



INFRASTRUTTURE CRITICHE

Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

A cura di Giorgio Volta

28 GIUGNO 2022

Il Golden Power è uno strumento in mano al Governo italiano per la difesa di vari comparti definiti di rilevanza strategica per il Paese. Questo studio mette a confronto le normative con i leader dell'esecutivo e i partiti al governo, per ottenere un primo quadro dell'evoluzione politica dei criteri con cui lo Stato ha usato definire tutte quelle attività che devono essere considerate strategiche

Domino – Geopolitical Brief n. 34/marzo 2022 | Aut. Trib. Roma n. 88 – 6 marzo 2008

Centro Studi Geopolitica.info | www.geopolitica.info | centrostudi@geopolitica.info

Direttore responsabile: Matteo Mazziotti di Celso

La disciplina del *Golden Power*

Analisi della sua nascita, del suo sviluppo e della sua applicazione

Il processo di difesa degli interessi nazionali, dagli anni '90 ai giorni nostri, ha subito diverse modificazioni, rallentamenti e accelerazioni, attraverso una serie di leggi, decreti e regolamenti, sino ad arrivare al D.L. n. 21/2022 che amplia i poteri dello Stato per l'esercizio della disciplina del Golden Power, in particolare per il 5G, e aumenta la Cyber sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici, nonché l'approvvigionamento di materie prime. Il fatto che questo avvenga in piena crisi internazionale (invasione Russa della Ucraina) non deve sorprendere, in quanto si tratta della naturale evoluzione di un processo in atto da tempo finalizzato all'aumento della protezione degli interessi della Nazione.

Quanto detto rafforza e si attaglia pienamente alla definizione della disciplina del Golden Power, intesa come strumento che assegna al Governo dei "poteri speciali" esercitabili per l'indirizzo, l'orientamento e le eventuali interdizioni nelle cosiddette transazioni in vari settori, ambiti ed attività

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

definiti di rilevanza strategica per la nazione (difesa, sicurezza, energia, trasporti, telecomunicazioni).

Per comprendere meglio il processo in atto oggi dobbiamo tornare indietro al dopoguerra negli anni cinquanta-sessanta dove, per ragioni storiche, il concetto di Interesse Nazionale era screditato perché legato agli interessi Nazional-Socialisti del Fascismo che hanno portato alla disfatta della II guerra mondiale e all'8 settembre 1945; contemporaneamente cresceva il miracolo economico italiano trasformando il Paese da una nazione agricola e semi-distrutta dalla guerra ad una potenza industriale al pari di nazioni come Germania, Francia e Regno Unito.

L'Italia nel
primo
dopoguerra

Negli anni Sessanta, il PIL (Prodotto Interno Lordo) crebbe alla media annua del 6,2%, mentre la Germania cresceva al ritmo medio annuo del 4,4%. Negli anni Settanta, il divario tra le due economie rimase in nostro favore: +4% contro +3,2%, e negli anni Ottanta l'economia si espanse del 2,5% medio all'anno contro l'1,9% della Germania. Tuttavia, negli anni Settanta e Ottanta si accumula il “**macigno del debito pubblico**” che ci schiaccia: dal 35% del Pil nel 1970, livello inferiore alla media europea, al 100% alla fine del decennio Ottanta, non molto lontano quindi dai livelli attuali del 130%”¹. La nascita ed espansione del welfare state, l'ampliamento del perimetro di azione dello Stato, l'avvento di un assetto istituzionale articolato in Regioni,

¹ C. Cottarelli, Il Macigno, Feltrinelli 2018.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

un uso “politico” della spesa pubblica per favorire il consenso in una società scossa dall'autunno caldo delle lotte sindacali e dal terrorismo brigatista, sono le ragioni che spiegano questa crescita, insieme al ricorso facile al “**deficit spending**” favorito da rendimenti reali negativi su BoT (Buoni Ordinari Tesoro) e BTP (Buoni Tesoro Poliennali)².

In pratica le finanze statali andarono fuori controllo³: il ritmo di crescita del Pil si dimezzò così al 3,5% in media d'anno rispetto ai tempi del “miracolo economico” e la rincorsa tra svalutazioni del cambio, aumenti dei salari e dei prezzi alimentò una forte spirale inflazionistica⁴. Nel 1981 avviene il “divorzio” tra Tesoro e Banca d'Italia, ma l'obiettivo di imporre una maggiore disciplina fiscale viene di fatto mancato e anzi, venendo meno il finanziamento monetario del deficit, si dà il via all'aumento della spesa finanziata da una forte raccolta tramite titoli di stato con relativo aumento dei tassi di interesse.

Sul piano economico la crescita del Pil accelera ma il tasso di disoccupazione sale fino a raggiungere il 12% alla fine del decennio. Si espande la macchina statale, con la spesa pubblica che viaggia verso il 50% del Pil. Il Paese vive al di sopra delle proprie possibilità e così arriva la crisi del 1992: un anno

2 E. Seghezza, L'Evoluzione del sistema monetario internazionale, Rubettino 2018.

3 G. Pittalunga, Economia Monetaria, Hoepli, 2012.

4 E. Seghezza, L'Evoluzione del sistema monetario internazionale.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

spartiacque nella storia d'Italia, con la svalutazione della lira e l'uscita dallo Sme cui si aggiunge l'onda di «mani pulite» che segnerà il passaggio definitivo alla seconda repubblica. Alla firma del Trattato di Maastricht nel 1992, l'Italia si presenta con il debito pubblico a livelli tripli della Germania e con una crescita dei prezzi dovuta all'inflazione di oltre il 300% più alta, cumulata nei due decenni precedenti.

Per fare fronte ad una situazione così articolata e preoccupante, nell'ambito delle contromisure prese, lo Stato Italiano decide di dare avvio al **processo di privatizzazioni** delle Aziende e Enti riconducibili sostanzialmente all'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) per lo sviluppo industriale, occupazionale, salvataggio di imprese in crisi e indebitamento, all'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) come attore della politica estera italiana e alle aziende del gruppo STET-Telecom Italia (Società Torinese per l'Esercizio Telefonico – Telecom Italia) nello sviluppo della telefonia fissa e mobile negli anni '90⁵.

Il programma
delle
privatizzazioni

All'uopo fu varato un programma dall'allora Direttore Generale del Tesoro Mario Draghi con un orizzonte ampio 1992-2005 che avrebbe interessato circa 30 aziende pubbliche e determinato introiti complessivi per lo Stato per circa 100 miliardi di euro. Tra gli obiettivi e le motivazioni indicate dal Dipartimento del Tesoro, e riprese nel Libro Bianco delle Privatizzazioni del

⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento del Tesoro, 2021

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

2001⁶, vi erano la riduzione del debito pubblico, lo sviluppo del mercato dei capitali, la diffusione dell'azionariato tra i risparmiatori, l'incremento dell'efficienza delle imprese privatizzate.

La filosofia delle privatizzazioni di Draghi si basava su una ampia visione "politica", espressa in tre punti principali:

- una chiara decisione politica su quello che bisogna considerare un settore strategico;
- un insieme di misure che considerino i possibili effetti delle privatizzazioni sulla disoccupazione, e il suo eventuale aumento per le strategie di crescita dell'efficienza; la possibile concentrazione di mercato dopo le privatizzazioni e la discriminazione dei prezzi;
- la necessità di superare le difficoltà legislative⁷, e nello stesso tempo poter mantenere un controllo sulle società di interesse nazionale.

Dal punto di vista giuridico si trattava di un passaggio evolutivo relativo all'attribuzione al Governo non più di azioni speciali ma, sotto determinati ambiti e condizioni, di taluni **poteri speciali**. Questo passaggio è coinciso temporalmente in quasi tutti gli ordinamenti degli Stati Europei che, come l'Italia, avevano avviato processi di privatizzazione di aziende pubbliche

⁶ Dipartimento del Tesoro, Libro bianco delle Privatizzazioni, 2001, <https://bit.ly/3G7GZp0>

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

attive nei settori di interesse nazionale (ad esempio USA, Germania, Francia e Regno Unito).

Il meccanismo operativo consisteva nell'introduzione obbligatoria negli statuti delle società da dismettere di una clausola che consentiva il mantenimento in mano pubblica di una quota azionaria speciale e simbolica cui ricollegare la titolarità di poteri rilevanti. In Italia la Legge 474/1994 stabiliva che prima del passaggio al mercato le società operanti nei settori della difesa, dei trasporti e delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi dovessero introdurre nei propri statuti clausole che attribuissero tali poteri speciali all'allora Ministro del Tesoro⁷.

Questa legge è stata l'oggetto delle controversie fra l'Italia e l'Unione Europea che hanno portato nel 2012 al Decreto-legge n.21 sul **cambio dal Golden Share al Golden Power**, che andò a sostituire la Legge 474/1994, ed alle successive modificazioni e integrazioni, fino all'attuale definizione del perimetro di sicurezza cibernetica⁸

Forse anche a seguito delle azioni degli Stati dell'Unione e delle contestazioni fra le parti, l'atteggiamento della Commissione europea verso

⁷ A. Garnero, A. Aresu, Whatever it takes. Mario Draghi signore d'Europa, in Limes 2/2015

⁸ Il 21 novembre 2019 è entrata in vigore in Italia la Legge n. 133/2019. Il suo scopo è "garantire un elevato livello di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle pubbliche amministrazioni, degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati" e viene così istituito il 'Perimetro Nazionale di Cyber Security'

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

gli IDE (investimenti esteri diretti) ha subito una evoluzione e si è concretizzato in tre distinte comunicazioni, rispettivamente nel 2010, nel 2017 e nel 2019. Nella prima comunicazione del 2010⁹ la Commissione, sulla base della *“competenza esclusiva attribuita all'UE dal TFUE (Trattato di Funzionamento dell'Unione) in materia di IDE (investimenti esteri diretti), sostenendo che l'investimento diretto in entrata crea posti di lavoro, ottimizza l'allocazione delle risorse, dà luogo a trasferimenti di tecnologia e capacità tecnica (...) sicché l'Europa trae beneficio della sua apertura al resto del mondo (...) e non può permettersi di prendere un posto secondario nella competizione globale (...)”*.

Sostanzialmente un approccio di apertura incondizionata agli IDE che però viene rivisitato nel 2017 nella seconda comunicazione quando la Commissione, consapevole dei “potenziali risvolti politico-strategici” dovuti all'**aumento degli IDE in Europa**, interviene sul tema riconoscendo ai singoli stati la garanzia della necessaria flessibilità in relazione al controllo degli IDE; in particolare quelli che possono influenzare le imprese europee le cui attività hanno ripercussioni su infrastrutture, fattori produttivi critici o sulle informazioni sensibili. Si arriva così al recente Regolamento UE del 19 marzo 2019 n.452/2019 citato in precedenza., il 3° della serie. Le nuove misure estese su diversi comparti strategici delineano un meccanismo di collaborazione fra gli stati dell'unione e tra questi e l'Unione europea, fermo

⁹ Commissione Europea, *Towards a comprehensive European International Investment policy*, COM(2010) 343 <https://bit.ly/3yTGgq2>

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

restando l'autonomia decisionale del singolo Paese coinvolto. Le operazioni di privatizzazione del governo italiano nel periodo 1.1.1994 – 30.09.2016 sono state oltre 75 (Riepilogo delle privatizzazioni del Ministero (1994- 2016) Fonte Ragioneria dello Stato -Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Il programma
delle cessioni
sotto il Golden
Power

Tralasciamo le operazioni di cessione avvenute prima del 2012 e iniziamo ad esaminare il periodo successivo, ovvero le operazioni di cessioni e acquisizioni sotto l'egida della nuova legge e quindi della normativa del Golden Power, uno dei due strumenti in mano all'Esecutivo, essendo l'altro Cassa Depositi e Prestiti per la protezione delle infrastrutture industriali, economiche e finanziarie dello Stato italiano.

