

Sicurezza economica

Nicoletta Rangone - AIPDA, Bari, 2025

1. Cosa si intende per sicurezza economica?

Il concetto di sicurezza economica appare nei documenti europei a partire dal 2023 circa¹. Ciononostante, strumenti per la sicurezza economica esistevano ben prima dell'affermarsi di questa nozione. Si pensi, non solo al regolamento sugli investimenti esteri del 2019, ma anche alle discipline europee di liberalizzazione dell'energia, che dal 2009 prendevano in considerazione l'impatto del controllo estero dei sistemi di trasmissione di elettricità² e gas³ sulla sicurezza di approvvigionamento (una declinazione della sicurezza economica).

Ma non possiamo neppure dire che la sicurezza economica sia un concetto contemporaneo. La storia non è forse costellata da scontri tra popoli e tra Stati per il controllo di beni essenziali alla loro sopravvivenza o al buon funzionamento delle loro economie, che si tratti delle acque di un fiume, dell'accesso al mare o della resina degli alberi malesiani della gomma che ha consentito di isolare i primi cavi sottomarini di telecomunicazioni?

Dunque, la sicurezza economica è un concetto (o meglio un'esigenza) antica, che nel XXI secolo assume connotati sempre più articolati.

¹ Comunicazione della Commissione europea del 20 giugno 2023, *Strategia europea per la sicurezza economica* (JOIN(2023) 20 final); raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2023, n. 2113, *Settori tecnologici critici per la sicurezza economica dell'UE ai fini di un'ulteriore valutazione dei rischi con gli Stati membri*; comunicazione della Commissione europea del 24 gennaio 2024, *Impulso alla sicurezza economica dell'Europa: introduzione a cinque nuove iniziative* (COM(2024) 22 final); Mission letter to Maroš Šefčovič - Commissioner-designate for Trade and Economic Security, 17 settembre 2024, da parte della presidente della Commissione europea; raccomandazione della Commissione europea del 15 gennaio 2025, n. 63, *Riesame degli investimenti in uscita*; European Parliament, Directorate general for external policies, *European Economic Security: Current practices and further development*, 2024, PE 754.449.

² Art. 53, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, n. 944, *Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE*.

³ Art. 11, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, n. 73, *Norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE*, ora abrogata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, n. 1788, *Norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno, che modifica la direttiva (UE) 2023/1791 e che abroga la direttiva 2009/73/CE*, che all'art. 72 prevede il medesimo sistema di controllo per le reti di idrogeno. Si veda anche l'art. 7 del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2017, n. 1938, *Misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010*.

Quali sono questi connotati?

La sicurezza economica è stata efficacemente definita un ossimoro, in quanto crasi tra ambiti tradizionalmente distanti: quello economico-finanziario, da un lato, e quello della sicurezza e difesa nazionale, dall'altro⁴. Con la crescente interdipendenza tra economia e geopolitica⁵ e il “deterioramento dello scenario internazionale”⁶, questa distanza è ormai superata.

Ciononostante, la sicurezza economica continua a sembrare un controsenso, perché i mercati non hanno un equilibrio che non sia istantaneo (G. O'Driscoll e M.J. Rizzo)⁷. Dunque, la sicurezza economica non può che essere il risultato di un continuo adattamento, da parte degli operatori economici e dello Stato. La capacità di adattamento è senz'altro una caratteristica degli operatori economici (Kirzner parla di “prontezza dell'imprenditore”⁸). C'è da chiedersi se possiamo aspettarci una medesima “prontezza” dallo Stato, che nella crescente instabilità internazionale deve “analizzare in modo efficace e tempestivo” i processi in atto così da agire in modo altrettanto efficace e tempestivo su vari fronti⁹. È questa senz'altro una criticità, su cui non mi soffermo.

Dunque abbiamo individuato alcune parole chiave utili per definire la sicurezza economica: prontezza di adattamento, resilienza, previsione strategica (*strategic foresight*) in ambiti economici rilevanti anche per la sicurezza nazionale.

⁴ A. Sandulli, *Le nuove coordinate dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Munus*, n. 2/2023, p. VIII.

⁵ “Nell'area dove si sovrappongono politiche per investimenti e temi della sicurezza si sta sviluppando una nuova forma di intervento pubblico nell'economia, che è fortemente influenzata dall'assetto geopolitico e dalle decisioni politiche. Ne deriva che le decisioni tecniche di tipo economico-finanziario sono maggiormente condizionate, rispetto al passato, dall'analisi politica e geopolitica” (A. Sandulli, *Le nuove coordinate dell'intervento pubblico nell'economia*, cit., p. XII).

⁶ R. Garofoli e B.G. Mattarella, *Governare le fragilità. Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, Mondadori, 2015, p. 10.

⁷ Secondo la Scuola Austriaca di economia, in contrasto con la teoria neoclassica, l'equilibrio economico è un concetto astratto e irrealistico: il mercato è un processo dinamico, è fatto di aggiustamenti continui, cambiamenti di preferenze, innovazioni, errori e scoperte. G. O'Driscoll e M.J. Rizzo (*Austrian Economics Re-Examined. The economics of time and ignorance*, Routledge, 2015), influenzati Ludwig von Mises e Friedrich Hayek, evidenziano che nella realtà il mercato non è mai in equilibrio se non, forse, per un istante; la vita economica reale è infatti dominata da tempo e ignoranza, perché gli agenti economici agiscono senza conoscere il futuro e il processo di scoperta è continuo.

⁸ I.M. Kirzner, *Come funzionano i mercati, squilibrio, imprenditorialità e scoperta*, Armando Editore, 2002, p. 29; *Entrepreneurial alertness*, nella versione originale (I.M. Kirzner, *Competition and entrepreneurship*, The University of Chicago Press, 1973, p. 65).

⁹ R. Garofoli e B.G. Mattarella, *Governare le fragilità. Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, cit., p. 10.

Proviamo poi a guardare il concetto da una prospettiva economica.

Dal punto di vista microeconomico, la sicurezza economica si riferisce al funzionamento dei mercati e agli scambi tra imprese. Soprattutto questa declinazione di sicurezza economica (ma non solo) è strettamente correlata alla sicurezza giuridica, in quanto i mercati sono costituiti da regole¹⁰, che devono essere chiare, stabili e coerenti. E qui emerge almeno un'altra criticità, su cui tornerò più avanti.

Dal punto di vista macroeconomico, la sicurezza economica consiste nella capacità dello Stato di “perseguire e proteggere gli interessi strategici nazionali industriali, finanziari e scientifici” attraverso il monitoraggio e la regolazione di settori fondamentali, come gli investimenti esteri, fusioni e acquisizioni, infrastrutture critiche, monete virtuali, sicurezza alimentare. E' interessante notare che questa definizione si trovi nel sito del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica¹¹, a conferma del fatto che la sicurezza economica è oggi una componente della sicurezza nazionale. Anche su questo tornerò più avanti.

