorate.

V In particolare, sul piano della prevenzione dei rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico a livello dell'UE, il quadro attuale non è che parzialmente adeguato. In una certa misura, la cooperazione ha apportato agli Stati membri informazioni sugli investimenti diretti esteri oggetto di un controllo in corso e ha consentito loro di condividere le proprie preoccupazioni e di affrontarle congiuntamente, ove necessario. Tuttavia, per propria stessa concezione, il regolamento funge piuttosto da catalizzatore che da un mezzo di armonizzazione, il che limita inevitabilmente l'efficacia dell'identificazione dei rischi e l'uniformità del controllo. Il regolamento non contiene disposizioni sufficientemente chiare per far sì che i concetti chiave siano sistematicamente interpretati allo stesso modo e che norme comparabili siano applicate a situazioni comparabili con l'obiettivo ultimo di evitare indebite restrizioni imposte alla libera circolazione dei capitali e ai diritti di stabilimento (ad esempio, controllo di investimenti intra-UE da parte di investitori stranieri, inclusione degli investimenti esteri indiretti ed esclusione degli investimenti di portafoglio).

VI La Corte ha inoltre rilevato che vi sono notevoli divergenze tra i meccanismi di controllo degli Stati membri e che la Commissione non ha completato alcuna valutazione formale della conformità di tali meccanismi alle condizioni minime stabilite nel regolamento. Gli Stati membri non forniscono valutazioni preliminari dell'ammissibilità e dei rischi per i casi notificati. Ciò comporta un volume elevato di casi a basso rischio o non ammissibili, che sovraccaricano il meccanismo di cooperazione.

VII La Corte ha riscontrato che il meccanismo di cooperazione, e in particolare la valutazione dell'ammissibilità e dei rischi effettuata dalla Commissione, nonché la qualità dei suoi pareri e delle relative raccomandazioni, non è che parzialmente efficace nel mitigare adeguatamente i rischi posti dagli investimenti diretti esteri a livello dell'UE. Sebbene le valutazioni della Commissione consentano di individuare i rischi e contribuiscano a far progredire la riflessione sulle potenziali vulnerabilità, la Corte ha individuato problemi a loro riguardo e constatato che alcuni aspetti delle raccomandazioni formulate potevano sollevare problemi di applicabilità o essere incompatibili con un contesto di economia di mercato.

VIII La Corte ha rilevato che la Commissione si è dotata di strumenti operativi, di sistemi informatici e di risorse adeguati per gestire l'attuale carico di casi derivante dal meccanismo di cooperazione tempestivamente ed entro gli stretti termini stabiliti dal regolamento. Ha inoltre elaborato relazioni annuali conformemente alle disposizioni di quest'ultimo. Tuttavia, secondo la Corte, la Commissione potrebbe migliorare tutti questi aspetti al fine di concentrarsi sulle questioni sistemiche e sugli approcci importanti a livello dell'UE. Nello specifico, il regolamento non impone agli Stati membri di tenere la Commissione informata in merito alle loro decisioni di controllo, il che consentirebbe invece a quest'ultima di assicurare un monitoraggio e di riferire in merito all'efficacia del quadro di controllo.

IX In considerazione di quanto precede, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- 1) prevedere le modifiche necessarie da apportare al regolamento al fine rafforzare il quadro dell'UE per il controllo degli investimenti diretti esteri chiarendo i concetti chiave di tale quadro e rimediando alle zone d'ombra e alle inefficienze attuali;
- 2) valutare la conformità dei meccanismi nazionali di controllo alle norme e semplificare alcune pratiche, quali i criteri di pre-controllo e di armonizzazione, le tempistiche e i processi a livello dei meccanismi di controllo degli Stati membri;
- 3) migliorare il meccanismo di cooperazione e le valutazioni della Commissione al fine di giustificare meglio le misure di mitigazione riguardanti i casi ad alto rischio;
- 4) migliorare il processo di elaborazione delle relazioni.

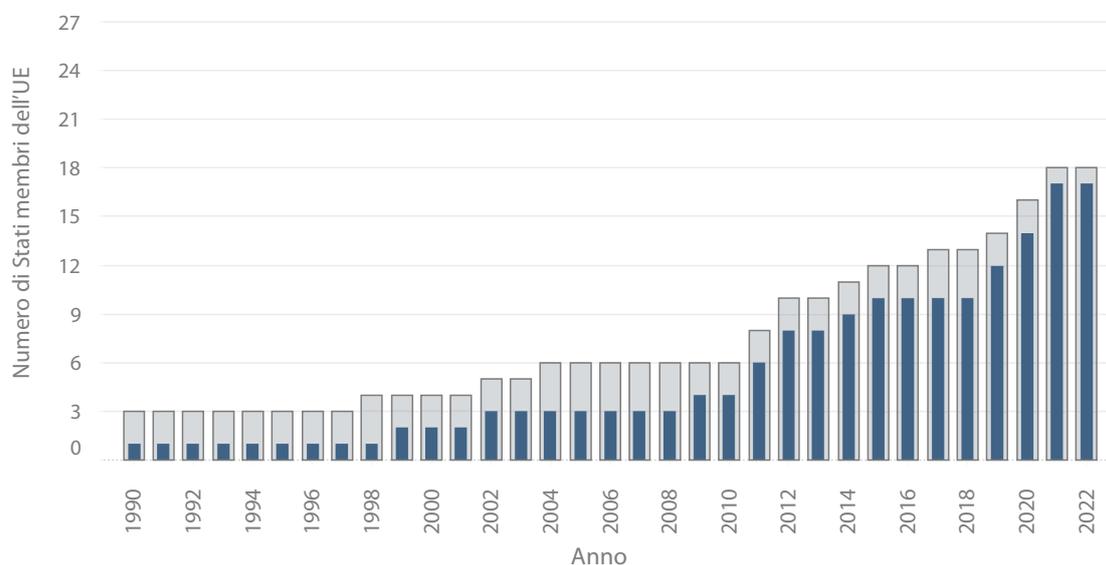
Introduzione

01 L'apertura agli investimenti diretti esteri (IDE) è stata e continua ad essere uno dei principi fondamentali del mercato interno. I trattati dell'UE¹ definiscono la politica commerciale comune come un contributo allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli IDE, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo. La percezione è tuttavia cambiata dinnanzi alle preoccupazioni relative alla mancanza di reciprocità e al nuovo contesto geopolitico, compresa una crescente consapevolezza delle vulnerabilità dovute alle dipendenze dell'UE.

02 In linea con l'evolversi della situazione a livello globale, gli Stati membri dell'UE e l'UE hanno adottato misure per proteggersi meglio dai potenziali pericoli connessi agli IDE. La *figura 1* fornisce una panoramica dell'evoluzione del numero di Stati membri dotati di meccanismi di controllo nell'UE (cfr. anche paragrafo **06**).

¹ Articolo 206 del TFUE.

Figura 1 – Evoluzione del numero dei meccanismi di controllo degli investimenti negli Stati membri dell’UE (1990-2022)



Legenda

- Stati membri dell'UE che dispongono di un meccanismo di controllo degli investimenti intersettoriale o multisettoriale
- Stati membri dell'UE che dispongono di un meccanismo di controllo degli investimenti limitato a settori ristretti

Nota: dati per il 2022 al 30 giugno 2022. Proiezioni basate su dichiarazioni pubbliche o informazioni ottenute durante colloqui con le autorità degli Stati membri realizzati nel contesto del presente studio. La nozione di “meccanismo di controllo degli investimenti” comprende i meccanismi di controllo o riesame il cui ambito di applicazione è limitato a un unico settore.

© OCSE, *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency*, 2022.

03 Un “investimento estero diretto” (IDE) è un investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l’investitore estero e l’imprenditore o l’impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un’attività economica in uno Stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un’attività economica². Un investitore estero è una persona fisica o un’impresa, privata o pubblica, di un paese terzo (ossia che non fa parte dell’Unione europea).

² Articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452.

04 Nel 2021, l'UE ha registrato IDE in entrata per un totale di 117 miliardi di euro, pari all'8 % del volume mondiale totale³. Gli IDE sono ampiamente considerati vantaggiosi sia per l'economia ospitante che per quella d'origine, oltre che per le imprese che realizzano gli investimenti. Possono, ad esempio, rafforzare la crescita e l'innovazione nei paesi ospitanti, contribuire alla creazione di posti di lavoro di qualità e allo sviluppo del capitale umano, al miglioramento del tenore di vita nonché agevolare la diffusione di buone pratiche in materia di gestione e di condotta responsabile delle imprese.

05 Tuttavia, i rischi associati agli IDE sono diventati più seri, in particolare per le questioni connesse all'autonomia e alle attività strategiche (ad esempio, impianti nucleari o porti), ai settori sensibili (quali quelli che riguardano fattori produttivi critici in materia di difesa come i semiconduttori o i microchip a duplice uso) o ancora al trasferimento di tecnologie sensibili verso un paese terzo i cui intenti strategici non sono in linea con gli interessi dell'UE. Il [riquadro 1](#) presenta sinteticamente i principali fattori che incidono sulla sicurezza e sull'ordine pubblico, quali elencati all'articolo 4 del [regolamento](#) (UE) 2019/452. Il [riquadro 2](#) riporta un esempio di IDE potenzialmente dannoso.

³ Seconda relazione annuale sul controllo degli investimenti diretti esteri nell'Unione, SWD(2022) 219, COM(2022) 433, pag. 2.

Riquadro 1

Principali fattori che incidono sulla sicurezza e sull'ordine pubblico (quali elencati all'articolo 4 del regolamento (UE) 2019/452)

Il regolamento non definisce i termini "sicurezza" o "ordine pubblico", ma elenca i fattori che gli Stati membri o la Commissione possono prendere in considerazione nel determinare se un IDE possa incidere sulla sicurezza e sull'ordine pubblico.

Questi includono:

- a) la natura critica dell'obiettivo (ossia del destinatario):
 - i) infrastrutture critiche alle quali un soggetto straniero potrebbe causare perturbazioni (ordine pubblico), generando un rischio per la sicurezza nazionale;
 - ii) tecnologie critiche e prodotti a duplice uso, tra cui l'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cibersecurity, le tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell'energia, quantistica e nucleare, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie;
 - iii) la sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare;
 - iv) l'accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni;
 - v) la libertà e il pluralismo dei media;
- b) la natura critica dell'investitore estero:
 - i) il fatto che sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, inclusi organismi statali o forze armate, di un paese terzo;
 - ii) il fatto che sia già stato coinvolto in attività che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in uno Stato membro;
 - iii) il fatto che intraprenda attività illegali o criminali.

Riquadro 2

Esempio di un IDE potenzialmente dannoso

L'acquisizione, da parte di un'impresa di Stato del settore della difesa di un paese terzo, di una società UE di ingegneria industriale e di progettazione orientata alla ricerca, specializzata nelle tecnologie radio e nella microelettronica.

06 I meccanismi di controllo degli investimenti (ossia gli strumenti giuridici e amministrativi che consentono agli IDE di essere valutati e esaminati prima che siano sottoposti o meno a condizioni, consentiti o persino vietati) risalgono agli anni sessanta in alcuni paesi. L'introduzione di tali norme consente ai governi di esaminare le singole proposte di investimento e di valutarne il potenziale impatto sugli interessi essenziali in materia di sicurezza. Fino a poco tempo fa, tuttavia, molti paesi non disponevano di meccanismi di controllo degli investimenti e si basavano invece su requisiti di autorizzazione propri del settore interessato o, tutt'al più, su meccanismi analoghi. Per molti anni, sono stati in pochi a legiferare in questo settore, introducendo nuovi meccanismi o rinnovando quelli esistenti, ma la situazione è cambiata a partire dal 2016, con un'accelerazione dell'attività politica sulla questione.