In considerazione delle caratteristiche del tessuto finanziario nazionale¹⁰ esistono tre ordini di motivi che rendono le società Italiane un target privilegiato per "acquisizioni / aggressori" stranieri:

- il tessuto produttivo italiano è costituito da molte piccole e medie imprese, più che da grandi società;
- le nostre aziende hanno un'alta specializzazione industriale, altissima in alcuni settori, che le rende molto appetibili da parte di gruppi di più rilevanti dimensioni e con fondi economici di gran lunga superiori;

¹⁰ XVIII Legislatura, Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica doc. XXXIV n.3 2020

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

- le imprese, specialmente quelle di piccole e medie dimensioni, sono fortemente dipendenti dal credito bancario, essendo meno sviluppate forme alternative di finanziamento quali le quotazioni in Borsa, obbligazioni corporate o il Private Equity.

Vediamo innanzitutto gli strumenti a disposizione, successivamente analizziamo i comportamenti degli esecutivi e le decisioni prese sull'applicazione del Golden Power per poter capire quando e perché gli attori politici utilizzano il Golden Power.

Il percorso del Golden Power nelle legislature della Repubblica

L'analisi del percorso del processo politico - economico del Golden Power, così come lo conosciamo oggi, parte dalla XVI legislatura della Repubblica, nel periodo in cui la **crisi economica mondiale del 2008** inizia a fare sentire i suoi effetti devastanti sulle economie in tutto il mondo, prosegue nella XVII legislatura e continua nella XVIII legislatura fino a tutt'oggi.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

In Italia, in particolare prima del Governo Monti (2011-2013), la crisi economica era cresciuta a dismisura portando il livello del debito pubblico oltre i 2 bilioni di euro, una decrescita del PIL pari a -2,5% e una disoccupazione che andava oltre 8,7%¹¹.

In quel periodo esisteva un meccanismo operativo introdotto dalla Legge 474/1994, (detta del "Golden Share"), che consisteva nell'introduzione obbligatoria negli statuti delle società da dismettere di una clausola che consentiva il mantenimento in mano pubblica di una quota azionaria speciale e simbolica cui ricollegare la titolarità di poteri rilevanti. In Italia la Legge 474/1994 stabiliva che prima del passaggio al mercato le società operanti nei settori della difesa, dei trasporti e delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi dovessero introdurre nei propri statuti clausole che attribuissero tali poteri speciali all'allora Ministro del Tesoro. Questa legge è stato oggetto delle controversie fra l'Italia e l'Unione Europea che hanno portato nel 2012 al Decreto Legge n.21/2012, che sostituisce la Legge 474/1994, sul cambio dal Golden Share al Golden Power, ed alle successive modificazioni e integrazioni, fino all'attuale definizione del perimetro di sicurezza cibernetica¹².

¹¹ Dati Eurostat e Istat

¹² Il 21 novembre 2019 è entrata in vigore in Italia la Legge n. 133/2019. Il suo scopo è "garantire un elevato livello di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle pubbliche amministrazioni, degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati" e viene così istituito il 'Perimetro Nazionale di Cyber Security'

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all’attuale ridefinizione dei poteri speciali

XVI Legislatura

Il Golden Power [D.L. n. 21/2012](#)¹³ viene stabilito durante la XVI Legislatura della Repubblica dal Governo Monti e consente l’esercizio dei poteri speciali del Governo Italiano con riguardo a tutte le società che svolgono attività di rilevanza strategica e non più soltanto nei confronti delle società privatizzate dallo Stato Italiano, come contemplato dalla normativa pre-esistente il D.L. n. 332/1994 c.d. Golden Share¹⁴. Opera, inoltre, a prescindere dalla titolarità in capo allo Stato di partecipazioni nelle imprese strategiche. Stabilisce, da ultimo, i limiti e le condizioni per l’esercizio dei poteri speciali e gli ambiti nei quali essi operano, nonché le relative procedure[sdfnote16sym](#).

La “minaccia di grave pregiudizio” per gli interessi pubblici viene valutata dal Governo tenendo conto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza¹⁵. I poteri di intervento riconosciuti al Governo, diversi a

¹³ <https://bit.ly/38H3Yec>

¹⁴ <https://bit.ly/3lASewU>

¹⁵ In funzione dei quali i diritti e le libertà dei cittadini possono essere limitati solo nella misura in cui ciò risulti ragionevole e indispensabile per proteggere gli interessi pubblici. Tali principi governano l’azione dei pubblici poteri e rappresentano criteri di sindacato sulla costituzionalità delle leggi e sulla legittimità degli atti amministrativi; essi, inoltre, afferiscono a tutti gli ambiti caratterizzati dall’esercizio di un pubblico potere assurgendo a parametro di misurazione dei rapporti tra l’autorità e i cives. Pur essendo principi diversi, ragionevolezza e proporzionalità vengono spesso applicati congiuntamente. Sono entrambi di formazione giurisprudenziale e il secondo è sancito dall’art. 5.4 TUE, per cui “l’azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato”- F.Nicotra, *Principi di proporzionalità e ragionevolezza nell’azione amministrativa*, Università di Napoli, 2017

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

seconda dei casi e da esercitare sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, sono sostanzialmente i seguenti:

1. opposizione all'acquisto di partecipazioni;
2. veto all'adozione di delibere societarie;
3. imposizione di specifiche prescrizioni e condizioni.

Per quanto attiene la Difesa e la Sicurezza nazionale, l'esercizio dei poteri speciali in tale ambito si basa sulla sussistenza di una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale. A tale scopo il Golden Power prevede che:

- le imprese che svolgono attività di rilevanza strategica nei sopracitati settori sono tenute a notificare alla Presidenza del Consiglio dei ministri un'informativa completa su determinate delibere o atti societari, al fine di consentire il tempestivo esercizio dei poteri speciali da parte del Governo;
- chiunque acquisisca una partecipazione in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale è tenuto a notificarlo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁶. Se l'acquisizione ha ad oggetto azioni di una società

¹⁶ Articolo 1, comma 5 del D. L. n. 21 del 2012

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

ammessa alla negoziazione nei mercati regolamentati, la notifica deve essere effettuata qualora l'acquirente venga a detenere, a seguito dell'acquisizione, partecipazioni superiori a determinate soglie fissate dalla legge.

Inoltre, sempre nell'ambito legislativo e regolatorio con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) 6 giugno 2014, n. 108 sono state individuate le attività di rilevanza strategica per il sistema di Difesa e Sicurezza nazionale, ad esempio, a titolo non esaustivo, i componenti dei sistemi C4I (Comando Controllo, Comunicazioni, Computer, Intelligence), i sistemi stealth, i droni militari, i sistemi crittografici.

Per quanto attiene le telecomunicazioni, l'esercizio dei poteri speciali inerenti alle reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G¹⁷ assume in questo periodo (1° quadrimestre 2022)¹⁸ con l'emanazione del D.L. n.21 del 21 marzo 2022 particolare rilevanza: *L'impresa che stipula, a qualsiasi titolo, contratti o accordi aventi ad oggetto l'acquisizione di beni o servizi relativi alla progettazione, alla, alla manutenzione e alla gestione delle reti relative ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G, ovvero acquisisca, a qualsiasi titolo, componenti ad alta*

¹⁷ D.L. 25 marzo 2019, n. 22

¹⁸ D.L. 21 marzo 2022, n. 21 Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina. (22G00032) ([GU Serie Generale n.67 del 21-03-2022](#))
note: Entrata in vigore del provvedimento: 22/03/2022

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

intensità tecnologica funzionali alla predetta realizzazione o gestione, quando posti in essere con soggetti esterni all'Unione europea, deve pertanto presentare una notifica ai sensi della normativa sul Golden Power.

Di particolare importanza, a seguito dell'evoluzione della situazione internazionale, è l'esercizio dei poteri speciali in ambito energia, trasporti, comunicazioni e altri settori rilevanti¹⁹, basato sulla sussistenza di una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza ed al funzionamento delle reti e degli impianti ed alla continuità degli approvvigionamenti.

A tale scopo devono essere notificati alla Presidenza del Consiglio dei ministri le delibere, gli atti e le operazioni poste in essere da società che detengono attivi strategici nei settori sopraindicati²⁰, nonché l'acquisto da parte di un soggetto esterno all'Unione europea di partecipazioni in società che detengono attivi strategici in detti settori, di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente nella società²¹.

Con il Decreto del Presidente della Repubblica (d.P.R.) 25 marzo 2014, n. 85 sono stati individuati gli attivi di rilevanza strategica nei settori

¹⁹ Articolo 4, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2019/452

²⁰ Articolo 2, comma 2 del D. L. n. 21 del 2012

²¹ Articolo 2, comma 5 del D. L. n. 21 del 2012

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni; i settori sono rispettivamente:

1. **infrastrutture critiche**, siano esse fisiche o virtuali, tra cui l'energia, i trasporti, l'acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l'archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie, e le strutture sensibili, nonché gli investimenti in terreni e immobili fondamentali per l'utilizzo di tali infrastrutture;
2. **tecnologie critiche e prodotti a duplice uso** quali definiti nell'articolo 2, punto 1, del regolamento della Comunità Europea (CE) n. 428/2009 del Consiglio (15), tra cui l'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cybersicurezza, le tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell'energia, quantistica e nucleare, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie;
3. **sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici**, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare;
4. **accesso a informazioni sensibili**, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni;
5. **libertà e pluralismo dei media**.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Durante la XVII Legislatura assistiamo al passaggio dello Stato da "Regolatore a Stratega"²² con l'introduzione del decreto del Presidente della Repubblica n. 35 del 19 febbraio 2014 che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri di coordinare le attività per l'esercizio dei poteri speciali nel settore della difesa e della sicurezza nazionale²³[sdfootnote26sym](#).

A tal fine, il Presidente del Consiglio individua gli uffici governativi responsabili e coinvolti nelle attività di coordinamento e istituisce un gruppo di coordinamento. Fissa, inoltre, i tempi e le modalità di collegamento tra i Ministeri interessati e le modalità e le procedure telematiche atte a garantire il tempestivo esercizio dei poteri speciali e la sicurezza dei dati trasmessi. Quanto alle modalità, l'istruttoria e la proposta per l'esercizio dei poteri speciali sono affidati al Ministero dell'economia e delle finanze per le società partecipate, direttamente o per il tramite di altre società partecipate, e al Ministero della Difesa o al Ministero dell'Interno per le altre società.