Azzardando una sintesi di questi brevi passaggi, possiamo dire che la **sicurezza economica rappresenta la condizione in cui un sistema giuridico è in grado di garantire stabilità monetaria e finanziaria, crescita economica, sicurezza giuridica (indispensabile al traffico giuridico e all'esercizio della libertà d'impresa) e di proteggere interessi economici strategici** nello svolgimento di guerre commerciali.

Dunque, c'è un interesse pubblico alla sicurezza economica, ma ci sono anche interessi privati coinvolti: la sicurezza economica pubblica è di fondamentale supporto per la sicurezza economica degli individui (che siano

¹⁰ N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, prima edizione 1998. I mercati, sia nazionali che globali, hanno bisogno di altre istituzioni che li supportino: “they rely on courts and legal arrangements to enforce property rights and on regulators to rein in abuse and fix market failures. They depend on the stabilizing functions that lenders-of-last-resort and countercyclical fiscal policy provide. They need the political buy-in that redistribute taxation, safety nets, and social insurance programme help generate. (...) What is true of domestic markets is true also of global ones” (D. Rodrik, *The globalization paradox. Democracy and the future of the world economy*, W.W. Norton & Company, 2011, p. 237). In sintesi, “we owe our freedom to restraints of freedom” (F.A. Hayek, *The political order of a free people*, vol. 3, Routledge & Kegan Paul, 1979, p. 163).

¹¹ <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/cosa-facciamo/sicurezza-economica>

essi donne¹², minoranze¹³, disoccupati, famiglie¹⁴): queste persone sono anche consumatori, risparmiatori, cittadini, talvolta investitori o imprese, che necessitano di sicurezza (pubblica) economica per vivere e prosperare, oltre che di azioni specifiche, come politiche attive del lavoro e così via.

2. Strumenti per la sicurezza economica

Il perseguimento della sicurezza economica richiede interventi pubblici di tipo micro e macro, che nel tempo si sono diversificati.

Possiamo individuare tre fasi rilevanti per la sicurezza economica, con i limiti di ogni tentativo di cristallizzazione della realtà economica e geopolitica. Queste fasi sono caratterizzate da altrettanti cambiamenti di approccio dell'intervento pubblico (che in realtà non si susseguono, ma finiscono per sovrapporsi e ripresentarsi)¹⁵: dallo Stato regolatore e arbitro¹⁶ (prima fase), allo Stato finanziatore/salvatore/imprenditore¹⁷ (seconda fase), allo Stato doganiere¹⁸ che interviene a protezione di interessi strategici (terza fase).

Nella prima fase, con il crollo del muro di Berlino e la fine del confronto tra blocchi, il concetto di sicurezza prevalentemente legato alla dimensione politico-militare si estende a quella economica. In un contesto di fiducia nel libero mercato e nella globalizzazione, **la sicurezza economica è interpretata in termini di efficienza e funzionamento dei mercati, che dovrebbero assicurare anche competitività e crescita**¹⁹.

¹² Z. Staines, *Securing Women's Economic Security, Safety, and Freedom: The Role of Universal Basic Income in Australia*, Taylor & Francis Group, Oxford, 2025.

¹³ M. McLeod Bethune, introduzione al *Report of the Committee on Social and Economic Security, 1875-1955*, in *Proceedings of the Second National Conference on the Problems of the Negro and Negro Youth*, Washington, DC, 1939.

¹⁴ J. Eekelaar, M.T. Meulders-Klein, *Famille, état et sécurité économique d'existence*, Papers presented at the Fifth World Conference of the International Society on Family Law, 1985, Brussels.

¹⁵ M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, 2008, p. 89 ss.

¹⁶ G. Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, in *West European Politics*, 1994, p. 77 ss.; G. Corso, *Attività amministrativa e mercato*, in *Rivista giuridica quadrimestrale dei servizi pubblici*, 1999, p. 7 ss.

¹⁷ D. Serrani, *Lo Stato finanziatore*, Franco Angeli, 1971; G. Napolitano, *Lo Stato salvatore*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 1083.

¹⁸ G. Napolitano, *L'irresistibile ascesa del golden power e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 549 ss.

¹⁹ M. D'Alberti, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, in G. Tesaurò e M. D'Alberti, a cura di, *Regolazione e concorrenza*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 171; *Libera concorrenza e diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2004, p. 347.

Da un punto di vista microeconomico, gli strumenti principali per assicurare la sicurezza economica sono sostanzialmente quelli legati alla concorrenza (con la conseguente residualità della regolazione, intesa come supporto²⁰ o bilanciamento della concorrenza stessa²¹ al fine di tutelare stabilità, sicurezza o salute²²), al controllo degli aiuti di Stato, al libero scambio nel quadro delle regole del GATT-GATS (con i limiti, tra gli altri, delle *security exceptions*), nonché alla vigilanza e ai controlli amministrativi sulle imprese (realizzati attraverso comunicazioni, autorizzazioni, concessioni e verifiche successive)²³.

Nella seconda fase, la crisi finanziaria globale del 2008 mette in evidenza le vulnerabilità e l'instabilità del “moderno modello iper globalizzato”²⁴ e della concorrenza come parametro della regolazione economica²⁵. In risposta, vengono adottate misure macroeconomiche (come il ripensamento della struttura della vigilanza europea sul mercato bancario) e interventi di politica economica con effetti microeconomici (tra cui la regolazione dettagliata dei mercati finanziari, l'allentamento - se non la

²⁰ Si pensi alle regolazioni asimmetriche dei servizi a rete e alla regolazione europea dei mercati e dei servizi digitali, ad esempio quelli imposti all'impresa designata come gatekeeper (art. 5 e 6, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2022/1925 del 14 settembre 2022, sui mercati digitali) o alle piattaforme *on line* di dimensione molto grande (regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2022/2065/UE del 19 ottobre 2022, sui servizi digitali). Sul punto sia consentito rinviare a N. Rangone, *Concorrenza e regolazione alla luce del principio di residualità, in un mondo che cambia*, in *CERIDAP*, n. 2/2023.

²¹ L'irrealizzabilità dell'alternativa tra concorrenza e regolazione è sempre stata chiara agli osservatori più attenti: “si nous désirons un marché libre, les conditions, les règles et les institutions doivent constituer un cadre d'autant plus solide. Laisser faire, certes, mais seulement à l'intérieur de ce cadre déterminé par une police du marché continue et intelligente” (W. Röpke, *La crise de notre temps*, Petite bibliothèque Payot, 1962, p. 261). La convinzione dell'irrealizzabilità di tale alternativa si è poi diffusa con la crisi del 2008 (G.W. Singer, *No freedom without regulation. The hidden lesson of the subprime crisis*, Yale University Press, 2015); è anzi emerso chiaramente come le liberalizzazioni economiche siano state un moltiplicatore delle regolazioni delle attività (S. Cassese, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici e autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2000, p. 389 ss.).

²² G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, il Mulino, 2022, p. 42. “È questo l'approccio teorico dell'Economia Sociale di Mercato, accolta nel Trattato di Lisbona, entro cui si muove la prospettiva (che l'ESM persegue) della crescita economica, della competitività ma anche, ancora una volta, del progresso sociale” (M. De Benedetto, *Diritto amministrativo e crescita economica*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 27, n. 83, 2014, p. 193).

