



Le prospettive sulla sicurezza economica nell'UE alla luce della proposta di un nuovo Regolamento sul controllo degli investimenti esteri

Chiara Schiavon

Specializzanda in Geopolitica e Sicurezza Globale, Sapienza Università di Roma

1. La nomina di Kaja Kallas ad Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza – Lo scorso 28 novembre 2024 il Consiglio europeo ha nominato la nuova Commissione europea, che ha assunto le sue funzioni a partire dal 1° dicembre. Tra le nomine di rilievo spicca quella di Kaja Kallas, ex-Prima ministra estone, al ruolo di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza¹. Tale nomina rispecchia una chiara scelta della seconda Presidenza di Ursula von der Leyen riguardo al posizionamento dell'Unione europea nel quadro geopolitico e, in particolare, nei rapporti con la Federazione russa. Kallas ha infatti più volte assunto posizioni di intransigenza verso le politiche del Governo di Mosca, tanto da essere inserita nelle sue liste dei ricercati internazionali nel 2024². Le posizioni e le intenzioni del nuovo Alto rappresentante possono individuarsi nelle risposte fornite alla Commissione parlamentare AFET (Affari esteri) e pubblicate lo scorso 22 ottobre 2024³. Le risposte sono da inquadrarsi quale premessa utile ai fini della successiva audizione orale della Commissaria, tenutasi il 12 novembre⁴.

2. La sicurezza economica per il nuovo Alto rappresentante – Per quanto concerne il *focus* che si intende proporre in questa analisi relativo alla sicurezza economica, Kallas ha risposto ad alcune domande formulate dalla Commissione per il commercio internazionale. In particolare, le è stato richiesto di esporre le proprie idee rispetto al contenuto che dovrà avere la nuova politica economica estera, la cui redazione rientrerà nelle mansioni di Kallas, in collaborazione con gli altri commissari competenti in materia⁵.

Dalle sue risposte emerge come il tema rappresenti senz'altro una priorità per il nuovo Alto rappresentante, dove l'obiettivo principale sarà trovare un bilanciamento tra

¹ European Council, *The European Council appoints the European Commission*, 28 novembre 2024, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/28/the-european-council-appoints-the-european-commission/.

² *La Russia ha inserito Kaja Kallas, la prima ministra dell'Estonia, nella lista dei ricercati internazionali*, in *Il Post*, 13 febbraio 2024, www.ilpost.it/2024/02/13/russia-estonia-ricercati/.

³ Questionario alla Commissaria designata Kaja Kallas – Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, pp. 15-17, hearings.elections.europa.eu/documents/kallas/kallas_writtenquestionsandanswers_it.pdf.

⁴ All'audizione e alla formulazione delle domande per la Commissaria designata hanno partecipato, su invito della Commissione AFET, anche le Commissioni parlamentari DEVE (Sviluppo), INTA (Commercio internazionale), FEMM (Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere), SEDE (Sicurezza e difesa) e DROI (Diritti dell'uomo). Parlamento europeo, *Kaja Kallas, commissaria designata, Alto rappresentante*, elections.europa.eu/european-commission/it/kallas/.

⁵ European Commission, *Mission letter from Ursula von der Leyen for Kaja Kallas*, 17 settembre 2024, commission.europa.eu/document/download/1fd85a66-b89a-492b-8855-89499106c1d4_en?filename=Mission%20letter%20-%20KALLAS.pdf.

l'apertura economica del sistema europeo e la necessaria protezione degli interessi UE, nella prospettiva di difesa da una concorrenza sleale portata avanti da alcuni Paesi, soprattutto in tempi più recenti. Nel delineare questa nuova politica, Kallas richiama quali basi per avviare il proprio lavoro le linee generali già annunciate da von der Leyen, riassumibili nei seguenti tre pilastri: sicurezza economica, commercio e investimenti nei partenariati. In particolare, in materia di commercio e partenariati sarà fondamentale instaurarne di nuovi e al contempo rafforzare quelli esistenti; tuttavia, l'UE dovrà essere pronta ad attivare strumenti di difesa commerciale, allo scopo di garantire una concorrenza basata su condizioni eque.