Durante il Governo Renzi fra giugno e agosto 2014 entrano in vigore tre decreti di revisione degli investimenti IDE per assicurare la tutela della sicurezza pubblica e delle attività essenziali di sicurezza nazionale:

- Il dPR 25 marzo 2014, n.86, in vigore il 7 giugno 2014, relativo alle regole per l'esercizio dei poteri speciali in materia di asset strategici

²² Roberto Garofoli in "Golden Power e controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle misure amministrative?" Federalismi.it, 2019

²³ Gazzetta Ufficiale, DPR n. 35 - 19 febbraio 2014 n. 35, <https://bit.ly/3yUHYre>

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

nei settori dell'energia, trasporti e telecomunicazioni, come individuati nell'art. 2 par. 1 del DL 21/2012, anche con riferimento alla definizione delle modalità organizzative per lo svolgimento delle attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali, ai sensi dell'art. 2, co. 9 del dl.

- Lo stesso giorno il Presidente della Repubblica emana il Regolamento (nell'ambito del d.P.R. 25 marzo 2014, n.85.), dove individua gli asset di importanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Definisce inoltre l'ambito di applicazione della disciplina di tali poteri speciali.
- Il 15 agosto 2014 entra in vigore il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 6 giugno 2014, n.108. Il provvedimento individua le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi comprese le attività strategiche fondamentali per le quali gli speciali poteri di indirizzo e controllo di cui all'art.1, co.1, del D.L. 21/2012 può essere esercitato. Ha abrogato il precedente DPCM 253/2012, così come modificato dal DPCM 129/2013.

Il 25 giugno 2014 viene introdotta una nuova soglia dell'offerta pubblica di acquisto. Il Consiglio dei Ministri italiano emana il Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito in legge e confermato dal Parlamento italiano in data

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

11 agosto 2014. Il Decreto-Legge (come modificato dalla legge di conversione) ha ridotto la soglia dell'offerta pubblica di acquisto obbligatoria per tutti gli emittenti quotati dal 30% al 25%. Alla luce della nuova norma, chiunque acquisisca una partecipazione superiore al 25 per cento delle azioni con diritto di voto in circolazione in una società quotata italiana sarà tenuto a rilasciare un'offerta pubblica di acquisto su tutte le restanti azioni della società, a condizione che: (i) non vi sia nessun altro azionista che tiene una partecipazione superiore al 25% nella società obiettivo (in caso contrario, si applicherebbe ancora la soglia del 30%); e (ii) si applichino regole speciali alle società a piccola e media capitalizzazione.

Il 7 dicembre 2016 il Senato della Repubblica ha approvato la legge di bilancio annuale, che prevede una serie di norme volte ad aumentare l'attrattiva dell'Italia per gli investitori esteri²⁴. In particolare, le nuove regole definiscono un "visto d'oro" per gli investitori stranieri, a determinate condizioni prefissate.

Successivamente durante il Governo Gentiloni (dal 12 dicembre 2016 al 10 giugno 2018) ad ottobre 2017 il Consiglio dei ministeri italiano ha approvato il Decreto n.148, che estende i "Golden Power" del governo ai comparti ad alta tecnologia (es. archiviazione e dati, intelligenza artificiale e tecnologia

²⁴ Senato della Repubblica, Legge di Bilancio dello Stato relativo all'anno fiscale 2017 e al bilancio pluriennale 2017-2019, www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/997666/index.html.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

aerospaziale) che possono presentare una seria minaccia extra UE agli interessi essenziali nazionali o presentare un rischio per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale²⁵. Il Decreto impone inoltre agli investitori che ricoprono quote di proprietà almeno il 10 per cento quotate italiane a comunicare quali sono le loro strategie nel breve, medio e lungo.

XVIII
Legislatura

A causa del rapido sviluppo delle tecnologie di telecomunicazione, il governo guidato dal Presidente Giuseppe Conte, c.d. Conte 1 (dal 1° giugno 2018 al 4 settembre 2019) ha deciso di includere nei suoi poteri speciali anche la tecnologia 5G e nel Decreto Legge n. 22 in vigore in vigore il 25 marzo 2019 specifica che questa particolare tecnologia è strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale. Richiede, inoltre, che qualsiasi contratto o accordo stipulato con soggetti esterni all'Unione Europea e concernente l'acquisto di beni o servizi relativi alla progettazione, costruzione, manutenzione e gestione delle reti relative al 5G, ovvero un'acquisizione di componenti ad alta tecnologia cruciali per l'implementazione o la gestione del 5G devono essere notificate in anticipo. Il governo può quindi esercitare i suoi poteri di veto o imporre determinate condizioni su una transazione.

Il 12 luglio 2019 è entrata in vigore, anche se solo temporaneamente, una modifica ai meccanismi di acquisizione e proprietà italiani inerente gli

²⁵ Studio legale Reuters & Latham, AGGIORNAMENTO l'Italia approva decreto per scongiurare acquisizioni straniere, <https://reut.rs/3sRc6zM>, 13 ott 2017

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

interessi essenziali di sicurezza della nostra. Nazione: le modifiche riguardavano il periodo di revisione per l'esercizio dei poteri speciali e i poteri per vietare un'operazione. Poiché tale decreto-legge non è stato convertito in legge, le sue disposizioni sono decadute il 10 settembre 2019.

Sempre nell'ottica del perseguimento strategico della difesa dello Stato, ed in considerazione che altre infrastrutture possono essere considerate critiche ai fini della resilienza stessa dello Stato, il Governo ha introdotto il **Perimetro di Sicurezza Nazionale** e il D. L. 21 settembre 2019, n. 105 ha ulteriormente ampliato il perimetro delineato dall'articolo 2, inserendo al comma 1-ter il possibile pregiudizio alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti anche ai beni ed ai rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nei settori così individuati²⁶.

Il nuovo esecutivo, c.d. Conte II (dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021), ha approvato il 21 novembre 2019 la Legge n. 133/2019, il suo scopo è "garantire un elevato livello di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle pubbliche amministrazioni, degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati" e ha così istituito e definito il "**Perimetro Nazionale di Cybersecurity**". Entro 4 mesi, marzo 2021, il

²⁶ Articolo 4, paragrafo 1, del [Regolamento \(UE\) n. 2019/452](#).

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

governo italiano ha indicato un elenco di entità soggette a requisiti specifici in materia di sicurezza. Per quanto ovvio, l'elenco dei soggetti è secretato.

Contemporaneamente, la nuova legge modifica ancora una volta l'attuale regime di screening degli IDE in Italia. Ampia la portata delle informazioni che devono essere divulgate dagli investitori esteri ed estende i tempi delle procedure di screening da 15 a 45 giorni. Aggiunge anche una nuova condizione di screening, rispetto alla quale vengono valutati i contratti e le acquisizioni estere. Ora, dovrebbero essere prese in considerazione anche le condizioni che potrebbero compromettere l'integrità e la sicurezza delle reti e dei dati che passano attraverso queste reti.

Nell'esaminare la pratica di un'acquisizione estera, il nuovo emendamento richiede di valutare, se:

- l'acquirente è controllato direttamente o indirettamente da una pubblica amministrazione, inclusi enti statali o forze armate, di un paese non appartenente all'Unione Europea, anche attraverso gli assetti proprietari o finanziamenti consistenti;
- l'acquirente è già stato coinvolto in attività che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico in uno Stato membro dell'Unione Europea;

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

- esista un serio rischio che l'acquirente intraprenda attività illegali o criminali.

Infine, la Legge n. 133/2019 prevede per il completamento di un'acquisizione o di un contratto estero senza autorizzazione che chiunque sia coinvolto può essere soggetto a una sanzione amministrativa fino al 150 per cento del valore di una transazione, ma non inferiore al 25 per cento del valore. Ciò in parallelo all'obbligo di ripristino, a proprie spese, della situazione antecedente l'esecuzione di una transazione.

L'evoluzione della normativa Golden Power durante la pandemia COVID-19

Estensione della disciplina transitoria

In mezzo alla pandemia di Covid-19, il governo rafforza i suoi poteri speciali nei settori strategici con la conversione in legge del D.L. 8 aprile 2020 n.23, entrato in vigore con la Legge 5 giugno 2020, n.40. Il Decreto-legge concede al Consiglio dei Ministri di estendere l'approvazione preventiva per il regime dei poteri speciali nei settori strategici per qualsiasi investimento estero.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

L'ambito dello screening degli IDE ora copre, tra gli altri, i settori finanziario, creditizio e assicurativo, le infrastrutture e le tecnologie critiche, tra cui energia, trasporti, acqua e salute, sicurezza alimentare, accesso a informazioni sensibili (dati personali), intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, sicurezza informatica, nanotecnologie e biotecnologie. Il regime si applica alle acquisizioni superiori al 10% del capitale sociale ed è stata introdotta una soglia di 1 milione di euro. Inoltre, la revisione riguarda anche le acquisizioni di società italiane da parte di soggetti di altri Stati membri dell'UE. Inoltre, il governo ha ora il diritto di intervenire d'ufficio senza che sia necessaria una notifica preventiva.

In data 25 dicembre 2020 viene esteso il Golden Power alle acquisizioni estere: la Legge 18 dicembre 2020, n. 176 in vigore converte in legge un precedente decreto-legge del governo che introduceva misure volte alla ripresa economica durante la pandemia. La nuova legge estende anche l'ambito temporale di applicazione del regime speciale di screening degli IDE in un primo tempo fino al 30 giugno 2021 e successivamente fino al 31 dicembre 2021, e nel contempo richiede che siano notificate tutte le attività IDE sia provenienti dall'UE (partecipazioni di controllo) sia provenienti da paesi extra-UE (10% dei diritti di voto).

Poco prima di cadere, il Governo Conte II espande l'elenco dei settori e delle attività soggette a screening degli investimenti e il 14 gennaio 2021 entrano

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

in vigore due decreti che individuano asset e settori di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, la cui acquisizione da parte di soggetti esteri richiede la preventiva approvazione governativa.

- Il decreto 18 dicembre 2020, n. 179, è stato emesso in relazione al nuovo regolamento europeo sullo screening degli investimenti e amplia l'ambito delle procedure di revisione nei settori e nelle attività menzionate nel regolamento. Questi includono un elenco di infrastrutture e tecnologie critiche nei seguenti settori: energia, acqua, salute, dati e informazioni sensibili, infrastrutture elettorali, servizi finanziari, intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, sicurezza informatica, nanotecnologia, biotecnologia, tecnologia e prodotti aerospaziali, fornitura di materie prime e prodotti alimentari, prodotti a duplice uso, media.
- Il decreto 23 dicembre 2020, n. 180, individua ulteriori asset di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Nuove modifiche riguardano, tra l'altro, porti, aeroporti, autostrade di interesse nazionale, spatioporti nazionali, rete ferroviaria all'interno della rete transeuropea, servizi a banda larga e ultra-larga.