²³ B.G. Mattarella, *Il golden power nel quadro della disciplina amministrativa di impresa*, in *LUISS Law Review*, n. 1, 2024, p. 94 ss.

²⁴ A. Ali, *L'evoluzione del concetto di sicurezza economica nel diritto internazionale e dell'Unione europea* intervento al convegno “L'intervento pubblico nell'economia come strumento di sicurezza e di sviluppo”, Trento, 14 marzo 2025.

²⁵ M. D'Alberty, *Poteri pubblici mercati e globalizzazione*, cit., 2008.

sospensione - della disciplina sugli aiuti di Stato²⁶ e l'introduzione di misure di protezionismo mascherato, come il *golden power*²⁷).

Dunque, in nome della **sicurezza economica - volta a garantire il funzionamento dell'economia di mercato - si deroga, e in parte si supera, alle regole fondamentali della stessa economia di mercato, quali la libertà di impresa, la concorrenza e il libero scambio.**

In questo periodo si rafforza il **legame tra sicurezza economica e sicurezza nazionale**. Basti pensare che, dal 2012, i poteri di controllo e intervento governativo possono essere esercitati a tutela delle vulnerabilità in ambiti economici suscettibili di avere un impatto sulla sicurezza nazionale e sulla difesa (come le reti energetiche, dei trasporti e delle comunicazioni)²⁸. Dunque, la **sicurezza economica costituisce ormai una componente essenziale della sicurezza nazionale**. In questo modo, però, la nozione di sicurezza nazionale perde di chiarezza e i suoi confini (o meglio i suoi strumenti) diventano mobili²⁹. È questa un'altra criticità, che riprenderò di seguito menzionando il caso emblematico Unicredit/BPM.

²⁶ In Italia sono adottati strumenti a salvaguardia della stabilità degli istituti bancari (si pensi al d.l. 9 ottobre 2008, n. 155, "Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali"); a livello europeo almeno cinque comunicazioni "allentano" la disciplina degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie e viene adottato il "temporary framework" a sostegno delle imprese operanti in altri settori (M. Clarich, *La sicurezza economica?*, in *Aperta contrada*, 10 dicembre 2012).

²⁷ M. D'Alberti, *Il golden power in Italia: norme ed equilibri*, in G. Napolitano (a cura di), *Foreign Direct Investments Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, il Mulino, 2019 p. 88; si veda anche E. Rimini, *Golden power: nuove regole per le imprese o neoprotezionismo?*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 6, 2024, 1217 ss. Tutte queste misure segnano il "nuovo ruolo economico dello Stato" (L. Torchia, *La regolazione del mercato e la crisi economica globale*, in F. Brescia, L. Torchia, A. Zoppini, a cura di, *Metamorfosi del diritto delle società. Seminario per gli ottant'anni di Guido Rossi*, Editoriale scientifica, 2012, p. 69).

²⁸ Si tratta, in particolare, delle "reti energetiche di interesse nazionale", delle "reti e impianti di rilevanza strategica per il settore dei trasporti", degli "attivi di rilevanza strategica nel settore comunicazioni" (art. 2 d.l. 15 marzo 2012, n. 21, "Norme in materia di 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 comunicazioni", e artt. 1, 2 e 3, d.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 180, "Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56"). Peraltro, per effetto dell'art. 1 d.P.C.M. 2 ottobre 2013, n. 129, una parte rilevante del settore delle comunicazioni, come "le reti e gli impianti utilizzati per la fornitura dell'accesso agli utenti finali dei servizi rientranti negli obblighi del servizio universale e dei servizi a banda larga e ultra-larga", è stata ricompresa nell'ambito delle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale" (Consiglio di Stato, sez. consultiva atti normativi, adunanza del 19 dicembre 2013, n. 3629/2013).

²⁹ Come è stato osservato "l'expérience américaine montre que la sécurité nationale est un concept illimité et que, une fois classé dans cette catégorie, un problème ne la quitte plus. (...) Ainsi, n'importe quel sujet peut relever de la sécurité nationale dès lors qu'il peut être rattaché à l'un de ces vastes domaines" (K. El Hilali e A. Huq, *La «sécurité nationale» instaure le règne du secret au cœur du régime parlementaire de la V^e République*, in *Le Monde*, 16 settembre 2025). Con riferimento al contesto nazionale, è stato

Con la crisi pandemica del 2020, il ritorno della guerra su vasta scala in Ucraina nel 2022, il “China shock”³⁰ e l’esasperata competizione economica (ma anche per l’accesso a risorse vitali) tra grandi potenze, siamo nella terza fase. In questo contesto, tecnologie, scambi commerciali, risorse energetiche si trasformano in strumenti di negoziazione e di pressione, spesso al di fuori del tradizionale sistema di scambi basato su regole (*rule-based trading system*)³¹ e delle norme di concorrenza. Come evidenziano Farrel e Newman, “l’interdipendenza [economica] trasformata in arma è un sottoprodotto inaspettato dell’era della globalizzazione che sta volgendo al termine”³². Ne deriva che, per assicurare la sicurezza nazionale occorre affrontare anche le vulnerabilità economiche degli Stati (e dell’Europa), che possono essere messe a rischio sia da decisioni di operatori economici dettate da interessi economici, sia da altri Stati o operatori economici che agiscono in modo strategico, attraverso la “weaponization of economic vulnerabilities”, come la fornitura di infrastrutture critiche o di terre rare³³.

evidenziato che la sicurezza “è una funzione antica ma in continuo rinnovamento, specialmente nel suo rapporto con l’economia e il mercato. Essendo connessa ai bisogni dello Stato-nazione essa è costantemente aggiornata, a maggior ragione da quando lo Stato nazione si confronta con le sfide del mondo globalizzato” (L. Marilotti, *La mano invisibile. Sicurezza nazionale e garanzia del mercato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, 2025, p. 415).

³⁰ “The WTO rules on intellectual property, subsidies, and state-owned enterprises proved insufficient in the face of the emergence and integration of a China that reformed its economic approach less than expected” (M.B.G. Froman, *After the Trade War. Remaking Rules From the Ruins of the Rules-Based System*, in *Foreign affairs*, vol. 104, n. 5, 2025, p. 64).

³¹ “Today, the three major functions of the WTO have ground to a halt. As a negotiating forum, it has in recent years managed to conclude only marginal multilateral agreements, such as one on trade facilitation that expedites the entry of goods at customs. As a body for monitoring members’ trade practices, it has had no recourse when large economies simply ignore their obligations to report policies. And as a dispute-settlement organization, it has been hobbled by disagreements over the mandate and functioning of its appellate body” (M.B.G. Froman, *After the Trade War. Remaking Rules From the Ruins of the Rules-Based System*, cit., p. 64).