Un ulteriore punto di partenza è rappresentato dalla Strategia europea per la sicurezza economica⁶, elaborata nel giugno 2023 dalla Commissione precedente, in cui si delinea una nuova dottrina della sicurezza economica, attraverso tre priorità: 1) Promozione della competitività, per cui si richiede di lavorare per rendere le catene di approvvigionamento dell'UE più resilienti, anche attraverso una loro diversificazione; al contempo, ci si dovrà concentrare sul potenziamento dei settori dell'innovazione e della capacità industriale europea, sempre al fine di tutelare il sistema di economia sociale di mercato su cui si basa l'Unione; 2) Protezione dai rischi per la sicurezza economica, da individuare congiuntamente; 3) Costruzione di partenariati con tutti i Paesi che condividono preoccupazioni o interessi in materia di sicurezza economica, disposti a cooperare con l'Unione europea nel promuovere catene del valore resilienti e sostenibili⁷.

Nel 2023 la Commissione, insieme all'Alto rappresentante, ha individuato inoltre i futuri settori su cui si dovranno concentrare le valutazioni in merito ai rischi per la sicurezza economica europea. I principali rischi riguarderanno gli ambiti relativi alla resilienza delle già richiamate catene di approvvigionamento; la sicurezza fisica e informatica delle infrastrutture critiche e la sicurezza tecnologica; infine, sarà coinvolta anche la militarizzazione delle dipendenze e coercizioni economiche⁸.

In questo quadro, la Commissione prospetta altresì quelli che sono i principi fondamentali che sorreggono le nuove misure di sicurezza economica. In particolare, si fa riferimento a quelli di sussidiarietà e proporzionalità. L'attività sussidiaria dell'Unione implica che quest'ultima intervenga nel momento in cui l'azione degli Stati membri non risulti sufficiente nel perseguimento degli obiettivi prestabiliti. Nel caso di specie, l'attività di controllo degli investimenti esteri nell'Unione comporta inevitabili ripercussioni a livello multilaterale, richiedendo un intervento UE al fine di armonizzare i sistemi nazionali. L'applicazione del principio di proporzionalità emerge invece dal fatto che la proposta non ha l'intenzione di istituire un meccanismo di controllo, prerogativa che rimane agli Stati, ma di introdurre una nuova normativa a tutela della

⁶ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "strategia europea per la sicurezza economica"*, 20 giugno 2023.

⁷ European Commission, *Memo on European Economic Security*, 24 gennaio 2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_364.

⁸ *Ibidem*.

sicurezza e dell'ordine pubblico, instaurando un meccanismo di collaborazione, nel rispetto delle specificità dei sistemi nazionali⁹.

Sul tema è intervenuta anche la XIV Commissione della Camera dei deputati¹⁰, la quale, se da un lato ha ritenuto la proposta conforme al principio di sussidiarietà, dall'altro ha evidenziato alcune criticità sul rispetto del principio di proporzionalità, in particolare rispetto a due possibilità inserite nella proposta, relative al sistema di intervento *ex post* e alla procedura d'ufficio, entrambe attivabili dopo che l'investimento sia stato effettuato, per un periodo di tempo minimo di 15 mesi. In particolare, si lamenta la mancanza di un termine massimo per l'intervento e la conseguente indeterminatezza nella disciplina. A tal fine sono state suggerite alcune valutazioni ulteriori per rendere la proposta conforme a quest'ultimo principio.

3. La proposta per un nuovo Regolamento europeo per il controllo degli IED – In occasione della pubblicazione della Comunicazione recante la Strategia europea per la sicurezza economica, la Commissione aveva altresì annunciato l'elaborazione di una proposta legislativa al fine di rivedere il Regolamento sul controllo degli Investimenti esteri diretti (IED o FDI, utilizzando l'acronimo inglese *Foreign direct investments*). Quest'ultima è stata successivamente redatta e pubblicata lo scorso 24 gennaio 2024 e mira all'istituzione di un nuovo Regolamento per il controllo degli investimenti esteri nell'Unione europea¹¹, che andrebbe a sostituire l'attuale Regolamento 2019/452¹². Quest'ultimo era stato introdotto al fine di istituire un meccanismo che consentisse uno scambio di informazioni sugli IED, migliorando il coordinamento interno in questo campo. Anche se attualmente gli Stati non sono obbligati a munirsi di un meccanismo di controllo, viene richiesto a quelli che invece ne sono dotati, di coordinarsi con gli altri Stati membri in merito a quegli investimenti che possono comportare rischi anche al di fuori del singolo Stato¹³.