Sulla strada tracciata dal Governo Conte, il Governo Draghi approva il Decreto Legge (DL) n.56 del 30 aprile 2021 inerente disposizioni urgenti in

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

materia di termini legislativi, estendendo a tutto il 2021 e a tutto il 2022 (Decreto-legge 228 del 30 dicembre 2021) lo scudo temporaneo del Golden Power che dà la possibilità al Governo di ricorrere a poteri speciali per difendere le aziende italiane, che operano nei settori strategici del sistema finanziario e produttivo nazionale, da scalate ostili. Il D.L. porta dal 30 giugno al 31 dicembre 2021 la data entro la quale è operativo l'obbligo di notifica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri delle acquisizioni, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in aziende che operano in settori critici da parte di soggetti esteri con requisiti differenti a seconda che tali soggetti appartengano all'UE o extra UE.

Viene così estesa quella disciplina transitoria adottata per le operazioni volte a incidere sui fattori critici descritti dalle lettere da a) ad e) del regolamento 2019/452/UE ovvero:

- “a) infrastrutture critiche, siano esse fisiche o virtuali, tra cui l'energia, i trasporti, l'acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l'archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie, e le strutture sensibili, nonché gli investimenti in terreni e immobili fondamentali per l'utilizzo di tali infrastrutture”;
- “b) tecnologie critiche e prodotti a duplice uso quali definiti nell'art. 2, punto 1, del regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, tra cui

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

l'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cybersicurezza, le tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell'energia, quantistica e nucleare, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie”;

- “c) sicurezza dell’approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l’energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare”;
- “d) accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni”;
- “e) libertà e pluralismo dei media”.

In base quanto espressamente disposto dal D.L. n. 105/2019, la proroga si applica anche ai settori finanziario, creditizio e assicurativo - questi ultimi due perché li si deve ritenere compresi nel settore finanziario - nonché alle delibere, agli atti o alle operazioni individuati con DPCM di cui all’art. 2, comma 1-ter, del D.L. n. 21/2012 (emanato in attuazione del regolamento 2019/452/UE), che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità di detti attivi o il cambiamento della loro destinazione: in attuazione del comma 1-ter è stato adottato il DPCM n. 179/2020.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Il D.L.56/2021 stabilisce²⁷ che fino al 31 dicembre 2021 siano soggetti all'obbligo di notifica di cui al comma 5 dell'art. 2 del D.L. n. 21/2012, in relazione ai beni e ai rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, e agli ulteriori beni e rapporti connessi ai fattori critici:

- gli acquisti a qualsiasi titolo di partecipazioni da parte di soggetti esteri, anche appartenenti all'Unione europea, di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell'acquisto, ai sensi delle norme sul controllo societario di cui all'art. 2359 c.c. e nel Testo Unico Finanziario (Decreto Legislativo D.Lgs. n. 58/998);
- gli acquisti di partecipazioni, da parte di soggetti esteri non appartenenti all'Unione europea, che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10 per cento, tenuto conto delle azioni o quote già direttamente o indirettamente possedute, per un valore complessivo dell'investimento pari o superiore a un milione di euro. Sono altresì notificate le acquisizioni che determinano il

²⁷ La lettera b) del comma 3-bis - a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 4, comma 1 del D.L. n. 56/2021

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

superamento delle soglie del 15, 20, 25 e 50 per cento (a prescindere dall'assunzione del controllo societario).

Il Decreto-legge n.228 del 30 dicembre 2021 (decreto mille-proroghe) ha esteso l'applicabilità dell'intero sistema del Golden Power a tutto il 31.12.2022.

A seguito dell'intervento operato dal D.L. n. 56/2021, il controllo si applica dove previsto per verificare se detto controllo sia esercitato da un'amministrazione pubblica di uno Stato membro dell'Ue: pertanto, a seguito della proroga disposta dal decreto milleproroghe, continuerà ad essere inclusa fra i criteri per determinare se un investimento estero possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, la circostanza che l'acquirente della partecipazione sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, compresi organismi statali o forze armate, di uno Stato Ue, anche attraverso l'assetto proprietario o finanziamenti consistenti.

Crisi ucraina

Ed ora arriviamo all'ultimo Decreto-Legge del 21 marzo 2022, n. 21 *“Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina.*

A seguito dell'invasione della Russia in Ucraina (febbraio 2022) il Governo Draghi nell'ambito delle misure straordinarie indicate nel DL, ha inserito il rafforzamento dei presidi per la sicurezza, la difesa nazionale e per le reti di

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

comunicazione elettronica, oltre alla cyber sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici, nonché l'approvvigionamento di materie prime critiche.

Oltre alla miglior definizione dei poteri speciali in materia di Difesa e Sicurezza nazionale (art.25) sono stati modificati alcuni passi, introducendo l'obbligo di notifica anche nei casi di soggetti appartenenti alla Comunità Europea compresi quelli stabiliti o residenti in Italia; nei settori delle comunicazioni, dell'energia, dei trasporti, della salute, agroalimentare e finanziario, creditizio e assicurativo è stato inserito l'obbligo di notifica anche per gli acquisti di partecipazioni, a qualsiasi titolo, da parte di soggetti europei e /o residenti in Italia, oltre a quelli residenti fuori dalla Unione Europea. Ora viene richiesto anche un piano degli investimenti molto dettagliato con un orizzonte temporale di minimo un anno.

Il Governo Draghi inserito delle misure di semplificazione dei procedimenti (Art. 26), un potenziamento delle capacità amministrative della Presidenza del Consiglio dei Ministri costituendo un nucleo di valutazione e analisi strategica in materia di esercizio dei poteri speciali, della Guardia di Finanza e all'incremento dei fondi nella misura necessaria (Art. 27) e una ridefinizione dei poteri speciali in materia di comunicazione elettronica a banda larga basati su tecnologia 5G e Cloud (Art. 28).

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

In quest'ultimo articolo sono ben evidenziati gli obblighi di notifica, fermo restando gli obblighi del decreto-legge 105 del 21 settembre 2019, estendendoli a contratti e accordi di beni e servizi relativi alla progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione delle attività, ovvero componenti ad alta intensità tecnologica. Vengono altresì introdotti le valutazioni di elementi che possono indicare dei fattori di vulnerabilità per i sistemi, apparati, dati e reti di telecomunicazione. La mancanza delle informazioni richieste riduce effetti sanzionatori, ove il fatto non costituisca reato. Per l'ottenimento dei risultati per l'esercizio dei poteri speciali, il gruppo di coordinamento composto dai rappresentanti dei principali dicasteri, si avvale anche del CVCN (Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale).

Per quanto attiene il rafforzamento delle discipline Cyber (Art.29) viene richiesto alle amministrazioni di procedere tempestivamente alla diversificazione dei prodotti in uso, non avendo certezza che i prodotti riconducibili alla Federazione Russa possano essere forniti e aggiornati adeguatamente nel tempo. Vengono altresì indicate le modalità di acquisto e l'arco di temporale di responsabilità dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale ACN.

L'Art.30 stabilisce le regole per l'approvvigionamento e l'esportazione di materie prime critiche, ovvero di rottami ferrosi, che devono seguire adeguata disciplina.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Effetti temporali
del Golden
Power

Dato il lasso limitato di tempo dal momento del varo della legge nel marzo 2012 ad oggi, maggio 2022, si possono trarre solo delle conclusioni preliminari. Le disposizioni temporanee sopra illustrate, la cui vigenza è stata estesa prima al 31 dicembre 2021 e poi al 31 dicembre 2022, si applicano nei confronti di delibere, atti (contratti) o operazioni, nonché di acquisti di partecipazioni per i quali l'obbligo di notifica sia sorto nel predetto arco temporale, ancorché la notifica sia intervenuta successivamente o sia stata omessa²⁸.

Con decreto del Presidente della Repubblica n.54 del 5 febbraio 2021, viene pubblicato il Regolamento sulla attuazione del Centro di Valutazione e Certificazione Nazionali (CVCN) sui prodotti per la P.A., e sui criteri tecnici recante l'individuazione delle categorie di beni, sistemi e servizi ICT Information Communication Technology oggetto della valutazione da parte del CVCN o dai Centri di Valutazione (CV) sono individuate sulla base dell'esecuzione o svolgimento delle seguenti funzioni:

- commutazione oppure protezione da intrusioni e rilevazione di minacce informatiche in una rete, ivi inclusa l'applicazione di politiche di sicurezza;

²⁸ I relativi atti e i provvedimenti connessi all'esercizio dei poteri speciali restano validi anche successivamente al termine di cui al 31 dicembre 2021 (in luogo del 31 dicembre 2020) e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi successivamente al decorso del predetto termine

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

- comando, controllo e attuazione in una rete di controllo industriale;
- monitoraggio e controllo di configurazione di una rete di comunicazione elettronica;
- sicurezza della rete riguardo alla disponibilità, autenticità, integrità o riservatezza dei servizi offerti o dei dati conservati, trasmessi o trattati;
- autenticazione e allocazione delle risorse di una rete di comunicazione elettronica;
- implementazione di un servizio informatico per mezzo della configurazione di un programma software esistente oppure dello sviluppo, parziale o totale, di un nuovo programma software, costituente la parte applicativa rilevante ai fini dell'erogazione del servizio informatico stesso.

Il Regolamento è entrato in vigore dal 08/05/2021 ed è stato perfezionato con il Decreto legge n.21 del 22 marzo 2022.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente Mario Draghi (dal 13 febbraio 2021 - in corso), del 14 aprile 2021 viene pubblicato l'ulteriore Regolamento n.81 in materia di notifiche degli incidenti aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici (GU n.138 del 11-6-2021).

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Il Decreto è entrato in vigore dal 26/6/2021.

Il Senato della Repubblica, il 3 agosto 2021, ha approvato il seguente disegno di legge, d'iniziativa del Governo, già approvato dalla Camera dei deputati: *conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'ACN Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale* nell'ambito della quale c'è anche l'NSC Nucleo per la Sicurezza Cibernetica.

L'impiego del *Golden Power*

Con riferimento alle norme indicate nei capitoli precedenti, il Governo³⁵ ha esercitato, alle condizioni di legge, i poteri speciali nei confronti di tutte le società, pubbliche, parastatali o private, che svolgono attività considerate di rilevanza strategica non limitandosi più alle sole società privatizzate o in mano pubblica, dove deteneva una quota riservata.

In base ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2014^{36 37} sono state perfezionate le procedure e le funzioni di individuazione di attività di rilevanza strategica e di salvaguardia degli interessi pubblici relativi alla

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

sicurezza, al funzionamento delle reti e alla continuità degli approvvigionamenti, consentendo al Governo di esercitare i poteri speciali e le relative disposizioni attuative qualora sussista una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali nazionali²⁹.