³² H. Farrell e A.L. Newman, *The weaponised world economy. Surviving the new age of economic coercion*, in *Foreign affairs*, vol. 104, n. 5, 2025, p. 11 (traduzione propria). Di *weaponised interdependence* questi autori parlano anche nel 2019 (*Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion*, in *International Security*, vol. 44, n. 1, p. 42). “Per via delle interdipendenze finanziarie, tecnologiche e industriali create negli ultimi 30-35 anni, chi oggi detiene materie prime, infrastrutture e tecnologie critiche è nelle condizioni non soltanto di indebolire l’economia di altre nazioni, ma anche di compromettere l’erogazione di servizi vitali per le loro popolazioni. È in grado cioè di provocare effetti che fino a pochi decenni derivavano solo dall’uso dello strumento militare” (A. Mantovano, *Golden power tra diritto e politica industriale*, intervento al Convegno Mediobanca, 8 novembre 2024).

³³ Comunicato conclusivo del vertice G7 di Hiroshima del 20 maggio 2023, par. 28. Si pensi, più di recente, ai dazi imposti dagli USA all’Europa (proposta di regolamento della Commissione europea, “the adjustment of customs duties on the import of certain goods originating in the United States and opening of tariff quotas for imports of certain goods originating in the United States”, COM(2025) 471 final, e la proposta di Regolamento “the non-application of custom duties on imports of certain goods, COM(2025) 472 final, entrambe del 28 agosto 2025).

In questa fase, gli strumenti della sicurezza economica sono interventi macro di politica economica, come il **controllo di operazioni economiche suscettibili di mettere a rischio la sicurezza europea**: investimenti in entrata che riguardano infrastrutture e tecnologie critiche (come “l'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cibersicurezza, le tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell'energia, quantistica e nucleare, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie”)³⁴ e investimenti in uscita dall'Unione europea (in tecnologie dei semiconduttori avanzati, di intelligenza artificiale e quantistiche)³⁵.

La sicurezza economica comprende anche interventi a supporto della **resilienza** e dell'**autonomia strategica** del mercato europeo³⁶: il controllo delle sovvenzioni da un paese terzo³⁷; lo sviluppo di collaborazioni internazionali per la realizzazione di infrastrutture strategiche (come la costellazione satellitare per connessioni sicure sia ad uso commerciale, che per difesa)³⁸; la gestione coordinata dei rischi in ambiti strategici, quali

³⁴ Art. 4, comma 1, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, n. 452, *Quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione*; la recente proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo degli investimenti esteri nell'Unione, abroga il menzionato regolamento (24 gennaio 2024, COM(2024) 23 final) e impone (diversamente da quello in vigore) agli Stati membri l'introduzione di un meccanismo di controllo sugli investimenti esteri diretti.

³⁵ In particolare, “l'approccio strategico globale alla sicurezza economica (...) si concentra sull'individuazione, sulla valutazione e sulla gestione dei rischi in quattro categorie: la resilienza delle catene di approvvigionamento, i rischi per la sicurezza fisica e informatica delle infrastrutture critiche, i rischi per la sicurezza tecnologica e i rischi di fuga di tecnologie e di strumentalizzazione delle dipendenze economiche a fini bellici o di coercizione economica” (considerando 3, raccomandazione della Commissione europea del 15 gennaio 2025, n. 2025/63, *Riesame degli investimenti in uscita in settori tecnologici critici per la sicurezza economica dell'Unione*).

³⁶ È interessante notare come l'autonomia strategica sia stata tradizionalmente legata alla capacità militare europea per diventare, in tempi recenti, un concetto più ampio - sia a livello europeo, che nazionale - fino a comprendere le azioni europee per affrontare “the technological gaps and challenges that are faced with respect to third countries” (L. Mola, *Fostering 'European Technological Sovereignty' Through the CSDP: Conceptual and Legal Challenges. First Reflections Around the 2022 Strategic Compass*, in *European Papers*, vol. 8, n. 2, 2023, p. 460).

³⁷ Tali controlli sono volti a supportare la resilienza e l'“autonomia strategica aperta dell'Unione” (considerando 7, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, n. 2022/2560, *Sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*).

³⁸ Così la comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Strategia spaziale dell'UE per la sicurezza e la difesa* del 10 marzo 2023 (JOIN(2023)9 final); cfr. anche la comunicazione della Commissione sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza del 24 luglio 2020 (COM(2020) 605 final), in base alla quale le infrastrutture spaziali sono servizi essenziali che devono essere resilienti e protette dalle minacce attuali e previste.

l'approvvigionamento di prodotti critici (come le terre rare³⁹ e i semiconduttori⁴⁰) e di energia⁴¹, nonché dei rischi di qualsiasi natura che possono incontrare gestori di servizi essenziali⁴²; la promozione di una "coalizione di paesi che condividono gli stessi principi per riformare il sistema commerciale globale"⁴³.

Questi strumenti per la sicurezza economica sono anche misure a supporto della sicurezza (europea) e della difesa⁴⁴. **La sicurezza economica è, dunque, considerata un sottoinsieme della sicurezza pubblica anche a livello europeo**⁴⁵.

³⁹ Considerando 4, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, n. 2024/1252, *Quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020*. Il ruolo dei *critical raw materials* e della sicurezza dei relativi approvvigionamenti è sottolineato anche dal "Rapporto Draghi" (*The future of European competitiveness. Part B, In-depth analysis and recommendations*, ad esempio a p. 61). A livello nazionale, il decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (*Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico*) definisce "misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate «strategiche» ai sensi degli articoli 3, paragrafo 1, e 4, par. 1 del regolamento (UE) 2024/1252 (...) in ragione del ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica" (art. 1, comma 1).

⁴⁰ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023, n. 1781/2023, *Quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori e che modifica il regolamento (UE) 2021/694* ("regolamento chip").

⁴¹ Cfr. *supra* note 2 e 3. A livello nazionale, una delle giustificazioni della reintroduzione del nucleare (disegno di legge recante "*Delega al Governo in materia di nucleare sostenibile del 2025*") è costituita dalla sicurezza energetica, vale a dire la stabilità e la sicurezza degli approvvigionamenti.

⁴² La direttiva del 14 dicembre 2022, n. 2557 (*Resilienza dei soggetti critici e che abroga la direttiva n. 2008/114/CE sulle infrastrutture critiche*, recepita con d.lgs. 4 settembre 2024, n. 134) delinea un quadro generale per affrontare "la resilienza dei soggetti critici rispetto a tutti i rischi, naturali e di origine umana, accidentali e intenzionali" (considerando 4), alla luce delle crescenti interdipendenze tra infrastrutture essenziali in tutta l'Unione riguardanti l'energia, i trasporti, le banche, le acque potabili, le acque reflue, la produzione/trasformazione/distribuzione di alimenti, la sanità, lo spazio, i mercati finanziari, le infrastrutture digitali, il settore spaziale (considerando 5). Nei mercati finanziari, questo approccio è stato declinato affrontando i rischi informatici degli operatori, per assicurare la resilienza operativa digitale del settore (regolamento europeo del 14 dicembre 2022, n. 2022/2554, *Digital Operational Resilience Act-DORA*).

