

II

(Comunicazioni)

COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti agli Stati membri per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell'applicazione del regolamento (UE) 2019/452 (regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti)

(2020/C 99 I/01)

L'Unione europea è aperta agli investimenti esteri, essenziali per la crescita economica, la competitività, l'occupazione e l'innovazione dell'UE. Molte società europee sono pienamente integrate nelle catene di approvvigionamento a livello mondiale, che devono rimanere in funzione. L'UE intende rimanere e rimarrà una destinazione attraente per gli investimenti esteri diretti (IED).

La situazione di emergenza legata alla COVID-19 sta producendo effetti dilaganti sull'economia dell'Unione europea. Nell'ambito della risposta complessiva, la Commissione ha anche individuato la questione del controllo degli investimenti esteri diretti.

Tra le possibili conseguenze dell'attuale shock economico vi è un aumento del rischio potenziale per le industrie strategiche, in particolare (ma non esclusivamente) quelle correlate all'assistenza sanitaria. La resilienza di tali industrie e la loro capacità di continuare a rispondere alle necessità dei cittadini dell'UE dovrebbero essere in prima linea negli sforzi congiunti sia a livello dell'Unione europea che degli Stati membri.

Tuttavia, oggi più che mai, l'apertura dell'UE agli investimenti esteri deve essere bilanciata da adeguati strumenti di controllo. Nel contesto dell'emergenza da COVID-19, potrebbe aggravarsi il rischio che si verifichino tentativi di acquisizione, tramite investimenti diretti esteri, di **aziende della filiera dell'assistenza sanitaria (ad esempio per la fabbricazione di dispositivi medici o di protezione) o di settori correlati, quale quello degli istituti di ricerca** (ad esempio per lo sviluppo di vaccini). Occorre vigilare per garantire che gli IED non abbiano effetti negativi sulla capacità dell'UE di soddisfare le esigenze sanitarie dei suoi cittadini.

L'epidemia di COVID-19 ha messo in evidenza la necessità di preservare e rafforzare la condivisione di tali preziose capacità sia all'interno del mercato unico, sia con chi ne ha bisogno in altre parti del mondo. In questo contesto le acquisizioni di attività correlate all'assistenza sanitaria avrebbero ripercussioni sull'Unione europea nel suo insieme.

Nella sua comunicazione del 13 marzo 2020 ⁽¹⁾ la Commissione ha affermato che gli Stati membri devono essere vigili e utilizzare tutti gli strumenti disponibili a livello unionale e nazionale per evitare che l'attuale crisi determini una perdita di risorse e tecnologie critiche.

Le norme dell'UE istituiscono un quadro per la protezione dei legittimi obiettivi di politica pubblica, qualora questi ultimi siano minacciati da investimenti esteri. Tali norme sono richiamate nell'allegato.

⁽¹⁾ Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, COM(2020) 112 final.

Attualmente la responsabilità per il controllo degli IED spetta agli Stati membri. Il controllo degli IED dovrebbe tenere conto degli effetti sull'Unione europea nel suo insieme, in particolare al fine di garantire che l'industria dell'UE continui a disporre della sua capacità produttiva, che si spinge ben oltre il settore sanitario. I rischi per le capacità strategiche dell'UE intese in senso lato possono essere esacerbati dalla volatilità o dalla sottovalutazione dei mercati azionari europei. Le attività strategiche sono essenziali per la sicurezza dell'Europa e costituiscono la struttura portante della sua economia e, di conseguenza, della sua capacità di risollevarsi rapidamente.

A tal fine la Commissione europea:

- invita gli Stati membri ad avvalersi appieno, sin da ora, dei meccanismi di controllo degli IED per tenere conto di tutti i rischi per le infrastrutture sanitarie critiche, per l'approvvigionamento di fattori produttivi critici e per altri settori critici, come previsto nel quadro giuridico dell'UE;
- invita quegli Stati membri che attualmente non dispongono di un meccanismo di controllo, o i cui meccanismi di controllo non riguardano tutte le operazioni pertinenti, a istituire un meccanismo di controllo completo e, nel frattempo, ad avvalersi di tutte le altre opzioni disponibili per far fronte ai casi in cui l'acquisizione o il controllo di una determinata impresa, infrastruttura o tecnologia comporti un rischio per la sicurezza o l'ordine pubblico nell'UE, compresi i rischi per le infrastrutture sanitarie critiche e per l'approvvigionamento di fattori produttivi critici.