Nel periodo di validità della legge, compreso il 2021, il Governo è intervenuto in complessive 1.038 operazioni, di cui 542 nel periodo 2012-2020, e ben 496 nel solo 2021; sulla base dell'evoluzione della normativa si possono identificare 6 periodi distinti, rispettivamente:

- il primo fra il 2012 e 2 ottobre 2014 durante il quale le procedure non erano ancora formalizzate; in questo periodo ci sono stati due casi aziendali molto delicati, sfociati nell'applicazione dei poteri speciali da parte del Governo. GE Avio s.r.l. e Piaggio Aero Industries S.p.A., entrambe società comprese nei settori sopra indicati ed entrambe oggetto di scalata finanziaria rispettivamente dalla GE Electric (USA) e dalla Mubdala Development Company (Emirati Arabi Uniti) insieme a Tata Limited (Regno Unito). In entrambi i casi il Governo ha imposto degli schemi di governance ad hoc sotto il controllo rispettivamente di

²⁹ Relazione – Camera dei Deputati – Concernente l'attività svolta sulla base dei poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni - Doc. CCXLIX n. 1 – 2016, Doc. LXV n. 1- 2019, Doc. LXV n.2 - 2020

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

un nuovo Comitato specifico e del Ministero della Difesa- Direzione Generale degli Armamenti;

- il secondo fra 3 ottobre 2014 e il 4 dicembre 2017³⁰ dove entrano in vigore delle modificazioni nei settori ad *alta intensità tecnologica* e *l'introduzione di sanzioni* per mancate segnalazioni e viene introdotta la *procedura semplificata per le operazioni infra-gruppo* in quanto numerose operazioni avvengono all'interno di un gruppo societario, ad esempio all'interno di Leonardo S.p.A.;
- il terzo sostanzialmente riconducibile a tutto il 2018 dove, a seguito di acquisizioni "ostili" verificatesi nell'UE, la Commissione Europea e il Governo Italiano avviano i lavori per un sistema di screening degli IDE più efficace del passato;
- il quarto nel 2019 dove, a marzo, la Commissione e il Consiglio Europeo adottano il Regolamento (UE) 2019/452, il Governo Italiano aggiunge il comparto delle reti di comunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G e inizia a ricevere un numero significativo di "non notifiche" ossia le notifiche preventive delle società a carattere "meramente cautelativo" per non incorrere in sanzioni;
- nello stesso periodo, gli USA, la Cina, la Germania, il Regno Unito e la Francia rimodellando la disciplina dell'accesso, promozione,

³⁰ D.L. 148 del 16 ottobre 2017 convertito dalla Legge n. 172 del 4 dicembre 2017

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

protezione e gestione degli investimenti esteri, in particolare in territorio cinese, hanno sostanzialmente: *a)* esteso l'ambito dei settori critici e strategici in cui l'investimento richiede l'intervento del Governo; *b)* abbassato le soglie di investimento che fanno scattare l'obbligo di notifica (compresi gli investimenti di minoranza); *c)* ampliato l'elenco degli interessi pubblici tutelati (dalle preoccupazioni puramente di sicurezza nazionale a questioni economiche, tecnologiche e di protezione dei dati personali più ampie); *d)* prolungato i termini del procedimento di esercizio dei poteri speciali; *e)* rafforzato i poteri speciali di prescrizione e inibizione delle autorità pubbliche;

- a settembre il Governo introduce il c.d. “Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica - PSNC”, il quale prevede la predisposizione di sistemi volti a garantire il massimo livello di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, apportando importanti modifiche alla normativa in materia di poteri speciali, che influenzeranno l'attività per tutto il 2020 fino a tutt'oggi;
- il quinto periodo riguarda il 2020 dove sono aumentate le minacce all'economia nazionale a causa della Pandemia come amplificatore di vulnerabilità e rischi che ha portato, e allo stesso tempo viene allargato il numero dei comparti;

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

- il sesto nel 2021 dove si è maggiormente elevato il livello di attenzione a causa della maggior aggressività delle operazioni ostili, da cui l'applicazione con veto del Golden Power.

Numero ed esiti
delle notifiche
nel periodo

E' interessante notare che fin dai primi anni l'andamento delle notifiche ha avuto un andamento potremmo dire quasi esponenziale, che non accenna a diminuire oggi.

ANNI	N°	PERCENTUALE SUL TOTALE
2014	8	4,02%
2015	18	9,05%
2016	14	7,04%
2017	30	15,07%
2018	46	23,11%
2019	83	41,71%
Totale	199	100%

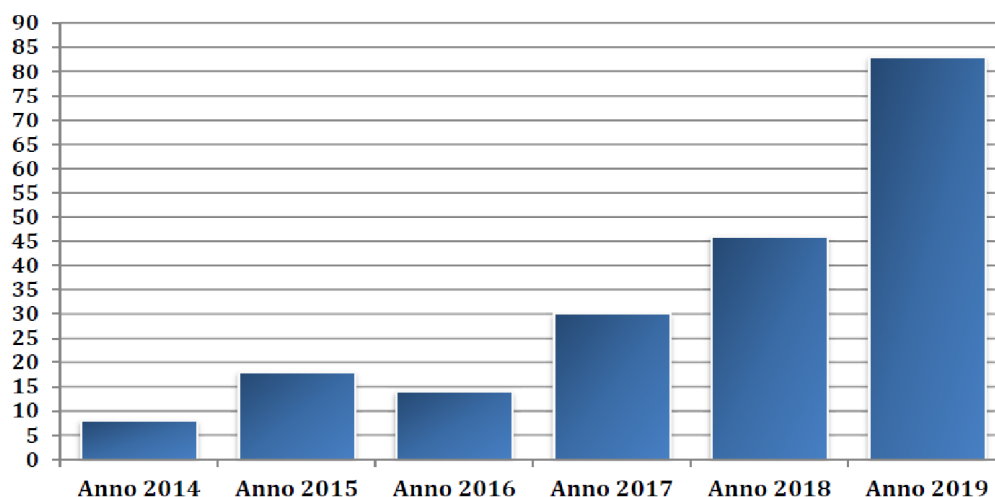


Figura 1: Confronto delle notifiche su base annua (2014 – 2019) (Senato della Repubblica- Relazione al Parlamento XVIII Legislatura Doc. LXV n.2)

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Riportiamo come esempio il confronto delle notifiche su base annua (dal 2014 al 2019). L'istogramma mostra l'incremento delle notifiche pervenute dall'avvio formale delle attività (3 ottobre 2014) fino al 31 dicembre 2019. Come si nota, nel corso del 2019 il numero delle notifiche trattate è quasi raddoppiato rispetto al 2018.

Se consideriamo il 2020 vediamo come il numero delle notifiche pervenute al gruppo di coordinamento interministeriale sia cresciuto enormemente, a testimonianza della necessità di un sempre maggior livello di attenzione e di cautela per le operazioni societarie. L'incremento è stato del + 411 % su base annua.

**NOTIFICHE PERVENUTE
AL GRUPPO DI COORDINAMENTO INTERMINISTERIALE PER
L'ESERCIZIO DEI POTERI SPECIALI**

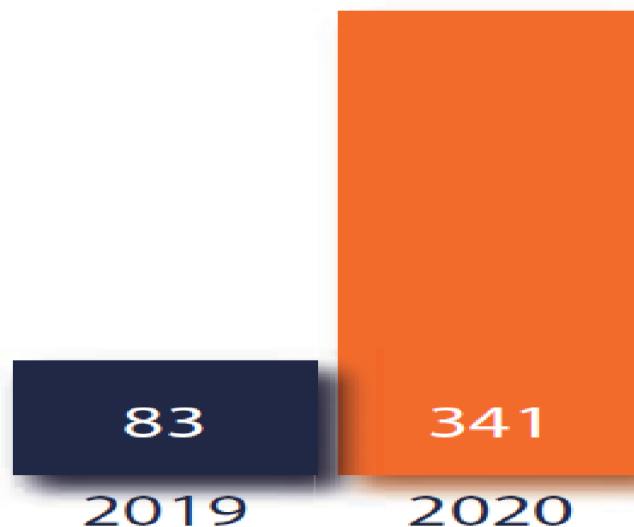


Figura 2: Confronto delle notifiche su base annua (2019 – 2020) (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020)

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Le notifiche nel 2021 raggiungono la quasi totalità della somma di tutte le notifiche pervenute fino al 2020. L'incremento è stato del + 146% su base annua.

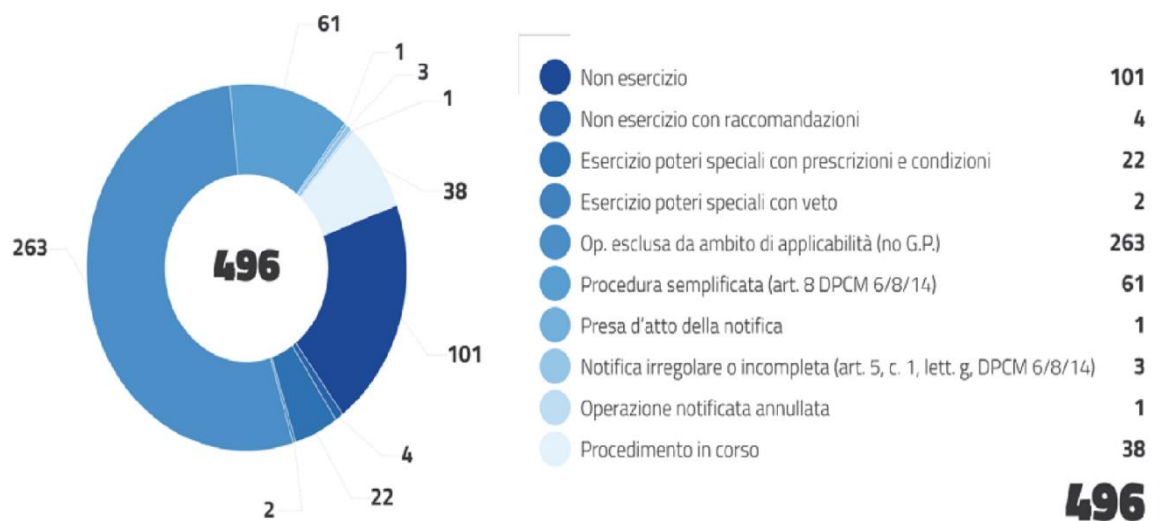


Figura 3 : notifiche 2021 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2021)

I grafici mostrano le notifiche pervenute, suddivise per esito, riferite sia al settore della Difesa e Sicurezza nazionale (art. 1 del Decreto-Leggen. 21 del 2012) che al settore dell'Energia, Trasporti e Comunicazioni (art. 2 del Decreto-Leggen. 21 del 2012), con la relativa incidenza percentuale:

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Periodo 3 ottobre 2014 , 30 giugno 2016