⁴³ Nel discorso sullo stato dell'Unione, la Presidente della Commissione europea von der Leyen che evidenziato l'intenzione di "creare una coalizione di paesi che condividono gli stessi principi per riformare il sistema commerciale globale, come l'accordo globale e progressivo di partenariato transpacifico. Perché il commercio ci consente di rafforzare le catene di approvvigionamento, rendere i mercati più aperti, ridurre le dipendenze. In definitiva si tratta di rafforzare la nostra sicurezza economica" (Strasburgo, 10 settembre 2025).

⁴⁴ Ad esempio, lo *Strategic Compass for Security and Defence* del 2022 (*For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*) afferma che "mitigating strategic dependencies in others, and reducing the vulnerability of our value chains are critical if we are to meet the challenges of a more dangerous world and be more resilient. Cooperating with like-minded partners around the world, on a reciprocal basis, is essential for enhancing the EU's resilience and security of supply, while reducing strategic dependencies and increasing mutual benefits" (p. 43).

⁴⁵ Così anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 136/2025 che, nel pronunciarsi su un intervento regionale in materia di materie prime critiche di interesse strategico e alla relativa riconducibilità a materie trasversali di competenza statale, ha chiarito che "Come altri recenti interventi a livello eurounitario, il regolamento [2024/1252] mira, quindi, a perseguire e tutelare la sicurezza dell'Unione, secondo un concetto di sicurezza in rapida e continua evoluzione, che non si esaurisce nella dimensione prettamente difensiva sul piano militare, ma si estende alla dimensione economica, sociale e tecnologica,

Se dunque all'inizio del XXI secolo emerge il concetto di sicurezza economica e gli strumenti per il suo perseguimento sono sostanzialmente quelli del **controllo esterno** del buon funzionamento dei mercati nella convinzione che l'interdipendenza economica porti la pace, nell'attuale instabilità geopolitica l'integrazione e l'interconnessione economica tra Stati e imprese possono tradursi in fattori di vulnerabilità⁴⁶. Queste vulnerabilità vengono affrontate con misure non solo di controllo esterno, ma anche di **salvaguardia attiva** del funzionamento dei mercati e della resilienza delle economie, delle catene di approvvigionamento e delle infrastrutture critiche da shock esterni, coercizioni o attacchi informatici.

In altre parole, se resta costante l'obiettivo di assicurare stabilità finanziaria e crescita economica in modo da supportare la competitività⁴⁷, si diversificano gli strumenti della sicurezza economica e gli usi che se ne fanno, tanto che si comincia a segnalarne l'esercizio per realizzare obiettivi di politica industriale⁴⁸.

3. Sicurezza economica vs insicurezza giuridica: un paradosso contemporaneo

I passaggi fondamentali che hanno connotato l'affermarsi e l'evolversi del concetto di sicurezza economica sono costellati da una vera e propria esplosione di regolazioni a carattere pervasivo su temi specifici. Mi limito a

nella prospettiva di un sistema capace di assolvere alle sue funzioni essenziali in maniera autonoma e autosufficiente".

⁴⁶ R. Garofoli e B.G. Mattarella, *Governare le fragilità. Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, cit., p. 30-32.

⁴⁷ Il rapporto *The future of European competitiveness* definisce la sicurezza economica uno dei tre pilastri per la competitività, insieme al superamento del divario di innovazione nelle tecnologie avanzate e alla decarbonizzazione che sostenga la crescita (M. Draghi all'*High-level conference on competitiveness*, del 16 settembre 2025).

⁴⁸ Con riferimento alla disciplina nazionale del *golden power* (e in senso critico), B.G. Mattarella, *Il golden power nel quadro della disciplina amministrativa di impresa*, cit., p. 95, e R. Garofoli e B.G. Mattarella, *Governare le fragilità. Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, cit., p. 233. In ordine agli strumenti europei per la sicurezza economica (come il controllo degli investimenti e delle sovvenzioni estere), M.B. Armiento, *La "nuova" politica industriale europea: prospettive e problemi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, in corso di pubblicazione; con riferimento alla normativa "diretta a perseguire in diversi ambiti l'autonomia strategica dell'industria europea" (oltre a quella relativa al Green Deal e al Next Generation EU), E. Bruti Liberati, *La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2, 2024, p. 421.

commentare il fenomeno dal punto di vista nazionale (pure ampiamente legato al recepimento di norme europee, ma non solo).

Come visto, queste regolazioni trovano una “giustificazione” nell’esigenza di tutela e promozione della sicurezza economica, che sembra dunque rientrare in una nuova declinazione del fallimento del mercato costituito dalla fornitura inadeguata della difesa nazionale, un tradizionale esempio di “bene pubblico” in senso economico⁴⁹.

Seppure giustificate, le regolazioni a tutela della sicurezza economica sono espressione di ipertrofia regolatoria e alimentano incertezza giuridica; in quanto tali, giungono paradossalmente a contraddire una dimensione fondamentale della stessa sicurezza economica, vale a dire la *securité juridique*⁵⁰. In altre parole, **la regolazione della sicurezza economica contribuisce ad alimentare insicurezza giuridica, che mina alla radice la stessa sicurezza economica.**

La disciplina italiana dei poteri speciali e la sua applicazione concreta sono esempi paradigmatici di come la regolazione possa creare incertezza giuridica e delle relative conseguenze. Se ne propone una rapida lettura alla luce dei tre profili che compongono la sicurezza giuridica: chiarezza, stabilità, prevedibilità⁵¹.

Questa normativa **non è chiara**: si pensi all’incertezza sull’ambito di applicazione oggettivo dei poteri⁵² (si parte dalle sole attività strategiche chiave nei settori della difesa e della sicurezza nazionale⁵³, per arrivare servizi

⁴⁹ G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Il diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Il Mulino, 2022, p. 30.

⁵⁰ “In aggiunta agli aspetti della stabilità monetaria, finanziaria, e anche in certa misura della stabilità delle imprese, fondamentale sempre nel primo senso di interpretazione del concetto di sicurezza economica appare essere la garanzia del diritto di impresa dei cittadini. La garanzia del diritto di impresa implica la garanzia di un’effettiva tutela giudiziaria (...). Ma garanzia del diritto di impresa dei cittadini significa anche certezza del quadro normativo” (M. Clarich, *La sicurezza economica?*, cit.).

⁵¹ “La clarté de la loi est évidemment un élément essentiel de la sécurité juridique. (...) Le principe de sécurité juridique suppose que le droit soit prévisible et que les situations juridiques restent relativement stables” (Sécurité juridique, *Droit administrative*, 2021, Dalloz.fr). Cfr. anche Conseil d’Etat, *La sécurité juridique et la complexité du droit*, 2006, p. 281 ss.

⁵² “Non è consentito, in un ordinamento che si ispiri al valore dello Stato di diritto, che esso individui caso per caso le attività strategiche assoggettate ai poteri speciali” (G. Della Cananea, *Golden power e garanzie*, in G. Della Cananea e L. Fiorentino, *I “poteri speciali” del Governo nei settori strategici*, Editoriale scientifica, 2020, p. 239).