Negli orientamenti viene altresì esaminato il tipo di misure che possono essere adottate per limitare i movimenti di capitale quando ciò sia giustificato.

ALLEGATO

1. Ambito di applicazione del regolamento sul controllo degli IED

Il regolamento sul controllo degli IED riguarda gli investimenti esteri diretti provenienti da paesi terzi, ossia quegli investimenti *"che stabiliscono o mantengono legami durevoli e diretti tra investitori di paesi terzi, compresi le entità statali, e le imprese che esercitano un'attività economica in uno Stato membro"* ⁽¹⁾. Il regolamento si applica a tutti i settori dell'economia e non è soggetto ad alcuna soglia. La necessità di controllare un'operazione può infatti essere indipendente dal valore dell'operazione stessa. Ad esempio le piccole start-up possono avere un valore relativamente limitato ma essere di importanza strategica in questioni quali la ricerca o la tecnologia.

Il regolamento conferisce agli Stati membri il potere di riesaminare gli investimenti rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento stesso per motivi di sicurezza o di ordine pubblico e di adottare misure per far fronte a rischi specifici.

Ricade sugli Stati membri la responsabilità ultima di tale riesame e, ove necessario, dell'adozione di misure volte a prevenire o sottoporre a condizioni gli investimenti rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento per motivi di sicurezza o di ordine pubblico. La Commissione può rivolgere allo Stato membro in cui ha luogo l'investimento pareri tramite i quali vengono raccomandate azioni specifiche, in particolare quando esiste il rischio che detto investimento incida su progetti e programmi di interesse per l'Unione.

La Commissione esorta gli Stati membri a essere particolarmente vigili per evitare che l'attuale crisi sanitaria abbia per effetto una svendita da parte degli operatori industriali e commerciali europei, comprese le PMI. La Commissione seguirà da vicino gli sviluppi sul campo, ove opportuno anche nei contatti con gli Stati membri.

La Commissione ricorda inoltre agli Stati membri le interdipendenze esistenti in un mercato integrato come quello europeo e invita tutti gli Stati membri a chiedere consulenza e a coordinarsi nei casi in cui gli investimenti esteri possano avere, adesso o in futuro, effetti reali o potenziali sul mercato unico.

2. Qual è il ruolo del controllo degli IED nel caso di un'emergenza sanitaria?

A norma del regolamento sul controllo degli IED, gli Stati membri possono adottare misure per impedire che un investitore estero acquisisca una società o ne assuma il controllo qualora tale acquisizione o controllo si traduca in una minaccia per la loro sicurezza o il loro ordine pubblico, anche nelle situazioni in cui tali minacce sono collegate a un'emergenza sanitaria.

Nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri e la Commissione possono *"tenere conto di tutti i fattori pertinenti, compresi gli effetti sulle infrastrutture critiche, sulle tecnologie, comprese le tecnologie abilitanti fondamentali, e sui fattori produttivi che sono essenziali per la sicurezza o il mantenimento dell'ordine pubblico la cui perturbazione, disfunzione, perdita o distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro o nell'Unione"* ⁽²⁾.

Tra gli elementi di cui tenere conto in sede di controllo di un investimento estero, il regolamento sul controllo degli IED fa esplicito riferimento ai rischi per le infrastrutture sanitarie critiche e per la fornitura di fattori produttivi critici.

Nel mercato interno europeo i rischi posti da un investimento non si fermano necessariamente alle frontiere dello Stato membro in cui tale investimento viene realizzato. Per questo motivo il regolamento sul controllo degli IED non prevede solo la possibilità che la Commissione emetta un parere in merito a un investimento specifico: anche gli Stati membri diversi da quello in cui ha luogo l'investimento possono richiedere informazioni e formulare osservazioni.

Il controllo degli investimenti esteri diretti non si traduce necessariamente in un divieto di portare avanti l'investimento. In alcuni casi possono essere sufficienti misure di attenuazione dei rischi (ad es. condizioni che garantiscano la fornitura di medicinali e di dispositivi medici). L'interesse dell'Unione può imporre che tali impegni di fornitura vadano oltre le esigenze previste dello Stato membro ospite. È inoltre importante tenere presente che, in determinati casi, gli Stati membri possono intervenire al di là dei meccanismi di controllo, ad esempio imponendo licenze obbligatorie sui medicinali brevettati nel caso di un'emergenza nazionale, quale una pandemia.