A distanza di quattro anni, una tra le più urgenti necessità avvertite dalla Commissione e che l'hanno portata alla formulazione di tale proposta è proprio il fatto che, ad oggi, ancora tre Stati membri¹⁴ non siano dotati di un meccanismo di controllo

⁹ Commissione europea, COM(2024) 23 final, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio*, 24 gennaio 2024.

¹⁰ Council of European Union, Interinstitutional File 2024/0017(COD), The Italian Chamber of Deputies - *Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*, 24 maggio 2024.

¹¹ Commissione europea, COM(2024) 23 final, cit.

¹² Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

¹³ R. Giarda, A. Lattanzio, *Investimenti diretti esteri tra Italia e Unione Europea: relazione annuale e proposta di un nuovo Regolamento*, Norme&Tributi Plus, il Sole 24 ore, 16 settembre 2024, ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/investimenti-diretti-esteri-italia-e-unione-europea-relazione-annuale-e-proposta-un-nuovo-regolamento-AFC8ekwD.

¹⁴ Cipro, Croazia e Grecia non hanno adottato un meccanismo di controllo degli IED, anche se è in atto un processo, legislativo ovvero consultivo, che dovrebbe portare all'adozione di un nuovo meccanismo. European Commission, COM(2024) 464 final, *Fourth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union*, 17 ottobre 2024, p. 9.

degli investimenti esteri¹⁵. Ciò rappresenta una situazione non più sostenibile, come dimostrato dalle più recenti crisi internazionali, in particolare l'emergenza Covid-19 e il conflitto russo-ucraino. In merito, l'art. 3 della proposta porrebbe fine a questa lacuna introducendo l'obbligo per tutti gli Stati membri di istituire e mantenere un meccanismo di controllo conforme alle altre prescrizioni istituite nel nuovo Regolamento.

Peraltro, va qui brevemente ricordato come l'Unione fosse già intervenuta all'indomani dell'avvio del conflitto russo-ucraino, con una Comunicazione che ha inteso fornire alcuni orientamenti concernenti gli investimenti esteri provenienti da Russia e Bielorussia, alla luce dell'aggressione contro l'Ucraina e delle conseguenti sanzioni adottate¹⁶. Nel concreto, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad esercitare i poteri speciali nei casi in cui vengano rilevati investimenti provenienti da soggetti rientranti, a vario titolo, nella sfera di influenza della Federazione russa o della Bielorussia.

L'obiettivo per cui ogni Stato sia dotato di un meccanismo di *screening* degli investimenti esteri efficiente risulta necessario anche sulla base dei dati forniti dalla Relazione speciale n. 27/2023 della Corte dei conti europea¹⁷, che evidenzia come circa il 43% degli *stock* di IED si collochi proprio nei Paesi membri sprovvisti di meccanismi di controllo. Un altro duplice problema evidenziato dalla Corte dei conti riguarda la mancanza di uniformità tra i meccanismi esistenti, su cui si registra, inoltre, una lacuna della Commissione europea, data l'assenza di valutazioni di conformità da parte di quest'ultima. Anche su questa problematica la nuova proposta cerca di intervenire attraverso l'art. 4, dove si stabiliscono alcune prescrizioni minime che i meccanismi nazionali di controllo devono includere. Rispetto invece al sistema di cooperazione tra Commissione e Stati membri attualmente previsto dal Regolamento 2019/452, con la proposta si intende provvedere al rafforzamento di tale impianto, prevedendo una disciplina analitica delle procedure da seguire e degli obblighi di informazione reciproca da rispettare.

Tra i principali elementi di novità rispetto all'attuale disciplina si colloca pure la scelta della base giuridica di riferimento. Il Regolamento del 2019 fonda la propria legittimità esclusivamente sull'art. 207, par. 2, TFUE, mentre con la proposta invece si vorrebbe affiancargli una ulteriore base giuridica: l'art. 114 TFUE, che riguarda il ravvicinamento delle legislazioni nazionali. Nello specifico la disposizione prevede il ravvicinamento di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno¹⁸.