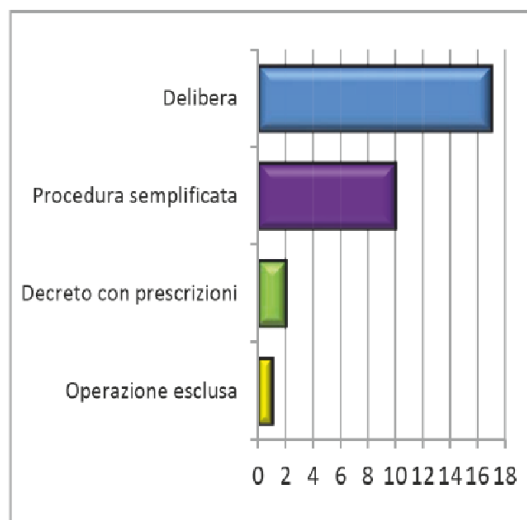
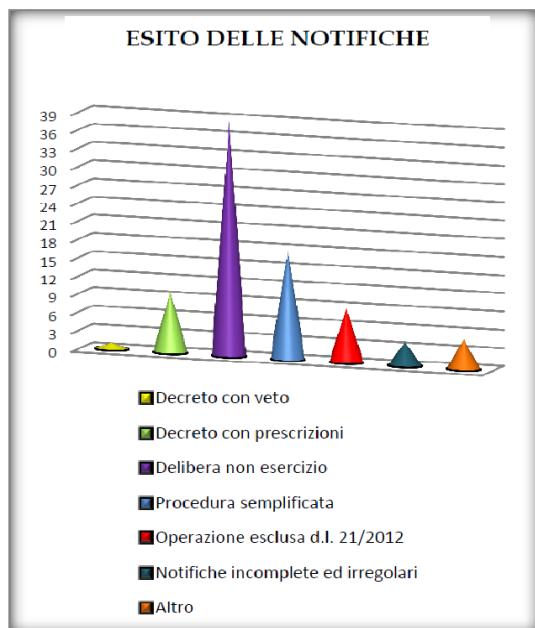


TABELLA PERCENTUALI

ESITO	N°	% SUL TOTALE
Delibera	17	56,67%
Procedura semplificata	10	33,33%
Decreto con prescrizioni	2	6,67%
Operazione esclusa	1	3,33%
Totale	30	100%

Figura 4 Confronto delle notifiche su base annua (2014 – 2016) (Senato della Repubblica- Relazione al Parlamento- XVII Legislatura Doc. CCXLIX n.1 - Elaborazione grafico dell'Autore)

Periodo dal 1 luglio 2016 al 31.12 2018



ESITO	Art.1	Art.2	Totale	% sul totale
Decreto con veto	1	0	1	1,16%
Decreto con prescrizioni	9	1	10	11,63%
Delibera non esercizio	16	23	39	45,35%
Procedura semplificata	11	7	18	20,93%
Operazione esclusa d.l. 21/2012	7	2	9	10,47%
Notifiche incomplete ed irregolari	3	1	4	4,65%
Altro	3	2	5	5,81%
Totale	50	36	86	100%

Figura 5 Confronto delle notifiche su base annua (2016 – 2018) (Senato della Repubblica- Relazione al Parlamento XVIII Legislatura Doc. LXV n.1)

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Periodo dal 1 gennaio 2019 al 31,12,2019

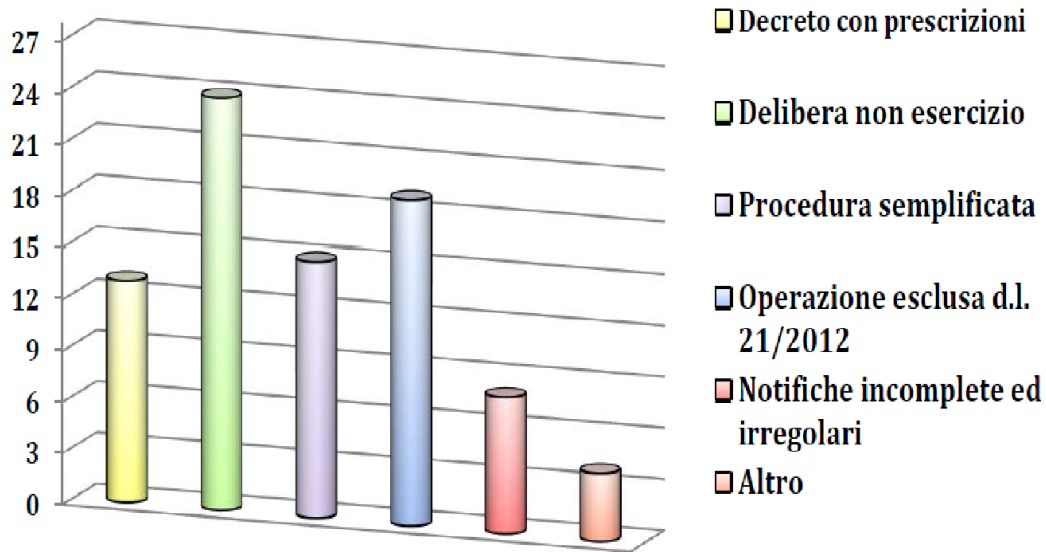


Figura 6 Esito delle notifiche (anno 2019) (Senato della Repubblica- Relazione al Parlamento XVIII Legislatura Doc. LXV n.2)

Il grafico rappresenta le notifiche dell'anno 2019, suddivise per relativo esito, e riferite ai 3 settori: Difesa e Sicurezza nazionale, Tecnologia 5G ed Energia, Trasporti e Comunicazioni.

L'esercizio del
Golden Power
nel 2020

Come abbiamo visto dopo gli aggiornamenti del 2019 il Governo ha effettuato nuovi, mirati interventi normativi intesi a **rafforzare il dispositivo del Golden Power**; sul piano legislativo le modifiche al D.L. n. 21/2012 del 2020 hanno ampliato gli strumenti a disposizione del decisore politico per contrastare il rischio di acquisizioni predatorie od opportunistiche di aziende e di asset strategici da parte di investitori esteri.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Le principali novità apportate dal decreto, esteso fino al 31 dicembre 2021, sottoponendo a scrutinio anche gli acquisti, da parte di investitori europei, di partecipazioni di controllo in società che detengono asset di rilevanza strategica, ha portato ad un rafforzamento della tutela Golden Power nell'ambito finanziario , incluso quello **creditizio e assicurativo**, consentendo alla Presidenza del Consiglio di avviare d'ufficio il procedimento per l'esercizio dei poteri speciali, nei casi in cui sia stata accertata una violazione dell'obbligo di notifica, compreso il tema 5G.

Particolare attenzione, al riguardo, è stata rivolta alla tutela degli attivi di rilevanza strategica nel settore finanziario, creditizio e assicurativo, in quello del trattamento e dell'archiviazione dei dati, nonché dell'accesso e controllo di dati e informazioni sensibili, avendo a mente l'esigenza di adeguare le strategie di risposta all'evoluzione della minaccia.

L'estensione del perimetro di tutela ha consentito di incrementare il numero delle notifiche pervenute al Gruppo di Coordinamento interministeriale operante a Palazzo Chigi, più che quadruplicate rispetto al 2019. L'unica decisione di veto rispetto alle operazioni notificate ha riguardato l'ambito del 5G; in un'ottica di mitigazione dei rischi, invece, sono state fatte imposizioni di prescrizioni e/o condizioni in 37 procedimenti, più 2, avviati nel 2019 e conclusi nel 2020.

INFASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Anche nel 2021 è proseguito il trend degli ultimi anni, con particolare riguardo al comparto sanitario. Il Governo ha reso noti, attraverso la relazione annuale sulla Politica dell'Informazione della Sicurezza 2021, gli interventi del 2021, di cui due con opposizione del veto.

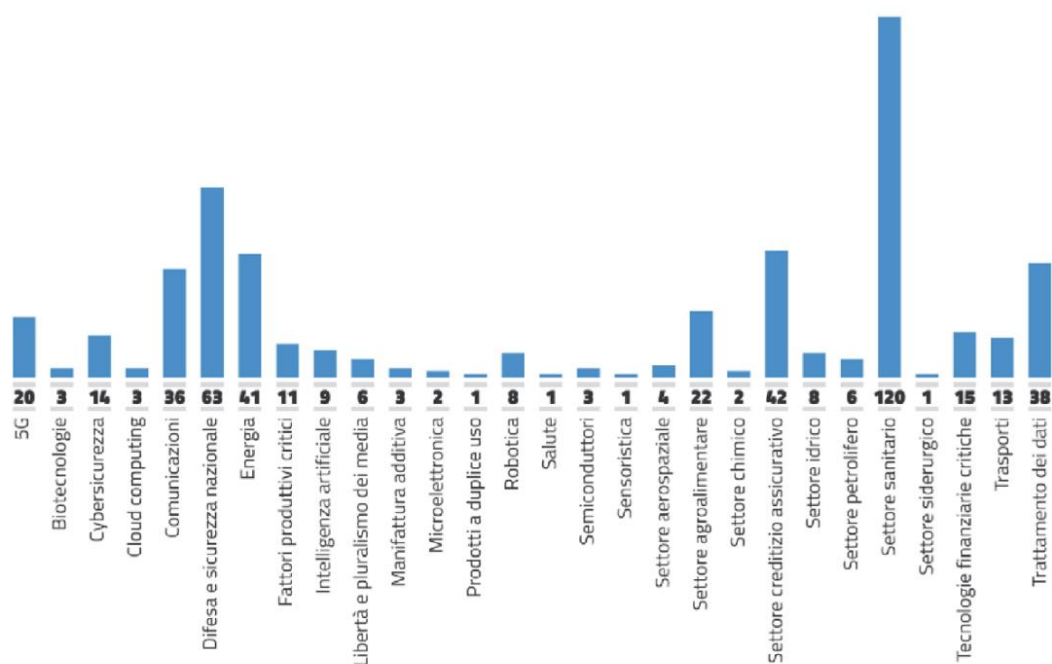


Figura 7 Esercizio poteri Speciali - Esito dei procedimenti 2021 (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2021)

Il primo è relativo al tentativo di un gruppo cinese di rilevare il controllo di un'azienda italiana attiva nel settore dei semiconduttori: la lombarda LPE S.p.A., leader a livello globale nella tecnologia epitassiale anche con brevetti propri. Il premier lo scorso aprile, nel corso di una conferenza stampa, aveva dichiarato che “il caso della LPE è stato un uso di buon senso del Golden

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Power dato che la carenza di semiconduttori ha costretto molti costruttori di auto a rallentare la produzione lo scorso anno, quindi è diventato un settore strategico”.

Il veto da Golden Power da parte del governo Draghi è stato posto il 31 marzo scorso per bloccare la vendita del 70% della LPE alla cinese Shenzen Investment Holdings Co, una società riconducibile al Xiang Wei, finanziere cinese attivo nel settore dei semiconduttori a livello mondiale.

Più recentemente a settembre 2021, a seguito delle indagini della Guardia di Finanza del marzo 2021, è stato portato all'attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri il caso Alpi Aviation per violazione della legge sull'export militare e della normativa Golden Power. La società era passata nel 2018 nelle mani di due società statuali cinesi senza le necessarie comunicazioni in violazione della legge 185/1990, che disciplina l'export di armamenti, e possibili violazioni della normativa Golden Power, che tutela le aziende strategiche italiane.

Il procedimento si è recentemente concluso dopo le indagini e il governo ha deciso (marzo 2022) di rendere nulla la vendita, avvenuta nel 2018, del 75% delle quote dell'azienda friulana produttrice di droni (anche militari) a una società di Hong Kong riconducibile a due importanti società statali cinesi. Alla data si parla di una sanzione di 280 milioni di euro e il ripristino delle condizioni aziendali ante-vendita, ma il caso è ancora aperto.