⁽¹⁾ Cfr. il considerando 9 del regolamento sul controllo degli IED.

⁽²⁾ Cfr. il considerando 13 del regolamento sul controllo degli IED.

Infine, un'acquisizione estera che possa incidere su progetti o programmi di interesse per l'Unione è soggetta a un esame più approfondito da parte della Commissione, i cui pareri devono essere presi nella massima considerazione dagli Stati membri. È quanto avverrebbe nel caso, ad esempio, degli investimenti esteri nelle imprese dell'UE beneficiarie di finanziamenti a titolo di Orizzonte 2020, il programma di ricerca e innovazione dell'UE. Sarà quindi prestata particolare attenzione a tutti i progetti in campo sanitario nel quadro di Orizzonte 2020, compresi i progetti futuri varati in risposta all'epidemia di Covid-19 ⁽³⁾.

3. Cosa dovrebbero aspettarsi fin da oggi gli investitori per quanto riguarda il controllo degli investimenti?

Meccanismi nazionali di controllo sono già in vigore in 14 Stati membri ⁽⁴⁾. La Commissione invita tali Stati membri ad avvalersi pienamente dei rispettivi meccanismi di controllo esistenti conformemente al regolamento sul controllo degli IED e alle altre prescrizioni imposte dal diritto dell'UE. La Commissione invita inoltre gli Stati membri che attualmente non dispongono di un meccanismo di controllo, o i cui meccanismi di controllo non riguardano tutte le operazioni pertinenti, a istituire un meccanismo di controllo completo e a valutare nel contempo altre opzioni disponibili, nel pieno rispetto del diritto dell'Unione e degli obblighi internazionali, al fine di affrontare i casi in cui l'acquisizione o il controllo di una particolare impresa, infrastruttura o tecnologia possa porre un rischio per la sicurezza o l'ordine pubblico, compresa la sicurezza sanitaria, nell'UE.

È importante tenere presente che, nel caso in cui un investimento estero non sia oggetto di un processo nazionale di controllo, il regolamento prevede che gli Stati membri e la Commissione possano formulare osservazioni e pareri entro 15 mesi dalla realizzazione dell'investimento estero. Ciò può portare all'adozione di misure da parte dello Stato membro in cui ha avuto luogo l'investimento, comprese le necessarie misure di attenuazione dei rischi. In pratica, un investimento estero realizzato ora (marzo 2020) potrebbe essere oggetto di osservazioni ex post da parte degli Stati membri o di pareri della Commissione a partire dall'11 ottobre 2020 (data di piena applicazione del regolamento) fino al giugno 2021 (15 mesi dalla realizzazione dell'investimento).

Gli investimenti che non costituiscono IED, ad es. gli investimenti di portafoglio, possono essere controllati dagli Stati membri nel rispetto delle disposizioni del trattato in materia di libera circolazione dei capitali. È generalmente meno probabile che gli investimenti di portafoglio che non conferiscono all'investitore un'influenza effettiva sulla gestione e sul controllo di una società comportino problematiche in termini di sicurezza o di ordine pubblico rispetto agli IED. Tuttavia, nel caso in cui rappresentino l'acquisizione di una partecipazione almeno qualificata che conferisca determinati diritti all'azionista o agli azionisti collegati a norma del diritto societario nazionale (ad es. il 5 %), possono essere pertinenti in termini di sicurezza o di ordine pubblico.

Oltre al controllo degli investimenti, gli Stati membri possono detenere diritti speciali in talune imprese ("golden share"). In alcuni casi tali diritti possono consentire allo Stato di fissare limiti a determinati tipi di investimenti nelle società interessate o di bloccarli. Tali misure sono specifiche per società e il loro ambito di applicazione dipende dai poteri conferiti allo Stato in virtù della "golden share". Analogamente ad altre restrizioni alla circolazione dei capitali, devono essere necessarie e proporzionate al conseguimento di un legittimo obiettivo di ordine pubblico (cfr. sezione di seguito).

