

FRANCESCO M. DI MAJO

**I PORTI ITALIANI QUALE *ASSET* STRATEGICO DEL PAESE.
MECCANISMI DI TUTELA E DI CONTROLLO
DELLE CONCESSIONI DEMANIALI
IN BASE ALLA NORMATIVA SULLA *GOLDEN POWER*
E SULLA PORTUALITÀ.
LA NUOVA STRATEGIA INDUSTRIALE EUROPEA
E NUOVI STRUMENTI DI TUTELA
DELLA *BLUE ECONOMY* EUROPEA**

Estratto da:

**RIVISTA
DEL
DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE**

2021 – Numero 2

ISSN 0035-5895



Aracne

I PORTI ITALIANI QUALE *ASSET* STRATEGICO DEL PAESE.
MECCANISMI DI TUTELA E DI CONTROLLO
DELLE CONCESSIONI DEMANIALI
IN BASE ALLA NORMATIVA SULLA *GOLDEN POWER*
E SULLA PORTUALITÀ.
LA NUOVA STRATEGIA INDUSTRIALE EUROPEA E NUOVI
STRUMENTI DI TUTELA DELLA *BLUE ECONOMY* EUROPEA

SOMMARIO: 1. L'applicazione della normativa sulla «*golden power*» ai porti e ai trasporti marittimi. – 2. La politica dell'Unione europea rispetto agli investimenti esteri diretti nei porti – Il reg. Ue n. 2019/452 e la nuova strategia industriale della Commissione europea. – 3. I porti italiani e gli investimenti stranieri. – 4. Gli investimenti stranieri nei porti italiani che ricadono nell'ambito di applicazione della normativa sulla *golden power*. – 5. La normativa sulla *golden power* rispetto alle concessioni demaniali marittime. – 6. Conclusioni.

1. *L'applicazione della normativa sulla «golden power» ai porti e ai trasporti marittimi.*

La normativa italiana ed europea sulla tutela degli *asset* strategici rispetto ad eventuali investimenti stranieri c.d. «ostili» comprende anche i porti, sebbene fino ad oggi il Governo italiano non abbia ancora esercitato in tale settore i poteri speciali di cui gode ai sensi della normativa sulla *golden power* ⁽¹⁾. Attraverso tali poteri, come è noto, il Governo ha la pos-

⁽¹⁾ La normativa italiana è vigente dal 2012 con l'adozione del d. l. del 15 marzo 2012 n. 21. Tale decreto è stato successivamente più volte modificato e ne è stato progressivamente ampliato l'ambito di applicazione (V. d. l. n. 148/2017; d. l. n. 22/2019; d. l. n. 105/2019; d. l. n. 23/2020). Con i d.P.C.M. n. 179 e n. 180 del dicembre 2020 (entrati in vigore il 14 gennaio 2021) sono stati precisati, in attuazione dell'art. 2 del d. l. n. 21/2019, a completamento del quadro normativo della materia, gli attivi e i beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale ed in alcuni settori specifici è stata ulteriormente rafforzata la disciplina sulla *golden power*. Occorre precisare che con decreto legge n. 23 dell'8 aprile 2020 (c.d. “decreto liquidità”) il Governo oltre ad aver ampliato l'ambito di applicazione dei poteri speciali a fini di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, ha

SINTESI DELL'ARTICOLO DELL'AVV. FRANCESCO MARIA DI MAJO: "I PORTI ITALIANI QUALE ASSET STRATEGICO DEL PAESE - REGOLAMENTO UE N.452/2019 SUGLI INVESTIMENTI ESTERI E IL REGIME DELLA GOLDEN POWER"

In questo articolo viene innanzitutto esaminato il Regolamento dell'UE n.452/2019 che istituisce un quadro per gli investimenti diretti nell'Unione. Tale Regolamento prevede un dettagliato meccanismo di cooperazione che comporta, nei confronti della Commissione e degli Stati membri che ne facciano richiesta, obblighi di informazione da parte degli Stati membri (ad esempio riguardo l'assetto proprietario dell'investitore estero comprese informazioni sull'investitore finale e sulla partecipazione al capitale). Tale meccanismo si può esercitare sia sugli Investimenti Esteri Diretti (IED) che sono oggetto di un controllo in corso da parte di uno Stato membro sia sugli IED che non lo sono purché, in entrambi i casi, l'IED in questione possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico dello Stato membro "terzo" che intende avviare il meccanismo di cooperazione e quindi controllo.

Occorre osservare che tale meccanismo sebbene abbastanza dettagliato e comprendente anche la possibilità di ottenere informazioni supplementari, appare, quanto all'effetto finale, poco incisivo nella misura in cui gli Stati membri e la Commissione UE, potranno formulare rispettivamente osservazioni o pareri (non a carattere vincolante) che lo Stato membro su cui viene effettuato l'IED in questione terrà soltanto in "debita considerazione". In sostanza la decisione finale riguardo ad un IED oggetto di un controllo in corso rimane in capo allo Stato membro che effettua tale controllo (art. 6, comma 9 del Regolamento n.452/2019) mentre il Regolamento non impone un obbligo, nei confronti di uno Stato cui l'IED è in programma o è stato già realizzato, di effettuare siffatto controllo (art.1, comma 3 del Regolamento n.452/2019).