¹⁵ Nel settembre 2017 solo quattordici Stati membri (compreso il Regno Unito) possedevano meccanismi di controllo. A giugno 2023 altri otto Stati ne avevano adottato uno e altri due avevano adottato meccanismi intersettoriali, sostituendoli ai precedenti meccanismi settoriali. Si veda nota 1, p. 1 della proposta della Commissione, COM(2024) 23 final, cit.

¹⁶ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti ad uso degli Stati membri riguardanti gli investimenti esteri diretti dalla Russia e dalla Bielorussia in considerazione dell'aggressione militare contro l'Ucraina e delle misure restrittive stabilite in recenti regolamenti del Consiglio sulle sanzioni*, 6 aprile 2022.

¹⁷ Corte dei conti europea, *Relazione speciale – Controllo degli investimenti diretti esteri nell'UE*, 24 ottobre 2023, p. 28, fig. 4.

¹⁸ G. Grieger, *Screening of foreign investments in the Union*, European Parliamentary Research Service (EPRS), settembre 2024.

Tale aggiunta è coerente con quanto affermato finora rispetto alla mancanza di conformità tra i vari sistemi nazionali.

L'oggetto di applicazione di tale normativa riguarderà investimenti effettuati sia in imprese europee che partecipano a progetti o programmi di interesse per l'Unione, sia in società operanti in settori di particolare importanza per gli interessi di sicurezza o di ordine pubblico comunitari (definiti anche "investimenti qualificabili"). Per i progetti e programmi di interesse europeo è previsto un elenco apposito, contenuto all'allegato I della proposta, mentre all'allegato II sono indicati i settori ritenuti di particolare importanza per la sicurezza dell'UE.

Ulteriore requisito comune richiesto per gli investimenti rientranti nell'ambito di applicazione del nuovo Regolamento è quello per cui quest'ultimo deve mirare a stabilire o mantenere un legame economico durevole tra l'investitore estero e il destinatario europeo. Le forme attraverso cui può instaurarsi questo legame sono molteplici, ad esempio può concretizzarsi nell'acquisizione di una partecipazione di maggioranza, ovvero può essere volto alla creazione di strutture all'interno del territorio degli Stati UE; in quest'ultimo caso si parla di investimenti "greenfield"¹⁹.

La principale novità che il nuovo Regolamento intende introdurre riguarda in realtà una particolare categoria di investimenti, ossia quelli effettuati da soggetti aventi sede legale nel territorio degli Stati UE, sui quali però viene esercitato un controllo, diretto o indiretto, da parte di un investitore residente in uno Stato terzo, che detiene dunque il potere decisionale sugli investimenti della società. Introducendo questo ampliamento del campo applicativo, il Regolamento andrebbe a disciplinare anche investimenti effettuati all'interno dell'Unione da un'impresa europea ("figlia" di un investitore estero), tenendo sempre conto dell'ulteriore requisito sopra citato che richiede l'esistenza della volontà, tramite l'investimento, di instaurare un legame durevole tra l'azionista e il destinatario. Ciò si traduce in un cambiamento anche per quanto concerne la terminologia utilizzata. Si nota infatti come, a differenza del Regolamento 2019/452, che istituisce "un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione", la Commissione proponga l'istituzione di un Regolamento "relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione", eliminando dunque il termine "diretti". Una scelta che rispecchia la volontà di sottoporre ai controlli anche questa particolare tipologia di investimento, che è possibile definire come investimento "indiretto", poiché condotto da un soggetto europeo, che tuttavia si trova, in ultima analisi, controllato da un soggetto terzo, pubblico o privato.

Per meglio chiarire la necessità e l'urgenza per cui tali investimenti siano sottoposti ai meccanismi di controllo è possibile qui riportare un caso pratico, giunto alla Corte di giustizia UE nel 2022²⁰. Si tratta del caso *Xella*, di cui si è occupata su richiesta del Tribunale di Budapest, che aveva proposto un rinvio pregiudiziale di interpretazione. Brevemente, il caso riguardava una società ungherese, la *Xella Magyarország*, che aveva proposto ricorso contro il Ministro dell'innovazione e della tecnologia ungherese in merito alla decisione, assunta da quest'ultimo, di vietare alla società l'acquisizione

¹⁹ European Commission, *Acces2Market, Types of investment*, trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/types-investment.