07 Il Parlamento europeo ha avviato un [dibattito](#) già nel 2012⁴ in risposta agli sviluppi del commercio mondiale e a specifiche operazioni in settori strategici, principalmente sotto forma di un approccio alle questioni della sicurezza e della difesa. Nel febbraio 2017, i governi di [Francia](#), [Germania](#) e [Italia](#) hanno espresso preoccupazione a proposito degli investimenti di paesi terzi, in particolare allorché le imprese statali che investono nell'ambito di una politica industriale strategica hanno acquisito fattori produttivi critici e tecnologie chiave da imprese dell'UE, senza che ci sia stata reciprocità, ossia senza che queste ultime siano state autorizzate a investire nel paese di origine dell'IDE. Questi tre paesi hanno ammesso che il diritto dell'UE autorizzava già gli Stati membri a vietare gli investimenti esteri rappresentanti una minaccia per la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico e undici Stati membri disponevano già di un meccanismo di controllo. Tuttavia, data l'esperienza della Commissione, hanno richiesto una protezione supplementare sulla base di criteri economici. Tale dibattito è stato considerato come un modo di difendere gli interessi dell'UE in un contesto geopolitico ostile.

⁴ [Risoluzione del Parlamento europeo del 23 maggio 2012 sull'UE e la Cina: uno squilibrio commerciale?](#)

08 Nel maggio 2017, la Commissione ha proposto di istituire un quadro che consentisse a lei e agli Stati membri di controllare gli IDE nell'UE, offrendo al contempo ai secondi la possibilità di tenere conto della propria situazione individuale e del proprio contesto nazionale⁵. Il 13 settembre 2017, la Commissione ha pubblicato una proposta di regolamento che istituisce un quadro giuridico per il controllo degli IDE in entrata nell'UE. Nel 2019, il Parlamento europeo ha adottato la proposta e il Consiglio l'ha formalmente approvata nel marzo dello stesso anno. Il regolamento (UE) 2019/452⁶ (di seguito "**il regolamento**") è entrato quindi in vigore l'11 ottobre 2020.

09 I principali attori statali del commercio mondiale dispongono di meccanismi di controllo degli IDE, con differenze per quanto riguarda l'ambito di applicazione e i poteri rispettivi, le strutture di governance, la copertura settoriale, gli obblighi e le sanzioni imposte agli investitori e gli obiettivi. A titolo di esempio, gli Stati Uniti si sono dotati di un quadro la cui gestione è centralizzata e assicurata dal CFIUS (*Committee on Foreign Investment in the United States*). Per maggiori dettagli cfr. l'*allegato I*. Tuttavia, sebbene possano applicarsi principi analoghi, il controllo nell'UE pone una serie di difficoltà che non esistono nei paesi in cui il controllo è limitato a una giurisdizione. Il quadro predisposto dagli Stati Uniti è più vicino ai meccanismi di controllo degli Stati membri in termini di ambito di applicazione e poteri.

Campo di applicazione e finalità del regolamento

10 Il regolamento istituisce un meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione europea al fine di valutare e, potenzialmente, limitare gli IDE che possono rappresentare una minaccia per la sicurezza o l'ordine pubblico nell'UE o nei suoi Stati membri. Esso mira a garantire un approccio coordinato al controllo degli IDE in settori strategici essenziali per la sicurezza e il funzionamento dell'economia dell'UE. Riconosce che alcuni investimenti esteri possono avere implicazioni per le infrastrutture critiche, le tecnologie o le informazioni sensibili, e mira a salvaguardare la sicurezza e l'ordine pubblico nell'UE.

⁵ Commissione europea, [Documento di riflessione sulla corretta gestione della globalizzazione](#), pubblicato il 10 maggio 2017.

⁶ [Regolamento \(UE\) 2019/452](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri nell'Unione (GU L 79 I del 21.3.2019, pag. 1).

11 Il regolamento è stato istituito sulla base competenza esclusiva dell'UE in materia di politica commerciale comune, in particolare di investimenti diretti esteri in virtù delle disposizioni dell'articolo 207, paragrafo 2, del TFUE. La sicurezza nazionale e l'ordine pubblico sono tuttavia un settore di esclusiva competenza degli Stati membri. Pertanto, questi ultimi sono liberi di introdurre un meccanismo di controllo e definirne l'ambito di applicazione, purché rispettino il diritto dell'UE (in particolare, la libera circolazione dei capitali). Le autorità nazionali sono inoltre le sole abilitate a prendere decisioni relative agli investimenti diretti esteri.

12 I principali elementi o meccanismi previsti dal regolamento sono i seguenti:

- i meccanismi di controllo degli Stati membri;
- il meccanismo di cooperazione in materia di IDE;
- la valutazione, da parte della Commissione, della possibilità che gli IDE incidano e su progetti e programmi di interesse per l'Unione (controllo d'ufficio).

13 La finalità del regolamento è far sì che l'UE e gli Stati membri siano meglio attrezzati per individuare, valutare e mitigare i potenziali rischi per la sicurezza o l'ordine pubblico derivanti dagli IDE. A tal fine, il regolamento:

- stabilisce determinati requisiti per gli Stati membri che desiderano mantenere o adottare un meccanismo di controllo a livello nazionale. Indipendentemente dal fatto che dispongano di un meccanismo di controllo formale, gli Stati membri hanno l'ultima parola circa l'opportunità o meno di autorizzare una specifica operazione di investimento sul proprio territorio (articoli da 3 a 5);
- istituisce un meccanismo di cooperazione che consente agli Stati membri e alla Commissione di scambiare dati, richiedere ulteriori informazioni, ove necessario, e segnalare problemi in merito a specifici investimenti (articoli 6 e 7);
- tiene conto della necessità di operare nel rispetto di termini stretti per non nuocere alle imprese interessate e nel rispetto di rigorose condizioni di riservatezza;

- o consente alla Commissione di emettere pareri qualora quest'ultima ritenga che un investimento minacci la sicurezza o l'ordine pubblico in più di uno Stato membro o qualora un investimento potrebbe compromettere un progetto o un programma strategico di interesse per l'UE nel suo complesso, come il programma di ricerca e innovazione dell'UE o Galileo⁷ (articolo 8);
- o incoraggia la cooperazione internazionale⁸ in materia di controllo degli investimenti, in particolare mediante la condivisione di esperienze, di migliori pratiche e di informazioni su questioni che suscitano preoccupazione comune.

14 Il regolamento non è un atto legislativo isolato, ma fa parte di un pacchetto di strumenti più ampio che disciplina il flusso in entrata di IDE nel mercato unico dell'UE e i flussi in uscita verso i mercati esterni. Si coniuga a altre politiche dell'UE potenzialmente applicabili alle stesse operazioni, a seconda delle diverse prospettive e posizioni giuridiche, e condivide con esse gli obiettivi. A titolo di esempio, le tecnologie a duplice uso dell'UE possono essere trasferite non solo mediante l'acquisto di imprese dell'UE da parte di paesi terzi, ma anche mediante l'esportazione di merci verso questi paesi terzi o quando imprese dell'UE acquisiscono società controllate situate al di fuori dell'UE. È per questo motivo che il regolamento (UE) 2021/821 istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica e del trasferimento di prodotti a duplice uso. Altri esempi sono la politica antitrust e in materia di concorrenza dell'UE e i suoi sistemi di controllo e le nuove norme sulle sovvenzioni estere distorsive (regolamento (UE) 2022/2560).

Principali attori e processo di controllo degli IDE nell'UE

15 I principali attori sono le autorità degli Stati membri incaricate del controllo degli IDE e la Commissione (principalmente attraverso la DG TRADE). La Corte dei conti europea ha già sottolineato in un caso specifico (cfr. l'analisi 03/2020, intitolata "La risposta dell'UE alla strategia cinese di investimenti guidati dallo Stato") che, nei settori d'intervento in cui l'UE e gli Stati membri esercitano competenze, un approccio concertato dell'UE potrebbe costituire un vantaggio. Tuttavia, tale esercizio concomitante di competenze implica possibili divergenze di opinioni e di approcci. Ciò potrebbe rendere difficile affrontare le sfide che riguardano l'intera UE in maniera tempestiva e coordinata.

⁷ Cfr. articoli 6, paragrafo 3, e 7, paragrafo 2, del regolamento.

⁸ Cfr. articolo 13 del regolamento.

16 Gli Stati membri sono liberi di decidere se introdurre o meno meccanismi di controllo degli IDE. Tuttavia, se uno Stato membro istituisce un meccanismo di controllo, è anche tenuto a comunicare i casi di IDE sottoposti a controllo alla Commissione e agli altri Stati membri attraverso il meccanismo di cooperazione previsto dal regolamento. La durata del processo di controllo varia da uno Stato membro all'altro, da due mesi a Malta a sei mesi in Germania⁹. Gli Stati membri devono presentare alla Commissione relazioni annuali contenenti informazioni sugli IDE che hanno avuto luogo nel loro territorio nel corso dell'anno precedente, sulle eventuali richieste ricevute da altri Stati membri nell'ambito del meccanismo di cooperazione nonché sul funzionamento del loro meccanismo di controllo nazionale.

17 La Commissione ha le seguenti responsabilità¹⁰:

- pubblicazione di un elenco aggiornato dei meccanismi di controllo istituiti negli Stati membri;
- gestione del meccanismo di cooperazione per i casi di IDE oggetto di controllo in corso;
- valutazione di tutti i casi di IDE notificati dagli Stati membri;
- emissione di pareri nei casi che ritiene possano incidere sulla sicurezza o l'ordine pubblico in più di uno Stato membro o su progetti o programmi di interesse per l'UE;
- formulazione di pareri quando dispone di informazioni pertinenti in relazione a un particolare IDE, indipendentemente dal fatto che questo sia o meno oggetto di un controllo in corso;
- garanzia dei diritti e delle libertà degli investitori stranieri in materia di costituzione e circolazione dei capitali all'interno dell'UE;
- verifica del rispetto degli accordi internazionali dell'UE in materia di investimenti diretti esteri;

⁹ Relazione dell'OCSE, figure 4 e 5.

¹⁰ Articoli da 6 a 8 del regolamento (UE) 2019/452.

- o presentazione di una relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento UE relativo al controllo degli IDE¹¹.

18 La *figura 2* illustra sinteticamente il quadro per il controllo degli IDE nell'UE.

Figura 2 – Quadro dell'UE per il controllo degli IDE



Fonte: Commissione europea.

¹¹ Finora la Commissione ha pubblicato due relazioni annuali, ossia i documenti COM(2021) 714 del 23 novembre 2021 e COM(2022) 433 del 1° settembre 2022.

Estensione e approccio dell'audit

19 Il principale obiettivo del presente audit era valutare se il quadro dell'UE per il controllo degli IDE (compreso il meccanismo di cooperazione) consenta di gestire in maniera efficiente ed efficace i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico. L'audit ha riguardato il periodo compreso tra l'adozione/l'entrata in vigore del regolamento sugli IDE e settembre 2023. L'audit dovrebbe inoltre servire alla Commissione come riferimento al momento del riesame di tale quadro e dell'elaborazione della proposta legislativa che l'accompagnerà.