Le infrastrutture critiche durante la crisi pandemica e all'inizio del conflitto Russia-Ucraina

Le minacce al nostro ordinamento democratico, come vediamo in questi giorni di conflitto in Europa, implicano i concetti di sicurezza logica, fisica ed economica: quando si parla di sicurezza logica e fisica si intendono le attività che consentono la normale e ordinata sopravvivenza dello Stato, continuamente aggiornate alle diverse forme di minacce come quella cinetica e quella cibernetica, mentre per la sicurezza economica di uno Stato, si intende l'insieme delle condizioni che permettono il soddisfacimento crescente dei bisogni elementari e di quelli secondari della popolazione della nazione.

Si pensi, inoltre a come contenere le minacce che possono mettere in pericolo la produzione, gli scambi commerciali e l'occupazione, ovvero contrastare forme illegali di attività economica, azioni ostili verso la moneta o verso comparti produttivi o di salute pubblica, come il momento che stiamo vivendo sotto la minaccia pandemica [sdfootnote42sym](#) e sotto la minaccia di una terza guerra mondiale dove si sono moltiplicate le operazioni di acquisizione dall'estero degli asset dello stato fino a

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

raggiungere il 411% in più nel 2020 rispetto al 2019, e il 146% in più nel 2021 rispetto al 2022 . con lo spettro di una terza guerra mondiale che nessun vuole ma la cui sola minaccia mette in crisi diversi valori del nostro modello di vita occidentale e di conseguenza delle nostre infrastrutture che lo sostengono e lo consentono.

Il tutto all'interno di un processo di globalizzazione delle attività politiche, sociali, economiche e finanziarie³¹ che modifica i quadri di riferimento e i criteri operativi, e che porta ad analizzare quali possano essere i rischi ed i pericoli verso le infrastrutture fisiche e logiche dello Stato, il cui danneggiamento può influenzare gravemente non solo l'ordine democratico ma anche la vita delle persone³².

Mettendo a confronto nel tempo l'emanazione delle leggi specifiche nei diversi Stati in relazione al partito politico e al capo del Governo nel periodo di emanazione delle leggi stesse, otteniamo un primo indizio sull'evoluzione della governance in funzione, oltre che del tempo, del Governo e dei decisori politici del periodo. La seguente Tabella 1 evidenzia un infittirsi, a partire dal 2009, delle norme in tutti i paesi presi in considerazione:

³¹ M. Arezzini , L. Gaiser, *Cyberspazio e intelligence economica*, Il Cerchio, 2019

³² COPaSiR, Relazione annuale, Doc. XXXIV N. 3 – 2020; ENISA "Threat Landscape for Supply Chain Attacks" 2021

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Nelle normative analizzate, specialmente quelle più lontane nel tempo, viene spesso citato l'interesse nazionale che però viene genericamente definito come una serie di veti a operazioni di acquisizione di parti di industrie legate alla difesa (Defense Product Act 1950 USA, Industry Act 1975 UK). Parallelamente si sono sviluppate sostanzialmente delle forme di protezionismo commerciale per mantenere la competitività di ogni sistema-paese nel mercato globale.

Riportando in tabella questi elementi, unitamente ai decisori politici, si può osservare che le policy adottate nei vari paesi hanno seguito decisioni politiche differenti: il modello mercato-centrico è stato adottato in USA, in Germania e nel Regno Unito le cui economie hanno contribuito a influenzare l'ambito regolatorio, con un comportamento più legato al mercato a tutto il 2010ⁱ. Se abbiamo riguardo per la comunità europea abbiamo altro tipo di comportamento improntato ad una apertura commerciale senza vincoli agli IDE fino al 2019, demandando ai singoli Stati eventuali azioni regolatrici correttive.

L'interesse nazionale, che dovrebbe esprimere le priorità di un Paese nelle relazioni con gli altri Paesi, dall'evidenza sopra riportata, fa emergere un ambito di policy che suscita contrasti di interessi tra gli Stati; se si considera lo sviluppo del processo di integrazione europea, che si riteneva avrebbe condotto al superamento degli interessi nazionali, ha finito per produrre

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

l'esito opposto con il risultato che in tutta la comunità europea vige ora un regolamento che demanda a ciascuno Stato dell'Unione di provvedere alla propria sicurezza nazionale, sempre nell'accezione della protezione e salvaguardia dei propri asset. In questo contesto piuttosto delicato l'interesse nazionale non coincide con la sovranità nazionale. A maggior ragione se consideriamo i due maggiori Paesi europei, Francia e Germania, rileviamo che essi hanno adottato due modelli distinti:

- per i francesi, l'interesse nazionale è ciò che viene definito come tale dall'alta burocrazia dello Stato, generalmente formatasi nelle **grandes écoles**, sulla base di una visione storica o di una valutazione strategica³³.
- per i tedeschi, invece, l'interesse nazionale è ciò che viene definito dagli equilibri tra i principali gruppi sociali³⁴ nel contesto della comune condivisione dei valori ed obiettivi che il Paese si è dato dopo la tragedia bellica³⁵.

³³ G. Gagliano, Intelligence economica nelle riflessioni di Charles Harbulot, Rubettino 2016

³⁴ Vanberg, Viktor: „Ordnungstheorie“ as Constitutional Economics ,The German Conception of a „Social Market Economy, ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 39, 1988, pp. 17-31 .

³⁵ Konrad Adenauer Stiftung, Struttura dell'economia in Germania (<https://www.kas.de/de/web/europa/struttura-dell-economia-in-germania>)

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Se in Francia chi decide l'interesse nazionale è collocato nello Stato o collegato allo Stato, in Germania chi decide è sostanzialmente nel sistema societario di cogestione della partecipazione. Va sottolineato che anche in Germania, come in Italia, il concetto di interesse nazionale ha una connotazione negativa data la storia³⁶, e questo contribuisce a spiegare perché, in Germania, i partiti politici, le grandi imprese e i sindacati sono fortemente intrecciati tra di loro. E perché in Francia il sostegno dell'*establishment* pubblico è la condizione necessaria, anche se non sufficiente, per governare.

In Italia le condizioni per definire l'interesse nazionale sono state differenti. Contrariamente alla Francia, non è stato possibile affidare questo compito all'alta burocrazia dello Stato e, contrariamente alla Germania, non è stato possibile demandare questo compito ai principali gruppi sociali, perché troppo frammentati al loro interno e troppo ostili l'uno all'altro. Si è dovuto così trasferire il nostro interesse nazionale in quello europeo (dal Governo Prodi in avanti). Se in Francia e in Germania la definizione dell'interesse nazionale ha preceduto la definizione dell'interesse europeo, in Italia è avvenuto il contrario³⁷.

³⁶ A. Varsori, Storia internazionale, dal 1919 ad oggi, il Mulino, 2016

³⁷ A. Manciulli, Golden Power- Interesse nazionale e cultura della sicurezza economica, Gnosis 2019

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Questo approccio di interdipendenza sovranazionale ha reso più acuta l'esigenza di identificare gli interessi nazionali, da qui, come si evince dalle tabelle in Allegato 2), la creazione di un perimetro di difesa cibernetica dello Stato, pensato in analogia al perimetro geografico dello Stato, e ad una nuova Agenzia per la sua gestione, l'Agenzia per la Cybersecurity Nazionale (ACN), posta sotto il diretto controllo del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR), istituita in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il perseguimento della sicurezza militare, della sicurezza economica e della salute pubblica, a cui si deve associare la sicurezza politica intesa come mantenimento delle condizioni di esercizio delle libertà democratiche, costituisce così l'oggetto dell'interesse nazionale, che è stato declinato nel tempo in modo politicamente differente negli Stati presi in considerazione³⁸. Tuttavia, da quanto si evince dalle policy dei vari Stati, le politiche si sono evolute verso una posizione maggiormente deterministica degli interessi nazionali, non più riferiti genericamente a dei comparti ma a delle categorie ben precise, le categorie delle infrastrutture critiche.

³⁸ Grieco et AA.VV. Introduzione alle relazioni internazionali, UTET 2015

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

Secondo la direttiva europea si definisce infrastruttura critica un elemento, un sistema o parte di questo ubicato negli Stati membri, essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale dei cittadini ed il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro a causa dell'impossibilità di mantenere tali funzioni³⁹. Non solo la normativa europea ma anche quella americana si è spostata verso la definizione di quelle infrastrutture definite critiche, e quindi non solo manufatti, ma anche dati, prodotti e processi fisici, virtuali, elettronici, finanziari, politici riconducibili all'infrastruttura fisica da difendere.

E' in questa direzione che si sposta l'attenzione dei Governi verso la difesa dei propri interessi nazionali. In questo senso possiamo osservare, dalla comparazione delle policy degli Stati presi in considerazione, che USA, Francia, Regno Unito, Germania e Italia hanno definito esattamente i comparti oggetto dell'interesse nazionale, senza grandi differenze fra uno stato e l'altro: sostanzialmente le categorie delle infrastrutture critiche sono

³⁹ Le Infrastrutture Critiche (IC) possono essere danneggiate, distrutte o manomesse a causa di atti deliberati di terrorismo, calamità naturali, negligenza, incidenti, pirateria informatica, attività criminose e comportamenti dolosi. Per tutelare la vita e i beni dei cittadini dell'UE dai rischi legati al terrorismo, alle calamità naturali e agli incidenti, bisogna fare in modo che gli eventuali danni alle infrastrutture critiche o la loro manomissione siano, nella misura del possibile, di breve durata, poco frequenti, gestibili, geograficamente isolati e il meno nocivi possibile per il benessere degli Stati membri, dei loro cittadini e dell'Unione Europea.

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

le stesse, e devono far fronte alle minacce che sembrano essere comuni, dal terrorismo al cyber terrorismo, dalle acquisizioni ostili ai furti di informazioni riservate e/o brevetti, proteggendo gli interessi degli Stati in economie differenti.

Questo fenomeno della definizione e della protezione delle Infrastrutture Critiche è partito nel 1996 in USA, proseguito nel 2009 (Germania e Regno Unito), nel 2012 in Italia, 2013 in Francia e si è arricchito di diversi comparti dopo il 2019 per tutti gli stati: operativamente sono **elenchi di aziende coperti da segreto** ovviamente, e con delle regole e soglie da rispettare per quanto attiene gli IDE; l'approccio italiano, fatto anche dal Perimetro di sicurezza cibernetico, sta interessando addirittura gli Stati Uniti che sono stati fra i primi, insieme a Germania e Regno Unito, ad introdurre negli anni '90 il concetto di protezione delle infrastrutture critiche.