⁵³ In base all’art. 1, comma 1, decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 (*Norme in materia di 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 comunicazioni*), possono essere oggetto di poteri speciali le attività strategiche chiave nei settori della difesa e della sicurezza nazionale di competenza del Ministero della difesa e del Ministero dell’interno, come individuate dagli art. 1 e 2, d.P.C.M. 6 giugno

di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G⁵⁴, cibernetica⁵⁵, sistema finanziario e creditizio⁵⁶, dispositivi medicali, medico-chirurgici e di protezione individuale⁵⁷); all'assenza di raccordo procedurale⁵⁸ e sostanziale con altre normative e autorità di settore⁵⁹; all'indeterminatezza

2014, n. 108, *Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.*

⁵⁴ Peraltro, con la peculiarità che sono controllati accordi commerciali e acquisti di forniture, non operazioni tra imprese (decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, *Misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea*, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2019, n. 41, che introduce l'art. 1 bis, decreto-legge n. 21/2012, cit.).

⁵⁵ Decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, *Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica*, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, che modifica il decreto-legge n. 21/2012, estendendo l'ambito di applicazione del *golden power* in settori strategici, in linea con il regolamento europeo n. 2019/452 (cit.).

⁵⁶ L'art. 4 del regolamento n. 2019/452 (cit.) prevede che, nel determinare se un investimento estero diretto può incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri e la Commissione possono prendere in considerazione gli effetti potenziali (tra le altre cose) sulle infrastrutture finanziarie; da qui l'introduzione dell'art. 2, comma 1^{ter} nel decreto-legge n. 21/2012. Il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 ha compreso in via transitoria il settore finanziario, incluso quello creditizio e assicurativo, e il decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 ha reso tale previsione definitiva, modificando il decreto-legge n. 21/2012. L'art. 8 del d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179 (*Regolamento per l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, a norma dell'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56*) ha poi individuato le operazioni del settore creditizio rientranti nell'ambito di applicazione del *golden power*.

⁵⁷ Art. 15, decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*, convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40.

⁵⁸ Sull'esigenza di una normativa secondaria che disciplini la collaborazione istituzionale con autorità amministrative di settore, consentita dall'art. 2 bis del d.l. 21/2012, R. Angelini, *I rapporti tra le istituzioni nell'esercizio dei poteri speciali*, in G. Della Cananea e L. Fiorentino, *I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici*, cit., p. 289. Cfr. anche Osservatorio golden power, in collaborazione con Assonime, *Documento programmatico. Proposte di revisione della normativa in materia di poteri speciali*, 2025, p. 34. Allo stadio attuale, la normativa prevede solo che la Presidenza del Consiglio dei Ministri può chiedere informazioni e "il Gruppo di coordinamento può essere integrato, ove necessario, e in ogni tempo, da altri soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, di volta in volta invitati in relazione alla specificità della materia o dell'operazione, al fine di potenziarne le capacità di analisi" (art. 3, comma 2, d.P.C.M. 1° agosto 2022, n. 133, *Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 8, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21*).

⁵⁹ L'art. 4, d.P.R. n. 180/2020 (cit.) prevede l'attivazione dei poteri speciali quando "la tutela degli interessi essenziali dello Stato (...) non sia adeguatamente garantita dalla sussistenza di una specifica regolamentazione di settore, anche di natura convenzionale connessa a uno specifico rapporto concessorio". Quando non si configura un rapporto di prevalenza, la disciplina dei poteri speciali "interagisce" con discipline speciali, configurandosi un duplice vaglio, ad esempio da parte della Presidenza del C.M. e dell'autorità *antitrust* (M. D'Alberty, *Il golden power in Italia: norme ed equilibri*, cit., p. 88). Allo stesso modo, ciò potrebbe verificarsi in ordine ad "attività economiche di rilevanza strategica esercitate da imprese aventi ad oggetto i prodotti a duplice uso", che coinvolgono la Presidenza del C.M. e l'Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento della P.C.M. Ed ancora, "un investimento rispetto ad una società target quotata su un mercato regolamentato potrebbe essere oggetto di scrutinio sia da parte della PCM, ai sensi della disciplina Golden Power, sia da parte della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa ("CONSOB"), nonché delle eventuali altre autorità nazionali competenti UE e/o extra-UE" (Osservatorio golden power, *Documento programmatico. Proposte di revisione della normativa in materia di poteri speciali*, cit., p. 20).

delle previsioni sul procedimento amministrativo⁶⁰ (quanto al *dies a quo* per l'obbligo di notifica, alla durata del procedimento, ai criteri per la determinazione dell'importo delle sanzioni)⁶¹.

Hanno contribuito alla mancanza di chiarezza e al conseguente disordine normativo la formulazione senza rispettare le indicazioni basilari della tecnica legislativa⁶², tra cui la valutazione preventiva dei potenziali impatti⁶³. In sede di attuazione concreta delle norme, ciò ha comportato e comporta la presentazione da parte degli operatori economici di un numero elevatissimo di notifiche *golden power* "prudenziali"⁶⁴, un aumento del contenzioso, decisioni contrastanti tra autorità operanti in ambiti diversi.

Per poi guardare agli effetti che produce ⁶⁵ la mancanza di chiarezza, prendiamo il caso Unicredit/BPM. Dal decreto della P.C.M. e dalla sentenza del TAR emerge che la sicurezza economica: i) costituisce una componente della

⁶⁰ "Il Parlamento non ha disciplinato i procedimenti di esercizio dei poteri speciali. L'autorità governativa determina in autonomia i criteri e le modalità cui intende attenersi" (G. Della Cananea, *Golden power e garanzie*, cit., p. 329).

⁶¹ Osservatorio golden power, *Documento programmatico. Proposte di revisione della normativa in materia di poteri speciali*, cit., p. 30-31.

⁶² Come i principi generali per la produzione normativa; ad esempio, in base all'art. 13bis, comma 1, lett. b), legge 23 agosto 1988, n. 400, "ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare".

⁶³ Le analisi di impatto della regolazione-AIR e le valutazioni di queste effettuate dal Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione-NUVUR per le AIR delle amministrazioni centrali dovrebbero essere pubblicate sul sito istituzionale del Governo (cfr. rispettivamente art. 9, comma 7, e art. 2, comma 10, d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione*). Ciò avviene raramente (come si può facilmente verificare consultando il sito <https://www.governo.it/it/provvedimenti>). Per quanto qui rileva, attraverso i dossier della Camera dei Deputati è possibile fare la seguente ricostruzione: dei sette decreti-legge in materia di *golden power*, tre sono stati interessati da dichiarazioni di esclusione dall'AIR, in quanto "disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato" (come previsto dall'art. 8, comma 1, lettera b), d.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, abrogato e sostituito dal d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, cit., che disciplina le esclusioni all'art. 6); tre decreti-legge non sono stati corredati da AIR, né è stata dichiarata l'esclusione; il decreto-legge 10 agosto 2013, n. 104 (*Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*) è stato corredato da un'AIR semplificata (come previsto dall'art. 10, comma 3, d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, cit., per i decreti-legge), ma totalmente priva di dati informativi e apodittica nelle sue affermazioni; ciò è particolarmente sorprendente se si considera che si tratta del d.l. che ha esteso l'ambito di applicazione dei poteri speciali alle operazioni infragruppo in determinati ambiti: l'AIR non solo non quantifica – ad esempio - i costi per le imprese o il numero delle nuove notifiche per anno, ma afferma che "l'impatto positivo è per l'intera collettività, consentendo l'esercizio dei poteri speciali anche alle imprese infragruppo" (p. 155, Senato della Repubblica, XIX legislatura, fascicolo iter DDL S. 854, [dossier dl 104.pdf](#)).