20 La Corte ha esaminato la concezione e l'attuazione del quadro dell'UE per il controllo degli IDE (compreso il meccanismo di cooperazione) istituito a norma del regolamento (UE) 2019/452. La Corte ha verificato se:

- 1) il quadro normativo sia adeguato a proteggere dai rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico derivanti dagli IDE;
- 2) i meccanismi di controllo degli IDE esistenti siano conformi al quadro normativo e consentano una gestione coerente dei rischi che gli investimenti di questo tipo comportano per la sicurezza e l'ordine pubblico;
- 3) il meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione consenta di gestire i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico connessi agli IDE;
- 4) la Commissione abbia stanziato le risorse necessarie e attuato gli strumenti operativi e i canali di comunicazione adeguati per assicurare un controllo degli IDE e una cooperazione efficienti (efficienza operativa della Commissione).

Le osservazioni presentate nelle sezioni seguenti rispettano l'ordine dei punti illustrati in precedenza.

21 I criteri di audit derivano dalla normativa applicabile, nello specifico i trattati dell'UE, gli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMS)¹² e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE (CGUE), ma sono anche ispirati ai principi della sana gestione finanziaria, ai pertinenti documenti pubblicati dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo, nonché alle migliori pratiche internazionali (tra cui quelle delle organizzazioni internazionali).

¹² L'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT 1947) e l'accordo generale sugli scambi di servizi.

22 Nello specifico, gli auditor della Corte:

- o hanno condotto colloqui e riunioni con funzionari dell'UE, principalmente della DG TRADE, la quale detiene la responsabilità primaria del controllo degli IDE;
- o hanno esaminato e analizzato un campione, casuale e rappresentativo, di 30 casi notificati nel quadro del meccanismo di cooperazione, nonché un campione, basato sul rischio, di casi studiati dalla Commissione (compresi tutti i casi esaminati d'ufficio e tutti quelli che hanno dato luogo a un parere della Commissione nel periodo 2020-2022);
- o hanno esaminato e analizzato i pertinenti orientamenti della Commissione destinati agli Stati membri, nonché i suoi orientamenti interni e liste di controllo;
- o hanno tenuto colloqui con sei autorità dei Stati membri (Germania, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Austria e Svezia), selezionati in funzione della dimensione della loro economia e della copertura geografica;
- o hanno effettuato un'indagine presso le autorità responsabili di tutti gli Stati membri (25 delle quali hanno risposto);
- o hanno consultato i documenti pubblici delle autorità competenti, dell'OCSE e di altre organizzazioni internazionali, nonché del mondo accademico.

23 Nell'estensione dell'audit non sono rientrate né la normativa, né le procedure, né le decisioni degli Stati membri in materia di controllo. Poiché i casi e gli altri documenti di riferimento analizzati sono classificati come "EU RESTRICTED" e non possono essere divulgati pubblicamente, la Corte fornisce solo informazioni sintetiche che evidenziano problemi specifici, ma senza entrare nel dettaglio e senza fornire esempi specifici.

Osservazioni

Il quadro per il controllo degli IDE ha rafforzato la cooperazione, ma i suoi limiti ne riducono l'efficacia

24 Per essere efficace, è importante che il sistema copra tutti i tipi e le forme di investimenti e tutti i profili di investitori, nonché i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico. Il quadro dell'UE per il controllo degli IDE deve essere in grado di prevenire ogni elusione ed evitare che i criteri di sicurezza e di ordine pubblico siano utilizzati per applicare misure protezionistiche. Occorre trovare un equilibrio tra, da una parte, l'individuazione e l'attenuazione (mediante il controllo degli IDE) dei rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico e, dall'altra, l'apertura dell'UE agli IDE.

25 Nel determinare e interpretare le definizioni dei concetti chiave del regolamento, la Commissione dovrebbe tenere conto dei principi sanciti nei trattati dell'UE, in particolare quelli riguardanti la libera circolazione dei capitali e la politica commerciale, nonché le competenze dell'UE e dei suoi Stati membri in materia di IDE, di sicurezza e di ordine pubblico. Le definizioni degli elementi e dei concetti principali relativi agli IDE e al loro controllo presenti nel regolamento devono pertanto essere precise, oltre che compatibili con la giurisprudenza esistente.

Un primo passo verso il controllo degli IDE e una cooperazione in questo settore, ma permangono limiti intrinseci

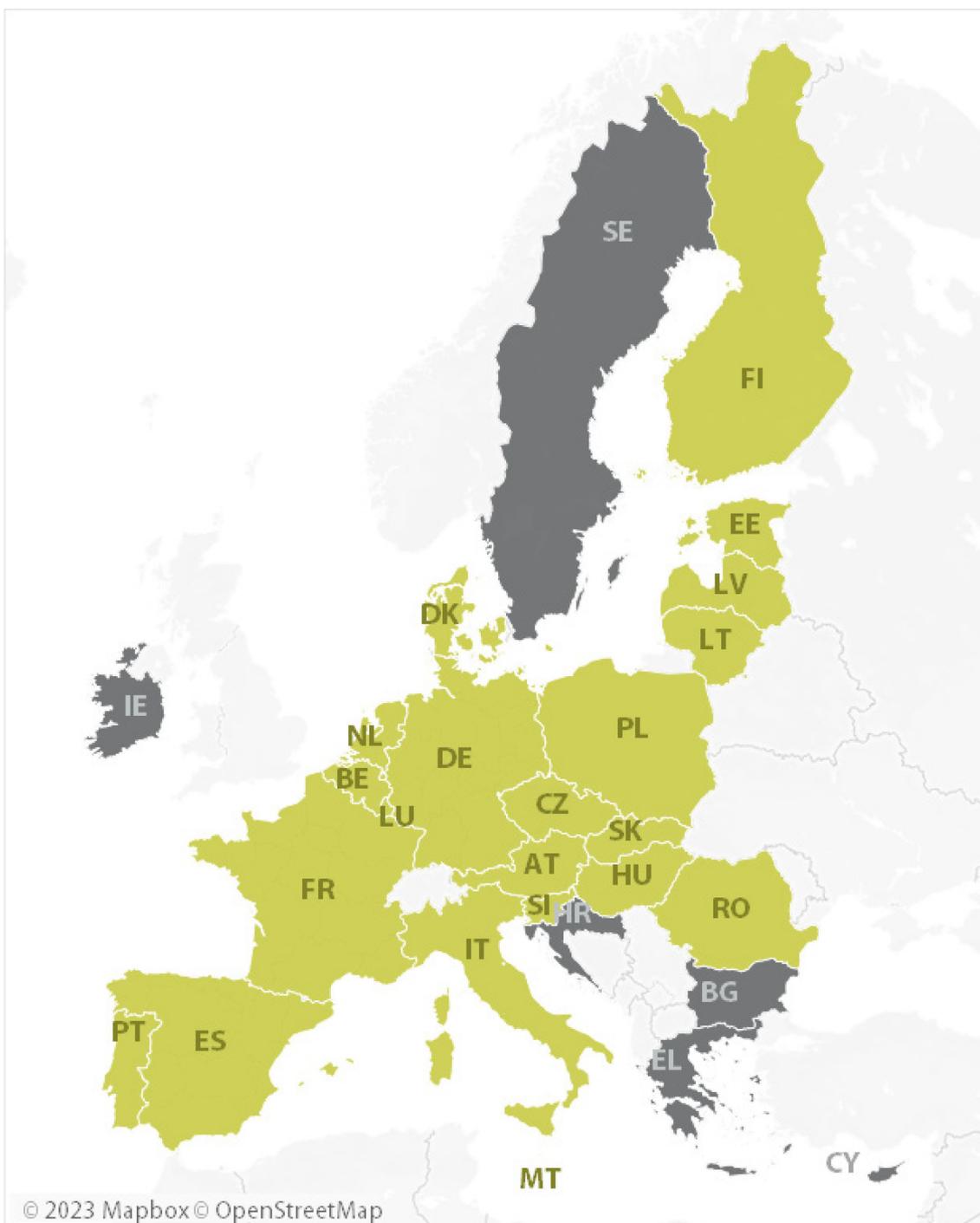
26 La Corte ha rilevato che il meccanismo di cooperazione istituito per la prima volta dal regolamento consente agli Stati membri e alla Commissione di condividere informazioni sul controllo e le valutazioni dei rischi riguardanti gli IDE. Lo Stato membro che controlla e autorizza gli IDE ottiene così informazioni sui potenziali rischi per gli altri Stati membri o per i progetti e programmi dell'UE. Il quadro istituito rappresenta pertanto un passo in avanti, che consente di individuare rischi che altrimenti potrebbero non essere individuati, data la complessità delle strutture proprietarie, l'influenza dei poteri pubblici, gli intenti criminali o ancora le vulnerabilità transfrontaliere e le dipendenze critiche. L'indagine della Corte ha confermato che il quadro contribuisce anche a sviluppare una migliore comprensione delle tendenze di investimento in Europa e a promuovere una più stretta cooperazione e l'apprendimento tra pari a livello di autorità degli Stati membri in questo settore.

27 Tuttavia, il quadro deve anche far fronte a limiti intrinseci dovuti alla sua concezione e alle competenze dell'UE, limiti che ne riducono l'efficacia ai fini della prevenzione dei rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico e lasciano zone d'ombra che compromettono un'efficace protezione dell'UE nel suo insieme. I problemi seguenti ben illustrano tali limiti:

- il regolamento funge da catalizzatore piuttosto che da quadro di armonizzazione. Autorizza, ma non obbliga, gli Stati membri a introdurre norme nazionali che disciplinino il controllo degli IDE;
- gli Stati membri hanno la possibilità di determinare la portata dei loro meccanismi in settori importanti quali i tipi di investimenti da controllare, il modo di stabilire la nozione di controllo da parte di un'entità di un paese terzo o i settori da prendere in considerazione per le questioni di sicurezza e ordine pubblico. Possono inoltre decidere se procedere al controllo degli IDE o meno;
- la Commissione non può vietare le operazioni di IDE né imporre su di esse alcuna condizione vincolante, anche quando sono in gioco interessi dell'UE;
- uno Stato membro non può bloccare un IDE in un altro Stato membro, né è tenuto a tener conto delle preoccupazioni espresse da altri Stati membri;
- uno Stato membro non è tenuto a informare la Commissione o gli altri Stati membri delle decisioni finali adottate in merito a specifiche operazioni di IDE;
- sebbene la Commissione possa valutare IDE che non sono oggetto di un controllo in corso, tali disposizioni hanno un valore aggiunto limitato, data la mancanza di informazioni disponibili sulle operazioni di IDE in corso (fatta eccezione per quelle di dominio pubblico).

28 La *figura 3* presenta la situazione a settembre 2023, quando 21 Stati membri disponevano di un meccanismo di controllo. Per la Commissione è importante che tutti gli Stati membri dispongano di un meccanismo di controllo nazionale, in particolare nel contesto del mercato unico¹³.

¹³ Comunicazione "Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva", COM(2021) 66 del 18 febbraio 2021.

Figura 3 – Meccanismi di controllo negli Stati membri dell'UE (2023)

- Dotato di un meccanismo di controllo degli IDE
- Non ancora dotato di un meccanismo di controllo degli IDE

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della [relazione annuale della Commissione sull'esercizio 2022](#) e delle informazioni aggiornate fino a settembre 2023.