²⁰ Caso C-106/22, sentenza del 13 luglio 2023.

totalitaria della Janes és Társa, un'altra società ungherese, considerata dal Governo di Budapest strategica ai sensi della normativa nazionale, istitutiva del meccanismo di controllo degli investimenti esteri, in quanto operante nel settore di estrazione mineraria. L'argomentazione presentata dal Ministro si basava sul fatto che la Xella Magyarország fosse, in realtà, indirettamente detenuta dalla LSF10 XL Investments, una società registrata alle Bermuda. L'acquisizione da parte di quest'ultima avrebbe comportato significativi rischi per gli approvvigionamenti di materie prime e, di conseguenza, per la sicurezza nazionale. Tuttavia, la Corte ha riconosciuto come l'ipotesi di una società registrata in Ungheria, o in un altro Stato membro, controllata o comunque posta sotto influenza maggioritaria di un'altra società situata in un Paese terzo, non rientra nell'ambito di applicazione del Regolamento 2019/452. Di conseguenza, la normativa nazionale ungherese esula dall'ambito di tale Regolamento e rientra invece nella sfera della normativa relativa alle restrizioni alla libertà di stabilimento, vietate dall'art. 49 TFUE. Nel caso di specie la Corte ha stabilito che motivi di natura puramente economica, volti alla promozione dell'economia nazionale, non possano giustificare tali restrizioni²¹, ma ha allo stesso tempo riconosciuto la necessità di una nuova disciplina, che ponga rimedio a tale lacuna.

Attualmente, la normativa di riferimento per controlli su investimenti intra-UE prevede solamente una verifica su quelli condotti sulla base di atti elusivi, riferendosi ad operazioni effettuate tramite costruzioni di puro artificio e non rispecchianti la realtà economica. In linea generale, agli investimenti effettuati all'interno dei confini UE si applica il principio di libertà di stabilimento, che vieta ogni tipo di restrizione, salvo che sussistano ragioni specifiche di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica²². Al fine di poter applicare le limitazioni necessarie, gli Stati devono altresì provare l'esistenza di una minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno dei suddetti interessi collettivi. Peraltro, la normativa relativa al diritto di stabilimento considera quale destinatario esclusivo la persona, fisica o giuridica, con sede nello Stato membro, senza tenere in considerazione l'eventuale presenza di un soggetto residente in uno Stato terzo, che invece risulta essere il fulcro della questione di cui si sta discutendo.

In conclusione, l'obiettivo della Commissione è quello di istituire un controllo anche su tali investimenti che attualmente sfuggono dall'alveo degli attuali meccanismi di controllo nazionale, al fine di garantire un approccio coerente ai rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico e, al tempo stesso, evitare che investimenti che presentano rischi simili per l'Unione siano trattati in modo diverso.

Per quanto concerne lo stato di avanzamento della procedura legislativa²³, al momento in cui si scrive si constata come la proposta sia al vaglio del Consiglio, a seguito dell'elaborazione di una possibile sintesi preparata dalla Presidenza di turno ungherese,

²¹ H.A. Madatali, L. Torlai, *Revision of the Eu Foreign Direct Investment Screening Regulation*, EX-Post Evaluation Unit PE 762-844, European Parliamentary Research Service (EPRS), luglio 2024.

²² La normativa di riferimento in materia di diritto di stabilimento è contenuta agli articoli 49-55 TFUE. Nello specifico, l'art. 52 TFUE disciplina nello specifico la possibilità di applicare un regime particolare qualora sussistano motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

²³ Eur-Lex, Procedure 2024/0017/COD, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52024PC0023#2024-11-20_OPI_byCOR.

che ha recepito l'opinione fornita dal Comitato economico e sociale²⁴. Nel gennaio 2025 i lavori proseguiranno sotto la prossima presidenza semestrale della Polonia²⁵.