⁶⁴ Nel 2024 sono aumentate sia le notifiche (660) che le pre-notifiche (175) "con una crescita del 17% rispetto all'anno precedente (ammontavano a 150 nel 2023 e a 43 nel 2022)" (*Relazione annuale 2025 sulla politica dell'informazione per la sicurezza, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, 2025).

⁶⁵ M. De Benedetto, *Diritto amministrativo e crescita economica*, cit., p. 199 ss.

sicurezza pubblica (e questa è una conferma)⁶⁶; ii) può essere compromessa da un'operazione che impatta sull'erogazione del credito a imprese e cittadini, un classico problema concorrenziale e di vigilanza (che antitrust europeo, Consob e BCE hanno ritenuto non preoccupante dai rispettivi punti di vista); iii) un'operazione economica tra imprese italiane⁶⁷ può comportare l'uso di poteri speciali (nati per tenere sotto controllo gli investimenti esteri⁶⁸) se riguarda attività strategiche che comportano “una grave minaccia per la sicurezza pubblica” (che però non sarebbe stata dimostrata, ad avviso della Commissione europea)⁶⁹. Ne deriva una torsione della nozione di sicurezza, che comporta anche frizioni tra l'interpretazione di sicurezza economica a livello nazionale e a livello europeo, creando così una situazione tale di incertezza sui mercati che l'operazione non è stata realizzata, seppure autorizzata con condizioni.

Il quadro normativo sui poteri speciali **non è stabile**. Basta menzionare l'accumulazione normativa attraverso decretazione di urgenza (ben sette decreti-legge tra il 2012 e il 2023), strumento che per sua natura incide anche sulla (scarsa) qualità delle norme introdotte e modificate. Alcuni decreti-legge (tutti adottati al di fuori di un'effettiva necessità ed urgenza)⁷⁰ hanno

⁶⁶ A livello nazionale, la sicurezza economica viene considerata un “contributo significativo alla sicurezza nazionale e alla sicurezza pubblica, che sono intrinsecamente interconnesse”, alla luce dell'evoluzione del contesto geopolitico a seguito della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina (punto 84, il T.A.R. Lazio, sez. I, sentenza n. 13748/2025 del 12 luglio 2025, che ha parzialmente accolto il ricorso presentato da UniCredit). Anche a livello europeo, la sicurezza economica è ormai un sottoinsieme della sicurezza pubblica europea (ad esempio, i meccanismi di controllo degli investimenti esteri si attivano per ragioni di ordine/sicurezza pubblica. Ciò che contesta la Commissione europea è che la nozione di sicurezza pubblica, che in base al regolamento concentrazioni può portare provvedimenti di tutela diversi da quelli previsti dalla disciplina sulla concorrenza, venga interpretata facendo riferimento alla disciplina nazionale del *golden share* (punto 97, Commissione UE, Valutazione preliminare Unicredit/BPM del 14.7.2025, C(2025) 4624 final).

⁶⁷ “Nei settori delle comunicazioni, dell'energia, dei trasporti, della salute, agroalimentare e finanziario, ivi incluso quello creditizio e assicurativo, sono soggetti all'obbligo di notifica (...) anche gli acquisti, a qualsiasi titolo, di partecipazioni da parte di soggetti appartenenti all'Unione europea, ivi compresi quelli residenti in Italia” (art. 2, comma 5, decreto-legge n. 21/2012, cit., introdotto dall'art. 25 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, *Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51). Non sono poche le posizioni contrarie a questa impostazione; ad esempio, l'Osservatorio golden power propone di escludere “dall'ambito di applicazione della Disciplina Golden Power, nei settori diversi dalla difesa e sicurezza nazionale, gli acquisti di partecipazioni, gli investimenti, gli atti od operazioni realizzati da soggetti intra-UE (ivi compresi i soggetti nazionali)” abrogate la possibilità di usare poteri speciali con riferimento agli acquisti di partecipazioni di operatori comunitari e nazionali, tranne che per i settori della difesa e della sicurezza nazionale, in modo da “promuovere un principio di sicurezza economica unionale e facilitare il rafforzamento delle imprese strategiche dell'UE” (*Documento programmatico. Proposte di revisione della normativa in materia di poteri speciali*, cit., p. 34).

⁶⁸ G. Della Cananea, *Il monito della Commissione Ue al governo sul caso Unicredit*, in *Il Foglio*, 15 luglio 2025.

⁶⁹ Punto 87, Commissione europea, Valutazione preliminare, Unicredit/BPM, cit.

⁷⁰ Oltre a numerosi d.P.C.M. di natura regolamentare e non.

modificato e integrato l'impianto originario, altri si sono affiancati a questo, cosicché la normativa si è sedimentata senza mai giungere a una riscrittura completa (un ripensamento è oggi richiesto a gran voce dagli operatori economici⁷¹ e da vari studiosi⁷²).

La normativa sui poteri speciali **non è prevedibile**. L'amplessima discrezionalità nella valutazione⁷³ (in ordine all'esercizio, al non esercizio o al contenuto della decisione, alla determinazione delle sanzioni)⁷⁴, così come la mancanza di trasparenza delle decisioni adottate⁷⁵, amplificano la percezione di imprevedibilità.

⁷¹ Osservatorio golden power, *Documento programmatico. Proposte di revisione della normativa in materia di poteri speciali*, cit.

⁷² Per tutti, S. Cassese, *Il controllo degli investimenti esteri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2025, p. 11 ss.

⁷³ Tale discrezionalità è stata definita espressione di alta amministrazione dal TAR Lazio (sez. 1, n. 13748/2025, cit., punto 11.5); ma si tratta di un approccio non condiviso. M. Dugato (*I golden powers tra espansione ed atipicità*, in *Munus*, n. 1, 2023, p. VIII-IX) evidenzia la natura mista del procedimento amministrativo *golden power*, "un ibrido in cui si fondono natura politica – economica, di alta amministrazione ed amministrativa". "È sufficiente che l'atto sia adottato da un'amministrazione alta (l'esecutivo) per qualificare lo stesso come atto di alta amministrazione?", si chiede A. Sandulli (*La febbre del golden power*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2022, p. 760), evidenziando poi che per compiere un adeguato controllo di proporzionalità come previsto dalla legge, occorre coerenza tra istruttoria e decisione finale (e non è possibile separare artificialmente l'analisi tecnica dalla decisione finale asseritamente politica) e un penetrante sindacato giurisdizionale amministrativo. Sul punto anche M. Clarich e G. Marra (*Golden power: il giudice conferma il potere dello Stato*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, aprile 2022), con riferimento alla sentenza del TAR Lazio n. 4488/2022, Sygenta. Per una configurazione dei decreti golden power come "atti politici a regime amministrativo europeo", S. Valaguzza, *Il golden power nella prospettiva del diritto amministrativo: osservazioni sullo strumento e sulle sue dinamiche*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2024, p. 311. Interessante comunque notare che, "in considerazione dell'elevata tecnicità e della celerità dei tempi del procedimento *golden power*, sia arduo per l'autorità politica discostarsi ragionevolmente dalle risultanze emerse in sede di Gruppo di coordinamento", che è "la sede dove emerge l'interesse alla tutela della sicurezza nazionale, rappresentato dalla combinazione tra l'istruttoria dell'Ufficio *golden power* e quella del Ministero o Dipartimento competente" (L. Marilotti, *La mano invisibile. Sicurezza nazionale e garanzia del mercato nel diritto amministrativo*, cit., p. 259-260 e 417).