Da notare che **la soglia di attenzione per gli IDE oggi è del 10%**, e di conseguenza per l'utilizzo del Golden Power da parte del Governo Italiano, e su questo valore si sono attestati sia la Francia per qualsiasi investimento proveniente dall'estero, nessuno Stato escluso, sia la Germania per gli investimenti relativi al comparto medicale e strumentale e mantenendo soglie più alte per altri comparti: solo il Regno Unito ha adottato una strategia diversa che riguarda una soglia non in percentuale bensì in valore assoluto pari a 1 milione di sterline e comunque soglie differenziate, con obbligo di

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

notifica al Segretario di Stato per gli investitori prima di acquisire il controllo su una società o un bene, pari a una proprietà del 25%, 50% o 75% delle azioni o dei diritti di voto. Per quanto attiene gli Stati Uniti la strategia è di blocco totale verso aziende estere non gradite e verifica di qualsiasi IDE proveniente da qualsiasi Stato nei comparti specificati e in quelli che hanno in qualche modo a che fare con essi.

Dalla comparazione temporale e dalla disamina degli elenchi si evince un trend verso una uniformità dei comparti e una convergenza dei comparti strategici da difendere, pur partendo da presupposti e modelli economici differenti.

L'analisi sopra riportata, dove sono stati inseriti nel tempo sia i decisori politici che i partiti di appartenenza, fa rilevare come *“la tendenza di policy sia stata in buona sostanza indipendente dal posizionamento dei partiti nel proprio arco costituzionale che componevano ovvero che compongono l'esecutivo in carica”*.

Mentre nel periodo fra gli anni '90 e il 2018 l'influenza del mercato si è fatta sentire in diversi settori⁴⁰, dal 2018 in avanti si può notare un comportamento politico dell'Esecutivo maggiormente indipendente dal suo posizionamento nell'arco costituzionale, a vantaggio della protezione degli asset strategici degli stati; viene posta una attenzione al perseguimento della

⁴⁰ Colloquio con il Prof. Di Giulio, giugno 2021, che ringrazio per le preziose riflessioni

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

sicurezza e della resilienza dello Stato, dell'economia, della salute pubblica e della sicurezza politica intesa come mantenimento delle condizioni di esercizio delle libertà democratiche.

Cosa è
veramente
strategico?

Da diverso tempo uno Stato che ha la sua produzione industriale, siderurgica, il suo sistema di approvvigionamento, il suo sistema pubblico e il suo stato politico e sociale deve competere in uno scenario globale, nel quale le macro-aggregazioni⁴¹ hanno una forza competitiva decisamente maggiore e rendono sempre più flebile la capacità di influenza dei vecchi Stati-nazione, senza contare le nuove minacce e le forme di criminalità organizzata che si estrinsecano anche recentemente in attacchi informatici alle infrastrutture dello Stato⁴².

In questa fase storica dove è presente una minaccia di guerra globale *non si può che adottare una concezione 'dinamica' dell'interesse nazionale e individuare una strategia in linea con i tempi attuali*⁴³. Questo significa difendere alcune delle prerogative essenziali dello Stato ma, allo stesso tempo, tutelare alcuni suoi interessi fondamentali. Per altro l'Italia ha alcune caratteristiche peculiari tra le quali un vastissimo tessuto di imprese di piccole e medie

⁴¹ Digital Dominance: The Power of Google, Amazon, Facebook, and Apple, Moore & Gambini, King's College of London , 2018

⁴² Enac, attacco informatico, febbraio 2020 ; Regione Lazio, attacco ransomware, luglio-agosto 2021 <https://bit.ly/3wEY8U5>

⁴³ P. Messa, *Oltre il Golden Power : il modello americano e il dibattito in Europa*, Gnosis, 2019

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

dimensioni e un tessuto sociale e politico parcellizzato⁴⁴ che risulta difficile da difendere.

Si deve, inoltre, tener presente un ulteriore aspetto dell'Italia rispetto ad altri Paesi, che contribuisce a renderne più difficoltosa la capacità competitiva: il problema formativo delle classi dirigenti⁴⁵ che sappiano operare nei diversi settori della società e che siano capaci d'interpretare l'interesse nazionale alla luce delle nuove sfide della globalizzazione, in particolare ora che è stato varato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato il 21 aprile 2021 , e che ci troviamo, insieme agli altri paesi Europei, in una situazione non solo non voluta ma neanche ipotizzata fino a fine febbraio 2022.

Queste caratteristiche diventano ancor più evidenti se le confrontiamo con il sistema francese e con quello tedesco. La Francia, infatti, si presenta come il Paese che più di altri ha investito su grandi aziende o conglomerati nazionali⁴⁶; la Germania, dal canto suo, ha costruito un sistema misto, caratterizzato dalla compresenza di grandi aziende e banche nazionali e

⁴⁴ Banca d'Italia, Report annuale 2020, giugno 2021

⁴⁵ Intervento del Presidente Draghi al convegno di Rimini – articolo di Patrizio Bianchi giovedì 3 settembre 2020 <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/torniamo-a-formare-le-classi-dirigenti>

⁴⁶ ANSA, giugno 2021, Francia numero uno in Europa per investimenti stranieri (<https://bit.ly/3PCeBQb>)

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

imprese di carattere medio e piccolo, sussidiarie rispetto alle esigenze delle imprese nazionali⁴⁷.

Sia la Francia che il Regno Unito, ma in parte anche la Germania, hanno puntato sulla creazione di istituzioni universitarie o di scuole in grado di formare una classe dirigente nazionale. Nel Regno Unito esistono delle Università fra le più prestigiose al mondo⁴⁸, da Cambridge ad Oxford all'University College of London (UCL); in Francia, all'École Nationale d'Administration (ENA) non si forma soltanto l'amministrazione dello Stato ma anche gli alti dirigenti dell'economia nonché l'élite della sicurezza nazionale⁴⁹ che in Francia riveste una grandissima importanza: i frequentatori di tali scuole, pur avendo distinti orientamenti politici e sociali, vengono uniti dalla medesima formazione sul tema dell'interesse nazionale, condividendo la stessa impostazione e la stessa cultura. Il fatto che i futuri vertici delle istituzioni politiche, giuridiche ed economiche del Paese si siano formati insieme, nello stesso ambiente culturale, assume una valenza fondamentale nelle modalità con cui essi assolveranno le loro funzioni, e questo è un importante fatto strategico. Esiste una iniziativa

⁴⁷ International Monetary Fund, World economic data base april 2021 (<https://bit.ly/3MAdCy2>)

⁴⁸ <http://www.studyin-uk.it/uk-study-info/top-uk-universities/>

⁴⁹ Institut des Hautes études de Défense Nationale <https://ihedn.fr/lihedn/presentation/>

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

analoga nella scuola italiana finalizzata alla formazione dei dirigenti della pubblica amministrazione, la Scuola Nazionale Amministrazione (SNA)⁵⁰.

Un altro aspetto da evidenziare è l'entrata nel sistema economico, finanziario e sociale di grandi attori non statuali, capaci persino di incidere nelle dinamiche più intime degli Stati-nazione e di influenzarne le dinamiche. Si pensi, in particolare, a quelle multinazionali o a quei grandi gruppi finanziari che hanno fatturati superiori al Pil di alcuni Stati europei; hanno un loro sistema di sicurezza; perseguono propri interessi che non solo travalicano ma addirittura entrano spesso in contrasto con quelli dello Stato nel quale sono incardinati legalmente⁵¹.

C'è poi anche un terzo aspetto che incide fortemente sul concetto della strategia nazionale ed è rappresentato dalle nuove sfide tecnologiche. Oggi viviamo in un mondo nel quale, eccezion fatta per le riserve auree, i confini statali della finanza e dell'economia sono divenuti pressoché inesistenti: tutto si svolge sulla rete, che, a ben vedere, regola gran parte della vita di uno Stato non soltanto nell'ambito della finanza ma anche negli aspetti più svariati della vita sociale.

Siamo quindi di fronte a quattro grandi problematiche:

⁵⁰ <https://sna.gov.it/index.php?id=160/>

⁵¹ National Security Memorandum on Improving Cybersecurity for Critical Infrastructure Control Systems <https://bit.ly/3wHgMcA>

INFRASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

- il superamento dei confini dello Stato nazionale classico;
- l'emergere di attori non statuali che incidono sulla vita delle persone quanto uno Stato;
- nuove tecnologie che hanno polverizzato, insieme alla comunicazione, i confini degli Stati;
- una guerra alle porte di casa.

Tutto questo, come accennato, deve spingere verso un'idea dinamica della difesa dell'interesse nazionale. Non si può prendere in considerazione la tematica del Golden Power o della difesa dell'interesse nazionale in modo statico dovendo affrontare tali problematiche.

E' pur vero che la tematica del Golden Power può sostenere gli operatori economici nazionali nella competizione su scala globale, ma, alla luce delle sfide citate, potrebbe essere utile esercitare una riflessione che veda una strategia comprensiva non solo degli impatti strategici che una acquisizione diretta dall'estero non gradita potrebbe portare, ma anche della **cultura e della formazione della classe dirigente** capace di comprendere queste quattro sfide, e una strategia di deterrenza più che di difesa o mantenimento delle posizioni attuali sociali, economiche, finanziarie e politiche.

La sfida consiste nel declinare l'interesse nazionale, in questa accezione e in maniera moderna, coniugandolo con la necessità di favorire un rilancio

INFASTRUTTURE CRITICHE Il Golden Power, dagli inizi all'attuale ridefinizione dei poteri speciali

dell'Occidente e dell'Europa, unica macro-aggregazione che può tutelare anche i nostri interessi. Senza questa aggregazione il nostro destino è residuale. Per ottenere questo risultato dobbiamo disporre di **classi dirigenti all'altezza di questa realtà.**

Giorgio Volta

Laureato in Fisica nel 1983 presso l'Università degli Studi di Genova (UNIGE), ha lavorato per 35 anni all'interno di infrastrutture critiche. Nel 2019 consegue il Master Universitario di 2° Livello in Cyber Security e Protezione di Infrastrutture Critiche presso UNIGE e la certificazione IRCA come Lead Auditor 27001:2013 presso il Lloyd's Register; nel 2021 consegue la Laurea Magistrale in Scienze Politiche con indirizzo Scienze Internazionali e della Cooperazione presso UNIGE. Dal 2019 è Cultore della Materia in Cybersecurity presso il Dipartimento di Ingegneria delle Telecomunicazioni, Elettronica e Navale (DITEN) di UNIGE. Dal 2021 collabora con il Centro Studi Geopolitica.info occupandosi delle tematiche relative alla protezione delle infrastrutture critiche e all'impiego del Golden Power.

Il Centro Studi

Il Centro Studi Il Centro Studi Geopolitica.info nasce nel 2004 con l'obiettivo di offrire un contributo al dibattito sulla politica estera, la geopolitica e le relazioni internazionali dalla prospettiva dell'Italia. Le attività del Centro Studi si articolano in tre filoni principali: la pubblicazione della Rivista online Geopolitica.info e la ricerca in materia di politica internazionale e geopolitica; la formazione attraverso i corsi in presenza e i corsi online sulla piattaforma www.onlineducation.it; l'organizzazione di momenti di dibattito pubblico sui temi dell'agenda politica italiana relativi alle relazioni internazionali. Tutte le attività sono consultabili sul sito web www.geopolitica.info.

Centro Studi Geopolitica.info

www.geopolitica.info | centrostudi@geopolitica.info