Il regolamento non include definizioni precise dei concetti chiave, né prevede che sia fornito un riscontro

29 Le disposizioni e le definizioni dei concetti chiave contenute nel regolamento non sono sufficientemente precise. La Corte ha riscontrato che ciò incide negativamente sull'efficienza e sull'efficacia di un controllo a livello dell'UE ed espone gli Stati membri a rischi giuridici inutili. I seguenti rappresentano esempi di carenze:

- a) **Mancanza di un'interpretazione uniforme delle espressioni “che possa incidere” / “che possono incidere”, “che possano incidere”** Nel corso dei lavori di audit, la Corte ha constatato che, attualmente, le autorità incaricate del controllo degli IDE negli Stati membri non avevano la stessa interpretazione di tali espressioni. Finché il regolamento rimane vago, solo la CGUE può garantirne un'interpretazione uniforme. A giudizio della Corte, la nozione di probabilità utilizzata nel regolamento (articolo 4, paragrafo 1) è vaga e non tiene conto del potenziale impatto del rischio né garantisce un'applicazione uniforme nei diversi Stati membri. Inoltre, non è in linea con la nozione di “minaccia effettiva e sufficientemente grave” ad uno degli interessi fondamentali della collettività, come attualmente stabilito dalla CGUE, la quale ha anche affermato che le restrizioni non devono essere utilizzate per perseguire fini puramente economici¹⁴.
- b) **Rischio che le restrizioni costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria e che le stesse norme non siano applicate allo stesso modo a situazioni comparabili.** Un investimento proveniente da un paese terzo gode della stessa libertà di un investimento intra-UE, in quanto qualsiasi restrizione è vietata, salvo per motivi di sicurezza o di ordine pubblico. Pertanto, il controllo di un investimento a tali fini dovrebbe essere “neutro” rispetto all'origine di quest'ultimo, al fine di evitare discriminazioni, indipendentemente dal fatto che l'investimento sia effettuato da un'entità di un paese dell'UE o terzo. Attualmente, la Commissione prende in considerazione gli scambi intra-UE solo in caso di sospetta elusione delle norme. In tale contesto, il meccanismo di cooperazione non può essere utilizzato per valutare i rischi inerenti a investimenti esteri che passano attraverso acquisizioni intra-UE (ossia quando l'investitore

¹⁴ Cfr. la relazione della Commissione che accompagna il documento COM(2017) 487 [2017/0224 (COD)], SWD(2017) 297 final, pag. 4. Cfr. anche le sentenze pronunciate nelle cause seguenti: C-463/00 (Commissione contro Spagna), punto 34; C-212/09 (Commissione contro Portogallo), punto 83; C-244/11 (Commissione contro Grecia), punto 67; C-446/04 (Test Claimants in the FII Group Litigation contro Commissioners of Inland Revenue), punto 171, C-54/99 del 14 marzo 2000 (Association Église de scientologie de Paris e Scientology International Reserves Trust contro Primo ministro), punto 17.

europeo è detenuto o controllato da un investitore estero). A giudizio della Corte, la mancanza di chiarezza del regolamento in relazione a tale approccio fa sì che vi sia un'esposizione persistente ai rischi inerenti a investimenti esteri realizzati attraverso acquisizioni intra-UE (e mediante i quali un paese terzo finisce per controllare un'entità dell'UE). Nell'ambito dei meccanismi di controllo nazionali dei diversi Stati membri si osservano pratiche differenti a tale riguardo.

- c) **Gli Stati membri non forniscono sull'esito dei casi esaminati informazioni sufficienti a consentire alla Commissione di valutare il funzionamento e l'efficacia del regolamento.** Poiché il regolamento non impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione gli esiti dei casi sottoposti alle procedure nazionali di controllo, quest'ultima non dispone dell'autorità necessaria per ottenere tali informazioni. Pertanto, non può ottemperare al proprio obbligo di valutare il funzionamento e l'efficacia del regolamento né trasmettere tali informazioni al Parlamento europeo e al Consiglio. In quanto custode dei trattati, la Commissione deve anche assicurarsi che gli investitori non siano discriminati e che la libera circolazione dei capitali non sia indebitamente limitata a causa del controllo degli IDE da parte degli Stati membri.
- d) **Non è chiaro se il controllo degli investimenti indiretti rientri nell'ambito di applicazione del regolamento.** A titolo di esempio, la Commissione e la maggior parte degli Stati membri applicano il meccanismo di cooperazione ai casi in cui l'investitore, il venditore e l'obiettivo diretto sono stabiliti al di fuori dell'UE se una controllata del destinatario diretto dell'investimento ha sede all'interno dell'UE. A giudizio della Corte, la definizione di "**investimento estero diretto**" contenuta nel regolamento non è chiara al riguardo e apre le porte a interpretazioni e pratiche di controllo differenti, rendendo così difficile l'adozione di un approccio uniforme in tutta l'UE. Un altro esempio è rappresentato dagli investimenti dei cittadini dell'UE che hanno acquisito la cittadinanza attraverso il "passaporto d'oro", ai quali si ritiene che il regolamento non si applichi. La questione non è affrontata nell'attuale regolamento; tale lacuna può tuttavia essere sfruttata dagli investitori per eludere le norme.

- e) **Gli investimenti di portafoglio non sono trattati allo stesso modo da tutti, ossia come non rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento.** Si ritiene che gli investimenti di portafoglio non rientrino nell'ambito di applicazione del regolamento¹⁵, ma l'articolo 2 non ne fornisce una definizione. La CGUE ha descritto la nozione di investimento "di portafoglio" come "l'acquisto dei titoli sul mercato dei capitali effettuato soltanto per realizzare un investimento finanziario, senza intenzione di influenzare la gestione dell'impresa"¹⁶. Tuttavia, dalla valutazione di un campione di casi effettuata dalla Corte è emerso che gli investimenti di portafoglio erano stati sottoposti a controllo.

L'assenza di una valutazione della conformità e le differenze tra i meccanismi di controllo degli IDE degli Stati membri inficiano l'efficacia del quadro

30 Al fine di garantire l'efficacia del quadro, i meccanismi di controllo devono rispettare i criteri minimi di cui agli articoli 3, 4 e 6 del regolamento e la Commissione deve valutare la conformità a tali criteri al fine di poter valutare il funzionamento e l'efficacia del regolamento. Tra l'altro, gli Stati membri che istituiscono meccanismi di controllo degli IDE sono tenuti a:

- o segnalare al meccanismo di cooperazione tutti i casi oggetto di controllo in corso e fornire le informazioni minime richieste dall'articolo 9;
- o informare gli investitori che i loro casi sono in corso di controllo;
- o fornire agli investitori spiegazioni in merito ai motivi per cui i loro investimenti sono stati bloccati e informarli della possibilità di presentare ricorso contro le decisioni assunte dalle autorità degli Stati membri.

31 Il regolamento mira a stabilire una serie di principi uniformi per gli IDE e a impedire che il controllo sia utilizzato come mezzo per ostacolare il libero scambio con il pretesto della sicurezza o dell'ordine pubblico. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero segnalare i casi che presentano rischi potenziali e fornire informazioni sufficienti e pertinenti agli altri Stati membri e alla Commissione affinché questi possano valutare i rischi per la loro sicurezza e il loro ordine pubblico.

¹⁵ Regolamento (UE) 2019/452, considerando 9.

¹⁶ Cfr. [sentenza della Corte del 28 settembre 2006](#), Commissione contro Regno dei Paesi Bassi, cause riunite C-282/04 e C-283/04, ECLI:EU: C:2006:608, punto 19.

La Commissione non procede ad alcuna valutazione volta a far sì che i meccanismi di controllo siano conformi alle norme stabilite nel regolamento

32 L'articolo 3 del regolamento stabilisce una serie di norme comuni per i meccanismi di controllo nell'UE e impone alla Commissione di mantenere un elenco aggiornato di quelli in vigore. La Corte ha rilevato che la Commissione mantiene e pubblica un elenco dei meccanismi di controllo sul proprio sito Internet e ne presenta una sintesi nella propria relazione annuale¹⁷. Ha inoltre cofinanziato uno studio realizzato dall'OCSE, che ha consentito di ottenere un'ampia visione d'insieme dei diversi aspetti dei meccanismi di controllo nazionali, senza l'obbligo di fornire una valutazione della loro conformità ai requisiti del regolamento. Dal proprio canto, la Commissione non ha realizzato una propria valutazione per determinare la conformità dei meccanismi nazionali di controllo ai requisiti di cui all'articolo 3 del regolamento e quindi non è in grado di pronunciarsi sul funzionamento e sull'efficacia di quest'ultimo. Pertanto, non sono disponibili informazioni verificate sulla misura in cui gli Stati membri rispettano tali requisiti, né sul modo in cui ciò incide sull'efficacia e sull'efficienza del quadro.

Le significative differenze tra i meccanismi di controllo degli IDE degli Stati membri rendono il quadro meno efficace

33 Lo studio realizzato dall'OCSE con il sostegno finanziario della Commissione nel 2022 evidenzia una serie di significative differenze tra i meccanismi di controllo nazionali. Tali differenze¹⁸ hanno un impatto sul grado di efficacia e di efficienza del sistema nel mitigare le minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico, poiché creano zone d'ombra e sembrano, in alcuni casi, non essere pienamente in linea con il regolamento. Queste includono:

- **differenze nella copertura settoriale** dei meccanismi: solo alcuni Stati membri sono in grado di controllare le operazioni in tutti i settori, mentre altri si basano su elenchi di settori sensibili o attività specifiche;
- **differenze nelle esenzioni concesse a alcuni acquirenti**: molti Stati membri esentano i membri dell'EFTA, i paesi del SEE non appartenenti all'UE, i membri della NATO e gli altri paesi dell'OCSE (ossia 20 giurisdizioni in totale) dall'applicazione di una parte dei loro meccanismi di controllo;

¹⁷ [Elenco dei meccanismi di controllo notificati dagli Stati membri, Commissione, 2023.](#)

¹⁸ [Relazione dell'OCSE](#), paragrafi 104-118, 161 e tabella 5.

- **differenze nei concetti di sicurezza e di ordine pubblico:** alcuni Stati membri continuano a fare esplicito riferimento agli articoli 52 e 65 del TFUE, che sono stati interpretati in senso restrittivo nella giurisprudenza della CGUE e potrebbero portare a un sottoutilizzo del meccanismo di cooperazione;
- **differenze nelle date e nei termini di notifica** da uno Stato membro all'altro per i casi che rientrano nella giurisdizione di più autorità nazionali;
- **differenze nei termini utilizzati per indicare la probabilità dei rischi:** “perturbare”, “minacciare”, “porre un rischio” o “poter incidere”;
- **differenze nelle soglie per l'avvio del controllo**, come le partecipazioni azionarie o i diritti di voto richiesti, che possono essere del 10 %, del 25 % o del 50 % più uno¹⁹;
- **differenze nei poteri relativi alla presa in considerazione delle minacce nei confronti di altri Stati membri dell'UE:** solo alcuni Stati membri dispongono di una normativa in materia di controllo che preveda esplicitamente un potere di azione nell'interesse di altri Stati membri o di progetti o programmi di interesse per l'UE²⁰.

34 L'audit della Corte (colloqui, indagini e analisi del campione di casi) ha confermato le differenze rilevate dall'OCSE. Inoltre, la Corte ha inoltre constatato che i seguenti problemi avevano un impatto negativo sull'efficienza e sull'efficacia del controllo degli IDE a livello nazionale e dell'UE:

- a) differenze nella determinazione della portata di alcuni tipi di investimento: nello specifico, la Commissione applica il quadro dell'UE ai casi in cui l'acquisizione di un obiettivo nell'UE implica investimenti diretti da parte di entità stabilite al di fuori dell'UE. Tuttavia, la Corte ha rilevato che le pratiche differivano da uno Stato membro all'altro. Alcuni esentano gli investitori stranieri sulla base della loro nazionalità (ad esempio, i paesi del SEE), mentre altri sottopongono a controllo anche investitori o entità che sono stabiliti o hanno una sede nell'UE, oppure controllano gli investimenti effettuati da cittadini dell'UE e dalle loro imprese;

¹⁹ Relazione dell'OCSE intitolata *Acquisition and Ownership-related policies to safeguard essential security interests*, maggio 2020, pagg. 44-63.