4. Quali sono le giustificazioni delle restrizioni ai movimenti di capitali?

L'articolo 63 TFUE dispone la libera circolazione dei capitali non solo all'interno dell'UE, ma anche con i paesi terzi; le eventuali restrizioni, devono essere adeguate, necessarie e proporzionate al conseguimento dei legittimi obiettivi di ordine pubblico. Tali obiettivi sono definiti, nel trattato o nella giurisprudenza della Corte di giustizia, come motivi imperativi di interesse generale. Non dovrebbero essere di natura puramente economica ⁽⁵⁾. Motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica possono essere invocati solamente in caso di minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Sono stati stanziati 47,5 milioni di EUR a favore di progetti di ricerca per far progredire le conoscenze in materia di risposta clinica e sanitaria all'epidemia di Covid-19 attraverso un bando diretto nel quadro di Orizzonte 2020, integrati da 45 milioni di EUR da parte del partenariato pubblico/privato "Iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi".

⁽⁴⁾ Per un elenco completo dei meccanismi nazionali di controllo e per i collegamenti alla legislazione nazionale, cfr. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157946.htm>.

⁽⁵⁾ Causa C-563/17, *Associação Peço a Palavra*, punto 70.

⁽⁶⁾ Cfr. cause C-54/99, *Église de Scientologie*, punto 17, C-503/99; Commissione/Belgio, punto 47; C-463/00, Commissione/Spagna, punto 72.

Nel caso di "acquisti predatori" di attività strategiche da parte di investitori esteri (ad es. per limitare l'approvvigionamento del mercato dell'UE di un determinato bene/servizio), l'eccezione più rilevante è quella "di ordine pubblico o di pubblica sicurezza" di cui all'articolo 65 TFUE. Ciò potrebbe giustificare, ad esempio, l'adozione di misure restrittive necessarie per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento (ad es. nel settore dell'energia) o la fornitura di servizi pubblici essenziali qualora misure meno restrittive (come le misure di regolamentazione che impongono obblighi di servizio pubblico a tutte le società che operano in determinati settori) siano insufficienti ad affrontare una minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività. È altresì possibile adottare misure restrittive per affrontare minacce alla stabilità finanziaria ⁽⁷⁾.

La sanità pubblica è stata inoltre riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea come un motivo imperativo di interesse generale ⁽⁸⁾. I motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dalla Corte di giustizia in relazione ad altre libertà sancite dal trattato includono anche la protezione dei consumatori, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale e il conseguimento degli obiettivi di politica sociale, che potrebbero risultare pertinenti in situazioni di emergenza.

Il trattato prevede inoltre garanzie in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà per il funzionamento dell'Unione economica e monetaria (articolo 66 TFUE) e per la bilancia dei pagamenti degli Stati membri non appartenenti alla zona euro (articoli 143 e 144 TFUE).

Nel caso di investimenti esteri provenienti da paesi terzi in società aventi valutazioni sui mercati di capitali considerate ben al di sotto del loro valore reale o intrinseco, è possibile prendere in esame l'eventuale introduzione di restrizioni, tenendo conto dell'impatto effettivo o potenziale di tali investimenti sulla salvaguardia dei suddetti interessi pubblici (ad esempio, occorre valutare se essi possano comportare un ricorso eccessivo agli investitori esteri di paesi terzi per ottenerne forniture o servizi essenziali). In termini di adeguatezza di tali misure, è auspicabile prendere in considerazione, ed eventualmente attenuare, anche il loro impatto potenzialmente negativo sulle società e sull'economia in senso lato.

Occorre infine rilevare che, nell'analisi della giustificazione e della proporzionalità, le restrizioni ai movimenti di capitali a destinazione di paesi terzi o in provenienza da essi si collocano in un contesto giuridico differente rispetto alle restrizioni che riguardano i movimenti di capitali all'interno dell'UE ⁽⁹⁾. Di conseguenza, nel caso delle restrizioni applicate a operazioni che coinvolgono paesi terzi, a norma del trattato possono essere ammessi ulteriori motivi di giustificazione. I motivi di giustificazione ammissibili possono anche essere intesi in un senso più ampio.

⁽⁷⁾ Cfr. la dichiarazione della Commissione, del 29 giugno 2015, in merito ai controlli sui capitali imposti dalle autorità greche, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/STATEMENT_15_5271.

⁽⁸⁾ Causa C-531/06, Commissione/Italia, punto 51.

⁽⁹⁾ Causa C-446/04, *Test claimants in FII, Group litigation*, punto 171.