Nell'articolo viene comunque messa in risalto la recente politica più "bilanciata" della Commissione UE rispetto agli investimenti stranieri, anche in considerazione del fatto che nel 2019 oltre il 35 % del totale delle risorse dell'UE era detenuto da imprese di proprietà straniera e vi era stata una consistente crescita degli investimenti da parte di imprese statali cinesi (le quali hanno investito in particolare nel settore "*transportation services and logistics*").

In questo scenario di riferimento si inserisce anche la proposta della Commissione, in fase di approvazione, di un Regolamento per contrastare le distorsioni al mercato interno causate da sussidi esteri in favore di imprese straniere che operano nel territorio dell'UE (definita dalla stampa come "scudo anti-scalate").

L'emergenza sanitaria non ha fatto altro che fornire ulteriore giustificazione a questa, già in atto, politica europea "bilanciata" nell'apertura agli investimenti stranieri, a cui si affianca anche il processo di ri-delocalizzazione (*re-shoring*) delle imprese europee, nonché l'esigenza di meglio controllare l'approvvigionamento di fattori produttivi e la sicurezza agro-alimentare. La pandemia ha, inoltre, fatto emergere il ruolo strategico dei porti. Durante il periodo dell'emergenza sanitaria i porti italiani (coordinati al loro interno dalle Autorità di Sistema Portuali AdSP) non hanno, infatti, mai cessato di funzionare assicurando sempre la piena operatività soprattutto nel settore delle merci e del traffico Ro-Pax (lungo in particolare le Autostrade del Mare, ad es. la rotta Civitavecchia-Barcellona gestita dal gruppo Grimaldi).

I porti europei, da cui passa il 75% del commercio *extra* Ue e che sono il punto di accesso privilegiato per l'approvvigionamento delle materie prime, sono stati oggetto negli ultimi anni di un forte interesse da parte di imprese soprattutto asiatiche (spesso a controllo statale) che hanno preso in concessione importanti *terminal* commerciali (da ultimo l'acquisizione di quote azionarie di un concessionario, del porto di Amburgo, da parte della società statale cinese Cosco Shipping) nonché

(nei porti europei in cui ciò è giuridicamente possibile) addirittura il controllo della *governance* delle Autorità portuali (es. il controllo dell’Autorità Portuale del Pireo da parte sempre di Cosco Shipping). E’ fuori dubbio che il controllo da parte di un soggetto estero (magari anche pubblico e che riceve dal suo Stato consistenti sovvenzioni) di un importante terminal o addirittura di un ente/società che gestisce il porto, può determinare lo spostamento di linee marittime internazionali presso tale porto, soprattutto laddove il soggetto estero è anche vettore marittimo (determinando di fatto un’integrazione verticale).

In questo articolo vengono poi individuate ed esaminate le operazioni nel settore portuale che sono suscettibili di ricadere nell’applicazione della normativa italiana sulla *golden power* per poi esaminare le funzioni che spettano alle Autorità di sistema portuale italiane nell’applicazione di tale normativa, con particolare riferimento al rilascio delle concessioni demaniali marittime, dalla verifica dell’assetto proprietario dell’investitore estero alla vigilanza rispetto all’esercizio della concessione.

Nella disamina della normativa italiana sulla *golden power* emerge, infatti, che la tutela delle attività economiche di rilevanza strategica (o delle infrastrutture critiche) all’interno dei porti, dovrebbe essere assicurata dalla specifica “regolamentazione di settore, anche di natura convenzionale, connessa ad uno specifico rapporto concessorio” (art. 4, comma 1, DCPM n.180/2020). Spetterebbe, quindi, alle AdSP, in attesa dell’adozione del decreto ministeriale che disciplina gli affidamenti delle concessioni demaniali commerciali (art.18, comma 1 legge 84/94), individuare all’interno dell’atto concessorio le misure convenzionali volte ad assicurare la tutela dei predetti interessi nazionali. L’articolo esamina quali possono essere le misure che le AdSP potrebbero inserire nell’atto concessorio anche rispetto alle componenti soggettive del rapporto concessorio. A tale riguardo si segnala che le ultime modifiche alla normativa base sulla *golden power* (ovvero del d.l. n.21/2012 convertito dalla legge 11 maggio 2012, n.56), contenute negli articoli 24-28 del decreto-legge 21/2022, hanno esteso i poteri di controllo statale e stabilizzato l’obbligo di notifica anche nel caso in cui l’acquirente di “attivi strategici” sia un soggetto appartenente all’Unione Europea anche se residente in Italia (disposizione quest’ultima che era stata introdotta in via temporanea in ragione dell’emergenza COVID-19 e poi più volte prorogata).