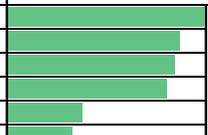
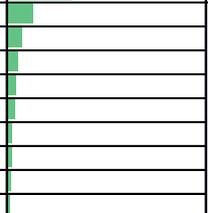
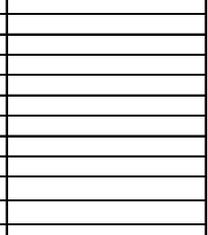
²⁰ Relazione dell'OCSE intitolata *Framework for screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency*, 2022, paragrafi 139-156.

- b) il ricorso a un pre-controllo in alcuni Stati membri:
 - i) l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento impone agli Stati membri di notificare gli IDE oggetto di un controllo in corso. Tuttavia, la Corte ha rilevato che alcuni Stati membri procedono a una valutazione preliminare dei rischi, ossia a un "pre-controllo", per decidere se sottoporre a controllo o meno, il che implica che solo un sottoinsieme dei casi effettivamente esaminati sia notificato;
 - ii) contrariamente alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, la Commissione non ha ancora imposto agli Stati membri di notificare tutti i casi oggetto di controllo in corso. D'altronde, un eventuale pre-controllo non può sottrarsi a tale obbligo, dato che il regolamento non distingue le varie fasi degli controllo degli IDE;
- c) differenze nel trattamento dei casi rientranti nella giurisdizione di più autorità nazionali:
 - i) in alcuni casi, l'acquisizione di un gruppo con controllate in diversi paesi dell'UE può dar luogo a notifiche da parte di diversi Stati membri. La Corte ha rilevato che le differenze nelle date di presentazione delle notifiche da parte degli investitori – o nelle procedure nazionali – creano ulteriori difficoltà per il controllo dei casi rientranti nella giurisdizione di più di autorità nazionali. Ad esempio, in uno dei casi esaminati dalla Corte, uno scarto si è creato poiché degli investitori non avevano inviato alcuna notifica allo Stato membro dell'impresa madre destinataria dell'investimento nell'UE, ma l'avevano fatto negli altri Stati membri per le controllate stabilite nell'UE;
 - ii) la Corte ha inoltre riscontrato che la Commissione si adopera per valutare tali casi rientranti nella giurisdizione di più autorità nazionali nel modo più completo possibile. Tuttavia, il regolamento non contiene disposizioni volte a semplificare i processi a livello UE.

35 Le differenze summenzionate contribuiscono inoltre a una distribuzione disomogenea delle notifiche tra gli Stati membri e limitano l'efficacia del quadro. La **figura 4** illustra il numero aggregato di notifiche presentate da gruppi di Stati membri nel periodo 2020-2022 nonché i rispettivi stock di IDE sulla base dei dati del periodo 2019-2021. La Corte si sarebbe aspettata un certo grado di correlazione tra la dimensione dell'economia, il volume degli IDE in entrata e il numero di notifiche inviate, ma in realtà così non è stato. Sei Stati membri hanno, da soli, presentato insieme il 92 % dei casi, mentre un secondo gruppo di nove Stati membri dotati di meccanismi di controllo ha presentato il restante 8 %. Nello stesso periodo, un terzo gruppo di 12 Stati membri non ha controllato gli IDE né notificato alcun caso; tali Stati membri rappresentavano il 42 % circa dello stock di IDE medio dell'UE. A giudizio della Corte, ciò ha un impatto significativo sull'efficacia del quadro e limita la visione di insieme che la Commissione e gli altri Stati membri potrebbero avere.

Figura 4 – Confronto tra le notifiche (2020-2022) e gli stock di IDE medi (2019-2021)

Numero di notifiche per SM (2020-2022)

Notifiche			Percentuale di notifiche: dimensioni degli IDE	Stock medio di investimenti in entrata (2019-2021)				
Stato membro	Totale	%		% del totale UE				
Francia	193		92 %		Una alta percentuale di notifiche in Stati membri più grandi indica una concentrazione di obiettivi sensibili	22 %	5,8 %	
Italia	169						2,9 %	
Spagna	164						5,1 %	
Austria	156						1,3 %	
Danimarca	73						0,9 %	
Germania	63						6,6 %	
Lituania	24		8 %		Piccola percentuale di notifiche relative agli IDE, in parte costituita da IDE dei Paesi Bassi non connessi a obiettivi sensibili	36 %	0,2 %	
Finlandia	13						0,5 %	
Malta	9						1,4 %	
Paesi Bassi	7						28,0 %	
Cechia	6						1,2 %	
Polonia	3						1,6 %	
Ungheria	3						2,0 %	
Romania	2						0,7 %	
Lettonia	1						0,1 %	
Lussemburgo	-		0 %		Nessuna notifica relativa agli IDE, indicativa dell'assenza di meccanismi di controllo e di IDE, specie in Lussemburgo e Irlanda, non necessariamente connessi a obiettivi sensibili	42 %	21,9 %	
Irlanda	-						8,2 %	
Belgio	-						3,9 %	
Cipro	-						2,9 %	
Svezia	-						2,5 %	
Portogallo	-						1,1 %	
Slovacchia	-						0,3 %	
Bulgaria	-						0,4 %	
Grecia	-						0,2 %	
Estonia	-						0,2 %	
Croazia	-						0,2 %	
Slovenia	-						0,1 %	
Totale	886		100 %			100 %	100,0 %	

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei casi segnalati nel quadro del meccanismo di cooperazione – relazioni annuali della Commissione; stock medio di investimenti in entrata – Eurostat – Posizioni di investimenti diretti dell'UE per paese, prima e ultima controparte e per attività economica (BPM6), IDE in entrata 2019-2021.

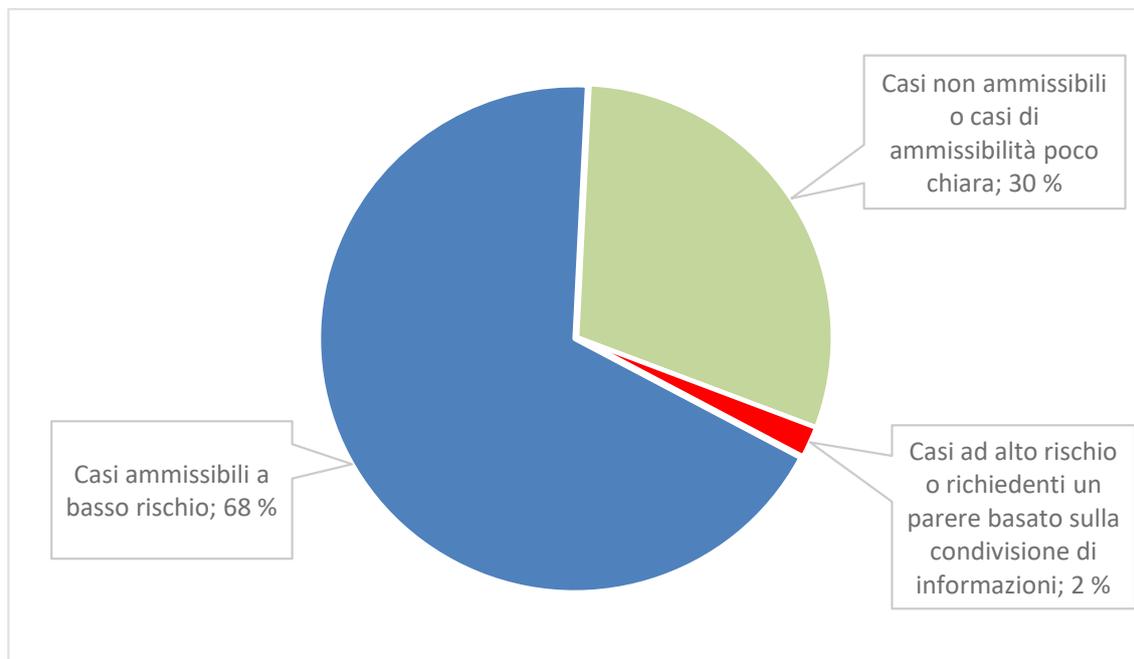
La notifica di casi non ammissibili al controllo e la mancanza di informazioni sui profili di rischio nelle notifiche compromettono l'efficienza e l'efficacia del quadro in essere

36 L'articolo 9 del regolamento precisa il tipo di informazioni da fornire per ciascun caso di IDE oggetto di controllo in corso. Data la portata limitata del quadro, la Commissione e gli Stati membri hanno convenuto di istituire, su base volontaria, un gruppo di esperti in materia di controllo degli investimenti diretti esteri nell'Unione europea al fine di fornire informazioni più ampie in "moduli di notifica". Trasmessi attraverso una rete sicura da autorità debitamente designate negli Stati membri, tali moduli contengono in genere le informazioni necessarie. Ogniqualvolta mancassero informazioni importanti, la Commissione ha inviato richieste di informazioni supplementari agli Stati membri, che vi hanno dato seguito. Il sistema sarebbe più efficiente se i moduli di notifica contenessero per default tutte le informazioni essenziali.

37 Nel valutare se un IDE possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, la Commissione e gli Stati membri possono tenere conto dei fattori elencati all'articolo 4 del regolamento. Tali fattori riguardano la natura dell'investimento (ad esempio, se riguarda infrastrutture o tecnologie critiche) e il profilo dell'investitore (ad esempio, il coinvolgimento passato in attività criminali o il controllo da parte di organismi statali o forze armate di un paese terzo). Tuttavia, tali fattori non sono né esaustivi né hanno carattere vincolante.

38 La Corte ha riscontrato che il meccanismo di cooperazione è sovraccaricato da casi non ammissibili (ossia ricadenti al di fuori del campo di applicazione del regolamento) e che presentano un basso rischio (ossia non giustificanti la formulazione di un parere). La [figura 5](#) mostra che il 30 % degli 886 casi notificati dagli Stati membri fino alla fine del 2022 non era ammissibile o presentava un livello di ammissibilità difficile da stabilire. Secondo la Commissione, il 68 % era ammissibile, ma a basso rischio. Solo nel 2 % dei casi la Commissione ha individuato rischi probabili o ha condiviso informazioni pertinenti formulando pareri.

Figura 5 – Disaggregazione del totale dei casi sulla base dell’ammissibilità e del profilo di rischio (2020-2022)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

39 La Corte ha riscontrato che, grazie al meccanismo di cooperazione, gli Stati membri sono informati delle attività di controllo svolte in altri Stati membri, come anche dimostrato dall’indagine e dai colloqui realizzati. Le informazioni ottenute a seguito delle richieste presentate dagli Stati membri o delle osservazioni da questi formulate hanno contribuito a far prendere decisioni con maggior cognizione di causa, prima di autorizzare operazioni di IDE specifiche. Tuttavia, a giudizio della Corte, i moduli di notifica e le informazioni in essi contenute presentano le seguenti debolezze:

- a) le notifiche non forniscono spiegazioni dettagliate sulle minacce che gli IDE rappresentano per la sicurezza o l’ordine pubblico (rischi elencati all’articolo 4 del regolamento o altri rischi che potrebbero insorgere). Sebbene i moduli ne richiedano una descrizione, i fattori di rischio pertinenti sono molto spesso indicati solo con un breve titolo inerente al settore o al tipo di attività. A giudizio della Corte, i rischi per la sicurezza e l’ordine pubblico non sono generalmente messi in evidenza nella notifica, anche in caso di rischi elevati noti in anticipo;
- b) le notifiche non impongono alle autorità degli Stati membri di giungere a una conclusione sull’ammissibilità di un caso;
- c) i moduli di notifica non consentono una convalida automatica né del carattere esaustivo delle informazioni, né dell’ammissibilità del caso, sulla base di una serie standard di campi per l’inserimento di informazioni.