4. Le altre iniziative per rafforzare la sicurezza economica – La proposta legislativa appena descritta rientra in un pacchetto di cinque misure adottate dalla Commissione all'inizio del 2024 in materia di commercio, investimenti e ricerca, al fine di implementare la già citata Strategia per la sicurezza economica del 2023²⁶. Nello specifico i quattro ulteriori progetti adottati il 24 gennaio 2024 riguardano: l'avanzamento nella conformità del controllo delle esportazioni; la previsione di un meccanismo di controllo degli investimenti in uscita²⁷, la cui mancanza rappresenta ad oggi un gap conoscitivo rispetto alle destinazioni degli investimenti europei e dei conseguenti potenziali rischi; lo sviluppo della ricerca nel settore dei prodotti a duplice uso e delle tecnologie avanzate²⁸; infine, la previsione di una protezione adeguata dei progetti di ricerca europei rispetto a concorrenti strategici²⁹.

Rispetto a quest'ultimo tema, partendo dal presupposto per cui il settore dello sviluppo e della ricerca rappresenta un tassello fondamentale nella costruzione di una sicurezza economica europea, nel suo *White Paper*³⁰, la Commissione europea richiede alle altre istituzioni dell'Unione di concentrare in questo campo maggiori energie e risorse, anche alla luce dei dati attuali per cui si registra che ad oggi il 42% delle società che si occupano di R&D (*Research and Development*) hanno sede negli Stati Uniti, il 17,8% nella Repubblica popolare cinese e solo il 17,5% nell'Unione europea³¹.

Inoltre, in merito ai beni *dual use*, attualmente il riferimento normativo è il Regolamento 2021/821³², con cui è stato istituito un sistema di controlli dedicato a questa particolare tipologia di beni. In siffatto quadro, a gennaio 2024 la Commissione ha annunciato di voler intervenire nuovamente tramite l'adozione di una Raccomandazione,

²⁴ European Economic and Social Committee (EESC) REX/590, Opinion, *Screening of foreign investments in the Union*, 11 luglio 2024.

²⁵ *Polish Presidency of the Council of the European Union*, 1 gennaio 2025, polish-presidency.consilium.europa.eu/en/.

²⁶ A. Brzozowski, *EU next top diplomat Kallas, hawkish on China, teases new "foreign economic policy"*, in Euractiv.com, 23 ottobre 2024, www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-next-top-diplomat-kallas-hawkish-on-china-teases-new-foreign-economic-policy/.

²⁷ European Commission, *Factsheet Economic Security – White Paper on Outbound investments*, 24 gennaio 2024.

²⁸ European Commission, *White paper on enhancing research and development support involving technologies with dual-use potential*, 24 gennaio 2024.

²⁹ European Commission, COM(2024) 27 final, *White Paper on options for enhancing support for research and development involving technologies with dual-use potential*, 24 gennaio 2024.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ E. Benson, F. Steinberg, P. Alvarez-Aragones, *The European Union's Economic Security Strategy Update*, in CSIS.org, 26 gennaio 2024, www.csis.org/analysis/european-unions-economic-security-strategy-update.

³² Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione).

al fine di migliorare il coordinamento tra Stati membri e Commissione, in particolare, in merito alle nuove liste nazionali di controllo dei beni a duplice uso³³.

5. La necessità di una sicurezza economica europea – Nell’ultimo rapporto della Commissione sul controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione³⁴ sono riportati, tra l’altro, i dati sui principali Paesi da cui provengono gli IED nell’Unione europea. Emerge come, dopo Stati Uniti e Regno Unito, i principali investitori risultano essere i cosiddetti *Offshore Financial Centers (OFCs)* e la Repubblica popolare cinese. Se si considera che, come dichiarato dall’Alto rappresentante Kallas, tra le sfide più urgenti per l’UE si collocano gli squilibri strutturali con Pechino, derivanti da politiche e pratiche non di mercato, che creano un sistema di concorrenza sleale, appare chiaro come la previsione di meccanismi di controllo degli investimenti esteri risulti di primaria importanza.