⁷⁴ Nel caso Tim-Vivendi pur a fronte di un'operazione che avrebbe portato a un coordinamento e non ad un controllo, peraltro tra operatori europei, la P.C.M. ha usato poteri speciali considerando "Tim una impresa strategica per la difesa e sicurezza nazionale (in ragione del controllo di Tim su Telecom Sparkle, proprietaria di oltre cinquecentomila chilometri di cavi sottomarini nell'area mediterranea, e su Telsy Elettronica e Telecomunicazioni S.p.a., fornitrice di software e strumentazioni avanzate per le comunicazioni criptate" (L. Picotti, *Tim fra Francia e Stati Uniti: dal golden power del 2017 a quello del 2024*, in <https://www.osservatoriogoldenpower.eu/tim-tra-francia-e-stati-uniti-dal-golden-power-del-2017-a-quello-del-2024/>). Nel caso Unicredit BPM, come visto, i poteri speciali sono stati usati con riferimento a due imprese italiane. Diversamente, nella recente offerta pubblica di scambio di Monte dei Paschi di Siena sulla totalità delle azioni ordinarie di Mediobanca, la Presidenza del C.M. ha deliberato il non esercizio dei poteri speciali.

⁷⁵ Raramente i decreti *golden power* sono pubblicati (ad esempio, non è stato pubblicato il d.P.C.M. 18 aprile 2025, sull'uso dei poteri speciali con prescrizioni nel caso Unicredit S.p.a./Banco BPM S.p.a.; non è stato pubblicato il decreto di autorizzazione dell'investimento di Iren in Egea, autorizzato anche da AGCM il 26 giugno 2024) e la trasparenza è perseguita solo attraverso la pubblicazione di una relazione annuale dell'attività svolta, al fine di consentire il controllo parlamentare (art. 3bis d.l. n. 21 del 2012, cit.). Sull'esigenza pubblicare di decreti *golden power*, quantomeno per la parte non confidenziale, Osservatorio golden power, *Documento programmatico. Proposte di revisione della normativa in materia di poteri speciali*, cit., p. 14 e 60.

In un quadro di insicurezza economica generata dall'insicurezza giuridica sono scoraggiati gli investimenti (esteri e nazionali), minando così la crescita economica e la competitività, elementi corroboranti della sicurezza economica⁷⁶.

4. Alcune considerazioni conclusive

Dunque, la sicurezza economica è un'esigenza antica, che nel XXI secolo assume connotati sempre più articolati, non più legati solo all'accesso a materie prime o risorse essenziali.

Quanto agli strumenti, questi si sono differenziati a partire dal primo decennio del 2000 circa. Si tratta di interventi di natura diversa (come politiche, accordi internazionali, contratti), ma anche di regolazioni e provvedimenti.

Dall'analisi svolta nei paragrafi precedenti, emergono varie criticità, tra cui una prima è legata allo stretto rapporto sicurezza economica e sicurezza giuridica. La regolazione nazionale e le decisioni amministrative a tutela di interessi strategici non sono effettive (mancando di comprensibilità, nonché di capacità di conseguire la *compliance* e di produrre effetti coerenti con gli obiettivi perseguiti)⁷⁷ e la ricerca della sicurezza giuridica, perseguita con una iper-regolazione, porta ad una crescente incertezza e inefficienza economica. L'insicurezza economica mina alla radice la stessa sicurezza economica, con ricadute sulla crescita economica sostenibile e concorrenziale.

Una seconda criticità attiene al rapporto tra sicurezza economica e sicurezza nazionale. La sicurezza economica è oggi una componente essenziale (un sottoinsieme) della sicurezza nazionale; in questo modo, però, la nozione di

⁷⁶ L'incertezza giuridica "impedisce il calcolo della convenienza degli investimenti di lungo periodo, che è imprescindibile in un'ottica di sviluppo economico" (M. Clarich, *La sicurezza economica?*, cit.). "Il legame intrinseco tra lo Stato di diritto e la crescita economica sostenibile e concorrenziale" è evidenziato dalla recente risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2025, n. 2024/2116, *Agevolare il finanziamento di investimenti e di riforme per stimolare la competitività europea e creare un'Unione dei mercati dei capitali - relazione Draghi*.

⁷⁷ La prima determinante dell'effettività del diritto consiste nella sua comprensibilità e applicabilità. La seconda determinante dell'effettività è costituita dalla *compliance*. La terza ed ultima determinante dell'effettività è costituita dalla capacità di produrre gli effetti coerenti con gli obiettivi perseguiti (G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Il diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, cit., pp. 99, 104, 112).

sicurezza nazionale perde di chiarezza e i suoi confini (o meglio, i suoi strumenti) diventano mobili, alimentando così insicurezza giuridica.

Ne emerge un'esigenza pressante di semplificazione, razionalizzazione della regolazione e la trasparenza delle decisioni amministrative, vale a dire di quel poco che siamo in grado di gestire a livello nazionale. In un mondo di una complessità indicibile e (in ampia misura) ingestibile, sarebbe già qualcosa.

Al contempo, vi è da chiedersi se questo sarebbe sufficiente a garantire sicurezza economica e se la sicurezza economica non sarebbe più efficacemente perseguita attraverso una idea condivisa a livello europeo, supportata da discipline nazionali comunitariamente ispirate⁷⁸, così da sfuggire alle tentazioni protezionistiche che contraddicono l'idea stessa di sicurezza economica.

⁷⁸ Al fine di ridurre gli interventi ispirati ad obiettivi meramente protezionistici, già il regolamento sugli investimenti esteri del 2019 prevedeva misure di coordinamento, scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione, nonché di assistenza reciproca (considerando 7 e 16, regolamento n. 452, cit.). Nella medesima ottica, la relativa proposta di modifica del 2024 tende a prevenire "l'insorgere di ostacoli nel mercato interno degli investimenti" anche attraverso la definizione di norme e tempistiche armonizzate (punto 2.1). Sulla "comunitarizzazione" dei principi di ordine pubblico e sicurezza, V. Vinci, *Il riesame degli investimenti in uscita nei settori tecnologici critici nell'ambito della strategia europea per la sicurezza economica*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, fasc. 1, 2025, p. 268 ss., nota 10 e bibliografia richiamata.