40 Tali debolezze si sono tradotte in ulteriore lavoro per la Commissione, che ha dovuto tra l'altro raccogliere informazioni aggiuntive dagli Stati membri, il che ha ridotto in modo significativo l'efficienza del quadro.

I pareri della Commissione apportano un valore aggiunto, ma le sue valutazioni e raccomandazioni non sono a volte sufficientemente sviluppate

41 Come stabilito nel regolamento, la Commissione è incaricata di realizzare proprie valutazioni dei rischi e di formulare pareri quando ritiene che l'IDE in questione presenti un rischio elevato per più di uno Stato membro o per progetti e programmi dell'UE. A tale scopo, la Commissione ha elaborato orientamenti interni di cui la Corte ha tenuto conto ai fini della propria valutazione. Per realizzare proprie valutazioni dei rischi, la Commissione deve prevedere risorse sufficienti al fine di valutare, per ciascun IDE, la sensibilità degli obiettivi dell'UE in relazione a qualunque dei fattori di cui all'articolo 4 del regolamento che possono rappresentare una grave minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico, ma anche identificare i titolari effettivi e il loro profilo di rischio nonché di tenere conto delle sanzioni imposte dall'UE e dagli Stati membri in relazione agli investimenti. Conformemente alle procedure interne della Commissione, la DG TRADE è tenuta a consultare tutte le altre DG interessate al fine di esercitare appieno la dovuta diligenza.

42 Gli IDE possono dar luogo a movimenti di capitali, ai sensi dell'articolo 63 del TFUE. Tale articolo vieta tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi. Ai sensi dell'articolo 65 del TFUE, restrizioni alla libera circolazione dei capitali possono essere giustificate ove siano necessarie e proporzionate al raggiungimento degli obiettivi definiti nel trattato, anche per motivi di pubblica sicurezza e ordine pubblico, quali definiti dalla CGUE. Gli IDE possono anche condurre allo stabilimento di un investitore di un paese terzo nell'UE, ad esempio quando un investimento comporta l'acquisizione di una partecipazione di controllo in un'impresa con sede nell'UE.

43 Come indicato nella [relazione](#) che accompagna la proposta di regolamento in relazione ai movimenti di capitali, gli interessi pubblici devono essere interpretati in modo restrittivo: possono essere invocati solamente in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave a uno degli interessi fondamentali della collettività. Le restrizioni alle libertà fondamentali non devono essere utilizzate in maniera impropria per perseguire fini puramente economici. I meccanismi di controllo degli investimenti dovrebbero inoltre rispettare i principi generali del diritto dell'UE, in particolare i principi della proporzionalità e della certezza del diritto. Tali principi impongono che la procedura e i criteri per il controllo degli investimenti siano definiti in maniera non discriminatoria e sufficientemente precisa e che siano riflessi nella valutazione dei rischi e nelle raccomandazioni della Commissione.

La Commissione apporta valore mediante la propria valutazione dei rischi, ma ha un accesso limitato ai dati relativi ai profili dei singoli investitori

44 L'articolo 4 del regolamento fornisce un elenco non esaustivo di fattori di rischio relativi alla natura critica della società destinataria, ai suoi prodotti o alle sue attività nell'UE oppure al profilo di rischio degli investitori stranieri. Dall'esame dei casi realizzato dalla Corte è emerso che la Commissione ha descritto i potenziali rischi in modo esaustivo, anche individuando i rischi di propagazione o di dipendenze critiche. L'indagine nonché i colloqui realizzati dagli auditor della Corte con le autorità degli Stati membri hanno confermato che queste ultime apprezzano il ruolo svolto dalla Commissione nella valutazione dei rischi.

45 La Commissione si trova in una posizione ideale: non solo per valutare se gli IDE possano incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in più di uno Stato membro o su progetti e programmi di interesse per l'UE, ma anche per stimare il loro impatto a livello dell'UE. A tale titolo, apporta pertanto un valore aggiunto al meccanismo di cooperazione. La Corte ha rilevato che la DG TRADE collabora con altre direzioni generali e chiede agli Stati membri di fornire maggiori informazioni ove necessario. Individua inoltre le entità destinatarie di investimenti che partecipano a determinati progetti e programmi dell'UE, quali elencati all'allegato del regolamento.

46 Le banche dati di Europol ed Eurojust possono far luce su alcuni rischi connessi al coinvolgimento passato di determinati investitori in attività illegali o criminali. Tuttavia, il regolamento non contiene disposizioni che favoriscano una tale cooperazione e condivisione delle informazioni, che potrebbero essere utili a valutare meglio i rischi che i singoli investitori rappresentano per la sicurezza.

Lacune nella valutazione della probabilità e dell'impatto degli elementi di rischio nei casi ad alto rischio

47 Dall'esame dei pareri formulati dalla Commissione sono emersi diversi problemi di qualità nelle valutazioni realizzate. Per soddisfare i requisiti di riservatezza dell'entità controllata, la Corte ha raggruppato le proprie constatazioni per tipo di problema (non è possibile fornire esempi specifici a causa della natura estremamente sensibile dei casi esaminati).

- a) **Descrizione dei rischi individuati e della probabilità che si concretizzino:** la Corte ha constatato che alcuni rischi individuati non si basavano su elementi probatori sufficienti e mancavano di spiegazioni chiare quanto alla probabilità di una loro concretizzazione, con la conseguenza che il loro impatto sulla sicurezza e sull'ordine pubblico potrebbe essere sovrastimato.
- b) **Nesso tra il rischio e l'investimento:** la Corte ha rilevato che i rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento in Europa, spesso connessi al fatto che vi è un unico o pochi fornitori, possono mettere in pericolo determinate forniture o dipendenze critiche. Tuttavia, il rischio trova origine in tendenze industriali antecedenti, in decisioni politiche passate o in realtà del mercato di cui gli investitori non sono direttamente responsabili.
- c) **Quantificazione dell'impatto potenziale di un'acquisizione:** nelle proprie valutazioni dei rischi, la Commissione non quantifica tanto quanto potrebbe l'impatto potenziale o la perturbazione che potrebbero derivare da un investimento specifico.
- d) **Presa in considerazione di altre politiche nazionali e dell'UE:** la maggior parte delle valutazioni non spiega quali altri strumenti o politiche nazionali o dell'UE dovrebbero affrontare i rischi individuati e, laddove esistano, perché non sono sufficienti a coprire pienamente i rischi senza necessitare l'introduzione di ulteriori misure specifiche caso per caso. Tale constatazione riguarda almeno i seguenti settori: i controlli sulle esportazioni (compresi i prodotti a duplice uso), la normativa in materia di protezione dei dati, i controlli previsti nel quadro della regolamentazione del settore finanziario nonché le sanzioni dell'UE destinate a proibire gli investimenti.

- e) **Distinzione tra i diversi ruoli e responsabilità degli azionisti e dei dirigenti:** non è sempre presa in considerazione, ma può incidere sulle eventuali misure di mitigazione raccomandate. Diverse garanzie sono state poste in essere e distinzioni giuridiche sono state operate tra, da una parte, l'amministratore o il consiglio di amministrazione di un'entità e, dall'altra, i suoi azionisti, la cui presa in considerazione è variabile nei pareri esaminati.
- f) **Messa in evidenza di un eventuale sostegno finanziario dell'UE per affrontare determinati rischi:** la Commissione non valuta se un sostegno o una mitigazione siano possibili mediante il ricorso alle risorse dirette dell'UE (tratte dal bilancio dell'UE, dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI), dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) o da qualsiasi altro finanziamento dell'UE disponibile) o a livello di Stato membro.

Le raccomandazioni della Commissione sono parzialmente efficaci nell'affrontare i rischi individuati

48 La Corte ha valutato la qualità delle raccomandazioni formulate dalla Commissione nei propri pareri. Tra i fattori chiave che hanno indotto la Commissione a formulare un parere figurano i **rischi e le misure relativi a obiettivi sensibili dell'UE** (come la sicurezza dell'approvvigionamento di beni e di tecnologie critici o di prodotti a duplice uso) e i **rischi connessi agli investitori** (come l'influenza o il controllo esercitati da uno Stato estero). La Corte ha rilevato che, quando ha individuato quello che considerava essere un probabile impatto sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, la Commissione ha raccomandato misure di mitigazione allo Stato membro ospitante l'IDE.

49 In termini di qualità e pertinenza delle misure di mitigazione proposte, la Corte ha rilevato che in alcuni casi la Commissione:

- a) propone misure di mitigazione senza spiegare in che misura esse potrebbero affrontare i rischi individuati;
- b) **raccomanda diverse misure di salvaguardia che non distinguono sufficientemente tra i ruoli e le responsabilità degli azionisti e della dirigenza** o che possono sollevare problemi di applicabilità e non permettono quindi di mitigare efficacemente i rischi individuati. Gli impegni che esse presuppongono sono vincolanti per l'investitore, ma non necessariamente per la società destinataria e la sua dirigenza;

- c) **raccomanda di imporre agli investitori o alle società destinatarie restrizioni o condizioni che non sono compatibili con un contesto di economia di mercato.** Misure che impongono alle entità destinatarie dell'UE e agli investitori di aumentare le scorte o la capacità produttiva impongono un obbligo finanziario e giuridico a una parte privata al fine di ovviare a una situazione di mercato sistemica di cui l'investitore non è direttamente responsabile.

50 Gli elementi probatori reperiti dalla Corte illustrano che, anche nei casi in cui alcune operazioni riguardavano persone figuranti in un elenco di sanzioni, gli Stati membri coinvolti non hanno bloccato l'investimento. A giudizio della Corte, se alcuni investitori figurano in un elenco di sanzioni che vieta loro di investire, non è necessaria un'ulteriore valutazione da parte della Commissione ai fini della formulazione di un parere, in quanto tale investimento sarebbe illegale qualora autorizzato da uno Stato membro.

Esistono strumenti operativi e risorse adeguati, ma le relazioni non sono sufficientemente mirate

51 La Commissione è tenuta a rispettare i principi di sana gestione finanziaria e il proprio **quadro di controllo interno**. Pertanto, deve mettere a disposizione le risorse necessarie per poter gestire i casi in modo tempestivo. Deve inoltre fare in modo di disporre di strumenti di gestione delle informazioni adeguati al fine di effettuare proprie valutazioni, nonché di strumenti di comunicazione sicuri per gestire gli scambi di informazioni con gli Stati membri. Le relazioni annuali e la valutazione quinquennale del funzionamento e dell'efficacia del regolamento dovrebbero precisare la misura in cui il regolamento è stato attuato in tutta l'UE e affrontare eventuali problemi sistemici importanti che dovessero emergere. Sulla base di dati pertinenti e affidabili, le relazioni della Commissione devono concentrarsi sui principali rischi e sulla maniera di affrontarli.