L’UE è una delle destinazioni più attraenti per imprese di tutto il mondo globalizzato, grazie ad un sistema di scambi e investimenti aperto, basato su regole che garantiscono una connettività transfrontaliera sicura. Tuttavia, l’aumento delle tensioni geopolitiche sta portando a un innalzamento dei rischi per la sicurezza europea nei flussi e nelle attività economiche UE³⁵. Come affermato da Kallas, Paesi come la Repubblica popolare cinese, la Federazione russa, l’Iran e la Corea del Nord perseguono il comune obiettivo di sfruttare a loro vantaggio le caratteristiche del sistema europeo al fine di assumere il controllo sia sul mercato europeo che sulle catene di approvvigionamento critiche. La situazione prospettata dall’Alto rappresentante comporterebbe notevoli risvolti negativi non solo nel campo economico, ma anche in quello securitario e geopolitico³⁶.

Il mercato unico rappresenta, peraltro, la migliore risorsa per l’UE al fine mantenere un’economia prospera e innovativa. Allo stesso tempo, come appena dimostrato, aumenta altresì la necessità di rafforzarne la resilienza, obiettivo che si raggiunge instaurando alleanze industriali, rafforzando le catene di approvvigionamento e predisponendo nuovi progetti di interesse comune; tutti elementi che perseguono il più ampio obiettivo relativo alla creazione di una nuova strategia per garantire la *leadership* europea a livello mondiale³⁷. Due delle principali crisi internazionali che hanno travolto il sistema internazionale (emergenza Covid-19 nel 2020 e crisi degli approvvigionamenti energetici nel 2022) hanno dimostrato la necessità di elaborare uno strumento per le emergenze nel mercato unico, al fine di garantire la disponibilità e la libera circolazione di prodotti critici in caso di emergenze future³⁸.

³³ European Commission, *Commission proposes new initiatives to strengthen economic security*, 24 gennaio 2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_363.

³⁴ European Commission, COM(202) 242 final, cit., fig. 3.

³⁵ European Commission, D-G for Communication, *New tools to reinforce the EU’s economic security*, 24 gennaio 2024, commission.europa.eu/news/new-tools-reinforce-eus-economic-security-2024-01-24_en.

³⁶ A. Brzozowski, *op. cit.*

³⁷ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, cit.

³⁸ *Ibidem*.

Nell'ottica di una diversificazione dei partner, l'UE sta puntando anche sulla cooperazione bilaterale e multilaterale. In questo contesto, un particolare ruolo lo ricopre il G7, che al Summit 2023, tenutosi ad Hiroshima, per la prima volta ha prodotto un documento apposito vertente sui temi della sicurezza e resilienza economica, partendo da una prima questione a cui dovrà porsi rimedio a livello internazionale, concernente il fatto che ad oggi non vi sia una definizione universalmente accettata del concetto di "sicurezza economica"³⁹. Nella Dichiarazione conclusiva⁴⁰, i Capi di Stato e di governo hanno, tra l'altro, affermato la volontà di collaborare con *partner* esterni al Gruppo dei sette nell'ottica di rafforzare la resilienza e la sicurezza economica. Altri luoghi importanti in cui l'UE dovrà giocare un ruolo al fine di rafforzarne i partenariati sono G20, Nazioni Unite e World Trade Organization⁴¹.

6. Conclusioni – Per concludere, riassumendo quanto esaminato finora, la Strategia del 2023 ha attribuito alla Commissione, in particolare all'Alto rappresentante, il compito di sviluppare un quadro per la valutazione dei rischi legati alla sicurezza economica, anche attraverso l'avvio di un dialogo con il settore privato e gli Stati membri. Sarà quindi necessario rivedere la normativa esistente, trovando un equilibrio tra la legislazione sul libero commercio e quella relativa alla Politica estera e di sicurezza comune.

Questo rappresenterà uno degli incarichi principali della nuova Commissione, con un ruolo centrale per l'Alto rappresentante Kallas, chiamata a garantire la tutela e l'attuazione della strategia di sicurezza economica europea. Una strategia che non si limiterà a proteggere i mercati, ma avrà anche rilevanti impatti a livello geopolitico e di sicurezza comune.

Dicembre 2024

³⁹ M. Szczepanski, *Economic security policies in G7 countries*, European Parliamentary Research Service (EPRS), ottobre 2023.

⁴⁰ *G7 Hiroshima Leaders' Communiqué*, 20 maggio 2023; www.consilium.europa.eu/media/64497/g7-2023-hiroshima-leaders-communicu%C3%A9.pdf.

⁴¹ Commissione europea, JOIN(2023) 20 final, cit.