La Commissione ha predisposto strumenti e risorse adeguati per sostenere l'attuazione del meccanismo di cooperazione

52 La Corte ha constatato che la Commissione dispone di risorse adeguate per gestire tempestivamente l'attuale volume di casi e che ha fornito valutazioni entro scadenze ravvicinate. Vi sono tuttavia possibilità di semplificazione che consentirebbero di migliorare la gestione dei futuri aumenti del carico di lavoro, come l'utilizzo sistematico, da parte del personale della Commissione, di modelli e di liste di controllo esistenti.

53 La Commissione ha creato una banca dati appropriata a gestire e documentare il proprio lavoro, dotata di indicatori sufficienti per valutare l'efficacia del regolamento. Si è inoltre dotata di strumenti informatici adeguati per lo scambio sicuro di informazioni nel quadro del meccanismo di cooperazione.

54 La Commissione ha elaborato orientamenti e processi interni ben concepiti. Tra le procedure esaminate la Corte ne ha ritenuta molto utile una, ossia l'elaborazione di una lista di controllo specifica che impone al personale della Commissione, quando individua un rischio probabile, di definirlo e di giustificarlo apportando elementi probatori. Nonostante l'importanza di tale lista di controllo per favorire valutazioni coerenti ed esaustive, le altre direzioni generali che forniscono informazioni alla DG TRADE non la utilizzano sistematicamente.

55 A norma dell'articolo 12 del regolamento, la Commissione ha convocato un gruppo di esperti provenienti dalle autorità dell'insieme degli Stati membri. La finalità di tale gruppo è fornirle consulenza e competenze, condividere le migliori prassi e gli insegnamenti appresi e scambiare opinioni sulle tendenze e le questioni di interesse comune attinenti agli investimenti diretti esteri. La Corte osserva che la Commissione ha istituito la piattaforma necessaria al forum di esperti e che tutti gli Stati membri, dotati o meno di un meccanismo nazionale di controllo, vi partecipano.

56 L'articolo 13 del regolamento offre la possibilità di una collaborazione internazionale tra gli Stati membri e la Commissione, da un lato, e le autorità dei paesi terzi, dall'altro. La Commissione ha organizzato varie iniziative o vi ha preso parte. Tra queste: colloqui con paesi terzi, una cooperazione con l'OCSE e gli Stati Uniti nonché conferenze ed eventi destinati ai portatori di interessi e seguiti dalle autorità dei paesi terzi.

Le relazioni annuali della Commissione non sono sufficientemente incentrate sui rischi individuati né sugli approcci comuni per prevenirli

57 Come previsto dal regolamento, la Commissione ha pubblicato le due prime relazioni annuali di attuazione. Il regolamento non specifica le informazioni da includere nelle relazioni annuali, ma queste ultime ne forniscono di più rispetto alle relazioni comparabili elaborate dagli Stati membri. Tuttavia, anche tenendo conto della necessità di trovare un equilibrio tra trasparenza e sicurezza, vista la natura sensibile dei dati, la Corte ritiene che le informazioni e i dati contenuti nelle relazioni siano insufficienti per ottemperare agli obblighi in materia di rendicontazione e, soprattutto, per valutare l'efficienza e l'efficacia del controllo degli IDE e della cooperazione a livello dell'UE. Le ragioni sono le seguenti:

- il regolamento non impone l'inserimento di alcuna informazione specifica nella relazione annuale della Commissione;
- le relazioni forniscono una sintesi completa degli sviluppi legislativi negli Stati membri nonché delle attività di controllo degli IDE svolte a sia a livello nazionale che dell'UE. Tuttavia, la Corte ha rilevato che le relazioni non sono sufficientemente incentrate sui tipi di rischi individuati per i singoli settori, né su quelli relativi agli investitori o alle strutture delle operazioni (in particolare, i tipi di cui all'articolo 4);
- le relazioni forniscono informazioni sugli IDE in entrata nell'UE. Tuttavia, le informazioni sul volume degli investimenti esteri in entrata hanno un valore aggiunto limitato, in quanto non sono necessariamente correlate ai rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico (ad esempio, concentrazione geografica o ubicazione di *asset* sensibili o strategici);
- le cifre comunicate sugli IDE non corrispondono ai flussi effettivi di capitali esteri in entrata nell'UE, perché si basano sul valore delle operazioni globali piuttosto che sugli investimenti diretti riguardanti l'UE. Ne risulta un'immagine falsata dell'importanza della parte delle operazioni di IDE all'interno dell'UE. Tale mancanza di statistiche affidabili o di informazioni dettagliate da parte degli Stati membri costituisce una difficoltà per la Commissione, qualora voglia disaggregare tali operazioni globali al fine di isolare gli elementi che riguardano l'UE;
- la mancanza di informazioni aggregate sui profili di rischio e la frequenza delle misure di mitigazione rendono più difficile individuare i problemi di interesse comune e sviluppare soluzioni o miglioramenti potenziali a livello dell'UE nel corso del tempo.

Conclusioni e raccomandazioni

58 Nel complesso, la Commissione ha adottato misure adeguate al fine di istituire e attuare un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri nell'UE. Permangono tuttavia, in tutta l'UE, notevoli limiti che riducono l'efficacia e l'efficienza del quadro ai fini dell'identificazione, valutazione e mitigazione dei rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico.

59 Il meccanismo di cooperazione ha facilitato la condivisione delle informazioni sul controllo e le valutazioni dei rischi in materia di IDE. Tuttavia, alcuni aspetti della concezione del regolamento fanno sì che il meccanismo di cooperazione sia meno efficace nel tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dell'UE. In primo luogo, poiché il regolamento non impone agli Stati membri di istituire un meccanismo di controllo degli IDE, sei di essi non ne disponevano ancora al settembre 2023. In secondo luogo, poiché il regolamento non si pronuncia sull'ambito di applicazione degli eventuali meccanismi di controllo nazionali, vi sono differenze significative nella portata e nell'approccio tra i sistemi di controllo in essere negli Stati membri. In terzo luogo, questi ultimi non sono tenuti a informare la Commissione o gli altri Stati membri delle decisioni definitive adottate nei casi per i quali la prima emette pareri o i secondi trasmettono osservazioni che identificano rischi che possono incidere sulla sicurezza o l'ordine pubblico. Infine, le raccomandazioni della Commissione non sono vincolanti per gli Stati membri che effettuano il controllo, anche quando sono in gioco interessi generali dell'UE (cfr. paragrafi [26-28](#)).

60 Il regolamento lascia libertà di interpretazione per quanto riguarda la nozione di "poter incidere" sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. Inoltre, a causa della concezione stessa del regolamento, a situazioni comparabili non si applicano sistematicamente norme comparabili (in particolare per quanto riguarda il trattamento degli scambi intra-UE realizzati da entità detenute e controllate da un'autorità straniera, o nel caso degli investimenti di portafoglio). Inoltre, gli Stati membri possono determinare autonomamente l'ambito di applicazione delle questioni in materia di sicurezza e ordine pubblico. Tutti questi elementi, unitamente al fatto che gli Stati membri non sono tenuti a comunicare alla Commissione gli esiti delle rispettive decisioni di controllo, rendono molto difficile per la Commissione monitorare l'attuazione del quadro e far sì che gli investitori non siano discriminati e che la libera circolazione dei capitali non sia indebitamente limitata (cfr. paragrafo [29](#)). Ciò crea inoltre molteplici zone d'ombra che compromettono la legittima necessità dell'UE di tutelare i propri interessi nei settori della sicurezza e dell'ordine pubblico. Anche le valutazioni dei rischi e le raccomandazioni della Commissione devono essere migliorate.

Raccomandazione 1 – Valutare le modifiche necessarie da apportare al regolamento al fine di rafforzare il quadro per il controllo degli IDE nell’UE

Fatte salve le decisioni dei colegislatori, la Corte raccomanda alla Commissione, al momento della revisione del quadro, di:

- a) includere l’obbligo per tutti gli Stati membri di istituire un meccanismo di controllo;
- b) chiarire concetti chiave quali:
 - i) la definizione di rischio che “può incidere”, allineandola chiaramente alla nozione di “minaccia effettiva e sufficientemente grave a uno degli interessi fondamentali della collettività”;
 - ii) gli investimenti di portafoglio;
- c) coprire esplicitamente:
 - i) gli investimenti effettuati nell’UE da un’impresa detenuta da un’autorità straniera economicamente attiva nell’UE;
 - ii) gli investimenti mediante i quali un investitore estero acquisisce una società destinataria estera con controllate nell’UE;
- d) prevedere l’obbligo per gli Stati membri di fornire alla Commissione e agli altri Stati membri, a seconda dei casi, un riscontro sull’esito delle decisioni di controllo assunte, in particolare qualora la Commissione abbia emesso un parere e/o gli Stati membri coinvolti abbiano formulato un’osservazione.

Termine di attuazione: 2024

61 La Corte ha inoltre rilevato notevoli divergenze tra i meccanismi di controllo degli IDE degli Stati membri e ha constatato che la Commissione non ha completato alcuna valutazione formale della conformità di tali meccanismi alle condizioni minime stabilite nel regolamento. Allo stato attuale, diversi Stati membri procedono a un pre-controllo delle operazioni e notificano al meccanismo di cooperazione solo quelle che possono incidere sul proprio ordine pubblico o sulla propria sicurezza, privando in tal modo gli altri Stati membri e la Commissione della possibilità di valutare se le operazioni in questione possano avere un impatto su di essi. Di conseguenza, un ampio volume di IDE che non è oggetto di controllo e un numero considerevole di casi a basso rischio o non ammissibili sovraccaricano il sistema (cfr. paragrafi [32-39](#)).

Raccomandazione 2 – Valutare la conformità dei meccanismi di controllo nazionali alle norme e semplificare i concetti a livello di tali meccanismi

La Commissione dovrebbe:

- a) valutare se i meccanismi nazionali di controllo sono conformi alle norme di cui all'articolo 3 del regolamento;
- b) chiarire la pratica del pre-controllo;
- c) incoraggiare gli Stati membri ad armonizzare i rispettivi criteri, calendari e processi, in modo che i casi che coinvolgono più Stati membri possano essere coordinati in modo efficace (casi rientranti nella giurisdizione di più autorità nazionali).

Termine di attuazione: per il punto a): 2026; per i punti b) e c): 2025.

62 La valutazione dei rischi effettuata dalla Commissione fornisce un valore aggiunto dell'UE non solo perché individua i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico connessi ai fattori di cui all'articolo 4 del regolamento, ma anche perché contribuisce a una riflessione lungimirante sulle potenziali vulnerabilità e dipendenze critiche emergenti a livello dell'UE. Tuttavia, questo approccio presenta dei limiti, in quanto non copre tutti i tipi di rischio (ad esempio, la valutazione dei rischi connessi a eventuali precedenti penali e alla sicurezza presentati da singoli investitori a livello dell'UE (cfr. paragrafi 44-46)).

63 La Commissione ha fornito valutazioni entro scadenze ravvicinate. Tuttavia, la Corte ha riscontrato problemi di qualità nelle valutazioni della Commissione esaminate (cfr. paragrafo 47), in particolare per quanto riguarda:

- la descrizione dei rischi individuati e della probabilità che si concretizzino;
- i legami tra il rischio e l'investimento;
- la quantificazione del potenziale impatto di un'acquisizione;
- la presa in considerazione di altre politiche nazionali e dell'UE;
- la distinzione tra i diversi ruoli e responsabilità degli azionisti e della dirigenza;
- la messa in evidenza di un potenziale sostegno finanziario dell'UE per far fronte a determinati rischi.

64 Nei pareri indirizzati agli Stati membri, la Commissione può raccomandare misure di mitigazione o proibire un IDE. A giudizio della Corte, le raccomandazioni sono solo parzialmente efficaci nel far fronte ai rischi individuati, in quanto la giustificazione delle misure di mitigazione raccomandate può essere migliorata, in particolare specificando in che modo le misure proposte ridurrebbero l'esposizione ai rischi, se attuate. Inoltre, nel raccomandare misure di mitigazione, la Commissione propone condizioni che possono sollevare problemi di applicabilità o essere incompatibili con un contesto di economia di mercato (cfr. paragrafo 49).

Raccomandazione 3 – Migliorare il meccanismo di cooperazione e le valutazioni della Commissione, al fine di giustificare meglio le azioni di mitigazione relative ai casi ad alto rischio

La Commissione dovrebbe:

- a) valutare l'ammissibilità prima di avviare le proprie valutazioni dei rischi;
- b) rendere più complete le valutazioni dei rischi esplorando le possibilità di cooperazione con Europol ed Eurojust, al fine di stimare i rischi di azioni criminali o per la sicurezza presentati dai singoli investitori;
- c) nelle proprie valutazioni, concentrarsi sui rischi la cui concretizzazione è ragionevolmente probabile ed evitare scenari ipotetici;
- d) rafforzare i propri pareri indicando chiaramente se questi mirano semplicemente a condividere informazioni o se riguardano gravi minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico e propongono misure proporzionali che tengano conto dei ruoli e delle responsabilità degli investitori, nonché della legislazione, delle politiche e degli strumenti dell'UE o nazionali esistenti;
- e) raccomandare di respingere i casi in cui gli investitori stranieri figurano in un elenco di sanzioni che vietano loro di realizzare investimenti, indipendentemente dal profilo di rischio dell'entità destinataria.

Termine di attuazione: giugno 2024

65 La Commissione ha messo a punto strumenti operativi, sistemi informatici e risorse adeguati per gestire l'attuale carico di lavoro apportato dal meccanismo di cooperazione. Ha prodotto in tempo utile le proprie relazioni annuali e ha ottemperato ai propri "obblighi in materia di relazioni" nell'attuazione del regolamento. Tuttavia, tenendo conto della necessità di trovare un equilibrio tra trasparenza e sicurezza, vista la natura sensibile dei dati, la Corte ritiene che le informazioni e i dati contenuti forniti dalla Commissione e dagli Stati membri siano insufficienti per valutare l'efficienza e l'efficacia del controllo degli IDE e della cooperazione a livello dell'UE. Il problema è che le relazioni non sono sufficientemente incentrate sui tipi di rischi individuati per i settori interessati, né su quelli relativi agli investitori o alle strutture delle operazioni (cfr. paragrafi [52-57](#)).

66 Inoltre, il regolamento non prevede un riscontro adeguato, da parte dello Stato membro destinatario, in merito al parere della Commissione, né impone un obbligo di riscontro in relazione alle osservazioni formulate da uno Stato membro, cosa che consentirebbe alla Commissione o allo Stato membro che formula tali osservazioni di monitorare e di riferire in merito all'efficacia del sistema (cfr. paragrafo [29](#), lettera [\(c\)](#)).

Raccomandazione 4 – Migliorare la qualità delle relazioni

La Commissione dovrebbe migliorare la qualità delle proprie relazioni annuali concentrandosi sui rischi critici e sugli approcci intesi a mitigarli. In cooperazione con gli Stati membri, dovrebbe inoltre migliorare la portata e la qualità dei dati sottostanti.

Termine di attuazione: 2024

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 24 ottobre 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Confronto tra i quadri di controllo dell'UE e degli Stati Uniti

Elementi del quadro per il controllo degli IDE	Quadro di controllo degli IDE e meccanismo di cooperazione dell'UE	<i>Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)</i>
Governance	<p>La DG TRADE gestisce il meccanismo di cooperazione di concerto con tutti gli Stati membri nonché le discussioni di politica generale in seno al gruppo di esperti nominato dall'insieme degli Stati membri.</p>	<p>Il CFIUS è un comitato interagenzie abilitato a esaminare le implicazioni degli investimenti diretti esteri realizzati negli Stati Uniti per la sicurezza nazionale.</p>
Poteri	<p>Il quadro per il controllo degli IDE è un quadro di abilitazione e non di armonizzazione. Non impone agli Stati membri di effettuare il controllo, né detta cosa controllare.</p> <p>La decisione finale di bloccare o autorizzare gli IDE spetta agli Stati membri.</p> <p>La Commissione può formulare un parere qualora accerti che un determinato IDE potrebbe incidere sull'ordine pubblico o sulla sicurezza di più di uno Stato membro o su progetti o programmi di interesse per l'UE.</p> <p>Tali pareri possono includere misure di mitigazione non vincolanti o una raccomandazione di divieto degli investimenti in questione.</p>	<p>Il CFIUS è autorizzato a bloccare le operazioni che rientrano nella sua giurisdizione.</p> <p>Può inoltre imporre misure volte ad attenuare eventuali minacce per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti.</p> <p>L'imposizione di un blocco o di misure di attenuazione è vincolante.</p>

Elementi del quadro per il controllo degli IDE	Quadro di controllo degli IDE e meccanismo di cooperazione dell'UE	<i>Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)</i>
	<p>Gli Stati membri che realizzano il controllo hanno il potere di adottare misure di mitigazione vincolanti e, se necessario, decisioni di divieto.</p> <p>Gli Stati membri non possono bloccare gli IDE effettuati in un altro Stato membro.</p>	
Ambito d'applicazione	<p>Tutti i casi oggetto di controllo da parte di uno Stato membro devono essere notificati e trasmessi agli altri Stati membri e alla Commissione attraverso il meccanismo di cooperazione.</p> <p>Per gli IDE non sottoposti a controllo, la Commissione dispone di poteri d'ufficio che le consentono di chiedere informazioni a uno Stato membro.</p> <p>Sono compresi gli investimenti diretti realizzati da cittadini stranieri. Gli investimenti indiretti non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento, tranne che non si tratti di casi di elusione, ma di fatto alcuni Stati membri sottopongono a controllo investimenti intra-UE.</p>	<p>Qualsiasi operazione che possa avere come conseguenza la presa di controllo di un'impresa statunitense da parte di un cittadino straniero.</p> <p>La nozione di "controllo" è ampia e designa il potere diretto o indiretto, esercitato o meno, di intervenire o di decidere nelle questioni importanti che interessano un'impresa. Gli investimenti minoritari possono essere interessati.</p>
Deposito obbligatorio del fascicolo inerente un caso	<p>Il deposito obbligatorio del fascicolo inerente un caso è determinato a livello nazionale dal meccanismo di controllo dei diversi Stati membri.</p> <p>Il regolamento dell'UE non sottopone alcun settore o alcun tipo di operazione specifico a obbligo.</p>	<p>Tecnologie critiche: investimenti esteri che coinvolgono un'impresa statunitense attiva nel settore delle tecnologie critiche, il cui utilizzo da parte di un'entità straniera è subordinata all'ottenimento di un'autorizzazione regolamentare ufficiale.</p>

Elementi del quadro per il controllo degli IDE	Quadro di controllo degli IDE e meccanismo di cooperazione dell'UE	<i>Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)</i>
	Il regolamento dell'UE impone soltanto che tutti gli IDE oggetto di un controllo in corso siano notificati e trasmessi agli altri Stati membri.	Controllo da parte di un altro Stato: alcune operazioni mediante le quali un entità detenuta da uno Stato terzo acquisisce una partecipazione sostanziale in un'impresa statunitense.
Sanzioni giuridiche	Non sono previste sanzioni giuridiche a livello dell'UE. Sanzioni diverse applicabili nei vari Stati membri.	Tre tipi di infrazioni: mancato deposito di un fascicolo inerente un caso; inosservanza delle misure di mitigazione imposte dal CFIUS; inesattezze rilevanti, omissioni o false certificazioni. Eventuali sanzioni civili in caso di inosservanza o violazione di una disposizione sostanziale di una misura di mitigazione.

Abbreviazioni e acronimi

CCT: Consiglio per il commercio e la tecnologia

CFIUS: *Committee on Foreign Investment in the United States* (Comitato sugli investimenti stranieri negli Stati Uniti).

CGUE: Corte di giustizia dell'Unione europea

DG TRADE: direzione generale del Commercio della Commissione europea

EFTA: Associazione europea di libero scambio

Eurojust: Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale

Europol: Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto

FEI: Fondo europeo per gli investimenti

IDE: investimento diretto estero

NATO: Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

RRF: Fondo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Fund*)

SEE: Spazio economico europeo

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Glossario

Controllo: procedura che consente di valutare, esaminare, autorizzare, sottoporre a condizioni, vietare o liquidare investimenti diretti esteri.

Investimento diretto estero (IDE): investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e la società destinataria al fine di esercitare un'attività economica in uno Stato membro, compresi gli altro accordi che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica. Tale definizione esclude gli investimenti di portafoglio.

Investitore estero: persona fisica di un paese terzo o un'impresa di un paese terzo che realizza un investimento diretto estero.

Meccanismo di controllo: strumento di applicazione generale, come una legge o un regolamento, accompagnato dalle relative prescrizioni amministrative, modalità di esecuzione o orientamenti, che definisce i termini, le condizioni e le procedure per valutare, esaminare, autorizzare, sottoporre a condizioni, vietare o liquidare IDE per motivi di sicurezza o di ordine pubblico.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-27>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-27>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte "Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva", presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Mihails Kozlovs, Membro della Corte, coadiuvato da: Edīte Dzalbe, capo di Gabinetto, e Laura Graudiņa, attaché di Gabinetto; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, primo manager; Georgios Karakatsanis, capoincarico; Jacques Sciberras, Joerg Genner e Joaquin Hernandez Fernandez, auditor, Mari-Liis Pelmas-Gardin, assistente di segreteria.



Da sinistra a destra: Joerg Genner, Georgios Karakatsanis, Edite Dzalbe, Mihails Kozlovs, Laura Graudiņa; Juan Ignacio Gonzalez Bastero; Mari-Liis Pelmas-Gardin, Jacques Sciberras.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2023

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e siano indicate le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale precedentemente menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Figura 1: © OCSE, 2022; *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency*. La presente traduzione non è stata curata dall'OCSE e non va considerata una versione linguistica ufficiale fornita da tale organizzazione. L'OCSE non è responsabile dei contenuti tradotti né di eventuali errori ivi presenti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-849-1309-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/002338	QJ-AB-23-028-IT-N
HTML	ISBN 978-92-849-1304-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/298383	QJ-AB-23-028-IT-Q

Nel 2020, l'UE ha istituito un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri (IDE) che possono rappresentare una minaccia per la sicurezza o l'ordine pubblico nell'UE o nei suoi Stati membri.

La Corte ha valutato se tale quadro fosse efficace ed efficiente, rilevando che la Commissione ha adottato misure adeguate per attuarlo, mentre gli Stati membri stanno istituendo con sempre maggiore frequenza meccanismi di controllo e stanno cooperando a livello UE. Permangono tuttavia notevoli limiti a una gestione efficace dei rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico. Sei Stati membri non dispongono ancora di un meccanismo di controllo. Inoltre, vi sono differenze sul piano dell'ambito di applicazione, della copertura, della definizione dei settori critici e della comprensione dei concetti chiave. Ciò determina molteplici zone d'ombra che inficiano l'efficace tutela dell'insieme dell'UE. Anche le valutazioni e le raccomandazioni della Commissione devono essere migliorate.

La Corte raccomanda di rafforzare il quadro giuridico, di chiarire e semplificare i concetti chiave e di rafforzare i pareri della Commissione relativi ai casi ad alto rischio.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors