



3 DICEMBRE 2025

La disciplina giuridica dei poteri speciali dello Stato per la tutela delle attività e degli asset di rilevanza strategica nel settore spaziale e aerospaziale

di Luca Vincenzo Maria Salamone
Direttore generale dell’Agenzia Spaziale Italiana



La disciplina giuridica dei poteri speciali dello Stato per la tutela delle attività e degli asset di rilevanza strategica nel settore spaziale e aerospaziale*

di Luca Vincenzo Maria Salamone
Direttore generale dell’Agenzia Spaziale Italiana

Abstract [It]: L’autore, dopo una breve illustrazione del quadro geopolitico e giuridico di riferimento nell’ambito del dominio spaziale, esamina la disciplina relativa all’esercizio dei poteri speciali (“golden power”), illustrando le diverse disposizioni normative a tutela degli asset strategici nazionali nel settore spaziale con particolare riferimento a quelli ad uso civile, “duale” e di difesa e sicurezza. Egli evidenzia, infine, come la regolamentazione e il ricorso all’istituto del “golden power” nel settore spaziale costituisca uno strumento irrinunciabile nel contesto geoeconomico attuale.

Title: The legal regulation of the State’s golden powers for the protection of strategic activities and asset in the space and aerospace field

Abstract [En]: The author, after a brief overview of the geopolitical and legal framework concerning the space domain, examines the regulation governing the exercise of special powers (“golden power”), illustrating the various legislative provisions aimed at safeguarding national strategic assets in the space sector, with particular reference to those for civil, “dual-use,” and defense and security purposes.

Finally, he highlights how the regulation and recourse to the “golden power” mechanism in the space sector represent an indispensable instrument in the current geoeconomic context.

Parole chiave: spazio; asset strategici; civile; militare; duale; poteri speciali

Keywords: space; strategic asset; civil; military; dual-use; golden power

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il quadro normativo di riferimento nel settore spaziale: generalità. 3. I settori di rilevanza strategica nel contesto spaziale nazionale. 4. Il quadro normativo nazionale di riferimento in materia di esercizio dei poteri speciali: generalità, procedure e introduzione al “golden power” nel settore spaziale e aerospaziale. 4.1. (Segue): evoluzione della normativa nazionale sul “golden power” e individuazione di «ulteriori» beni e rapporti nel settore delle infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali. 4.2. (Segue): il “golden power” per i beni ed i rapporti nei settori delle infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali a connotazione civile, ovvero non militare, ed a duplice uso (“*dual use*”). 4.3. (Segue): il “golden power” per attività, sistemi e materiali spaziali e aerospaziali per il sistema di difesa e sicurezza nazionale. 4.4. (Segue): coordinamento tra la disciplina del “golden power” nel settore spaziale e aerospaziale e il Regolamento (UE) 2019/452 che istituisce un quadro comune per il controllo degli investimenti esteri diretti. 5. Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referaggio. Nell’esercizio della libertà di espressione e di pensiero e nel rispetto dei relativi limiti, il contenuto della presente pubblicazione riflette esclusivamente il pensiero dell’autore e non, necessariamente, quello dell’Istituzione per la quale lo stesso presta servizio ovvero appartiene. Le opinioni espresse, a titolo personale, non vincolano in alcun modo l’Amministrazione di appartenenza.

1. Introduzione

Quando si parla di “Spazio” e, in generale, di “attività spaziali”¹ buona parte dei *media* e dell’opinione pubblica è, ancora oggi, portata a fare riferimento ad argomenti che, per decenni, hanno influenzato l’immaginario collettivo: le missioni spaziali, gli *space shuttles*, gli astronauti, i pianeti, gli asteroidi, ecc.; lo Spazio, tuttavia, non è solo questo ma è molto di più. Questo dominio, ancora poco conosciuto ai non addetti ai lavori, è oramai divenuto essenziale per la società moderna e la vita quotidiana di ciascuno di noi. I numerosi satelliti presenti nelle diverse orbite intorno alla Terra² garantiscono, infatti, una serie di servizi fondamentali – come ad esempio *internet*, la TV satellitare, i servizi meteorologici, il telerilevamento, la telemedicina, le comunicazioni (ivi incluse quelle militari³), la geolocalizzazione, la navigazione terrestre, marittima e area – oggi divenuti indispensabili per il funzionamento di molte delle ordinarie attività civili, economico-commerciali e vieppiù militari che si svolgono sia a terra che in mare. A tale ultimo riguardo, al giorno d’oggi, anche le prospettive di militarizzazione⁴ dello Spazio cominciano a diventare una realtà in continua evoluzione. Ciò, a ben vedere, potrebbe segnare, in un prossimo futuro, una nuova frontiera della conflittualità globale⁵ in cui – e non sembri fantascienza – non è da escludere

¹ La definizione di «attività spaziali» la si rinviene oggi nell’art. 2 della legge 13 giugno 2025, n. 89, recante «Disposizioni in materia di economia dello spazio» che annovera tra di esse: il lancio, il rilascio, la gestione in orbita e il rientro di oggetti spaziali, compresi lo smaltimento dalle orbite terrestri e la rimozione di oggetti, i servizi in orbita, l’assemblaggio e l’utilizzo di stazioni spaziali orbitanti nonché la produzione di oggetti nello spazio extra-atmosferico e sui corpi celesti; l’esplorazione, l’estrazione e l’uso delle risorse naturali dello spazio extra-atmosferico e dei corpi celesti, in conformità agli strumenti giuridici adottati a livello internazionale; il lancio, il volo e la permanenza, di breve o di lungo periodo, di esseri viventi nello spazio extra-atmosferico e sui corpi celesti; le attività condotte attraverso le piattaforme stratosferiche e i razzi sonda; ogni altra attività realizzata nello spazio extra-atmosferico e sui corpi celesti da operatori cui si applica la l. n. 89/2025.

² L’orbita terrestre bassa, l’orbita terrestre media e l’orbita geostazionaria sono note rispettivamente come LEO (“*Low Earth Orbit*”) per le orbite terrestri basse, MEO (“*Medium Earth Orbit*”) per le orbite terrestri medie, e GSO (“*Geostationary or Geosynchronous Orbit*”) per le orbite geostazionarie o geosincrone

³ Per quanto concerne le comunicazioni militari italiane esistono due tipologie: la prima è quella delle radiofrequenze, la seconda è la connessione satellitare che ha una latenza decisamente più alta. In Italia dette ultime tipologie di comunicazioni sono garantita dal programma SICRAL (Sistema Italiano per Comunicazioni Riservate e Allarmi), che è il primo sistema satellitare militare italiano di comunicazioni. Esso consente di garantire l’interoperabilità tra reti che richiedono un elevato grado di sicurezza e riservatezza delle informazioni (reti della difesa, della sicurezza pubblica, dell’emergenza civile e della gestione e controllo delle infrastrutture strategiche). Il programma SICRAL è costituito da satelliti geostazionari in grado di fornire servizi di comunicazione sia strategiche che tattiche. Lo scopo è quello di supportare le diverse missioni operative della difesa sia su territorio nazionale che al di fuori dei confini italiani. Il sistema, infatti, è stato concepito per garantire le operazioni connesse con l’attività di gestione delle crisi in aree dove le comunicazioni sono difficili da assicurare con i sistemi convenzionali, per approfondimenti si rinvia ad A. GIANISRACUSA, <https://aresdifesa.it/sicral-r1-per-la-difesa-italiana/> (AresOsservatorioDifesa), 19 Febbraio 2024.

⁴ È stato rilevato come «Nell’ambito della Difesa, il dominio spaziale si configura come un mezzo indispensabile per la conduzione delle operazioni militari sulla Terra sebbene, ad oggi, lo stesso non si qualifica come un luogo fisico della conflittualità. È per questo motivo che sotto il nome di “operazioni spaziali” rientrano prevalentemente attività quali le comunicazioni e la cattura di immagini per scopi di *intelligence*». In tal senso oggi «per “militarizzazione dello Spazio” si intende l’utilizzo di strumenti fisicamente localizzati nello Spazio extra-atmosferico per supportare attività che hanno luogo all’interno della troposfera», sul punto, vds. *Il futuro dei conflitti sarà nello Spazio. La militarizzazione spaziale tra fantascienza e realtà*, R. LEONI, in www.formiche.it, 27 dicembre 2024.

⁵ Si pensi ad esempio al tema del “nucleare” in ambito spaziale, da ultimo vds. R. LEONI, *Un reattore nucleare sulla Luna entro il 2030. La sfida Usa a Russia e Cina*, in www.formiche.it, 13 agosto 2025, con riferimento alla notizia della

anche il ricorso ai cc.dd. “scudi spaziali”⁶ che potrebbero integrare sensori spaziali e intercettori terrestri in un’unica rete di comando e controllo. Sul versante militare e della sicurezza, invero, quelli spaziali sono asset⁷ che per l’importanza che rivestono sul piano strategico e dell’interesse nazionale necessitano di un’adeguata protezione e tutela tanto quanto un asset terrestre, marittimo o aeronautico. Un attacco cibernetico su larga scala, elettromagnetico⁸ o, addirittura, cinetico ad infrastrutture (critiche) satellitari e ai relativi servizi ad esse connessi, sarebbe infatti in grado di mettere in crisi uno o più Stati, compromettendone la capacità comunicativa, informativa e di difesa e, con esse, la loro sicurezza interna. Al riguardo, il conflitto russo-ucraino⁹ e, da ultimo, quello più recente tra Israele e Palestina hanno reso ancora più evidente, da un lato, quanto sia strategicamente importante il dominio spaziale e, dall’altro, quanto siano vulnerabili i sistemi ad esso collegati rispetto a possibili azioni da parte di attori ostili, come gli attacchi informatici ovvero le azioni di disturbo. È emerso, allo stesso tempo, come tali asset possano fungere da indispensabile supporto o, di converso, da minaccia nelle stesse azioni di guerra¹⁰.

Di recente, ne ha costituito un tipico esempio il caso dell’attacco *cyber* subito dal servizio satellitare commerciale della società statunitense “*Viasat*”¹¹, di cui erano fruitori il Governo e le Forze Armate ucraine, prima dell’invasione militare dell’Ucraina del 24 febbraio 2022. Un altro episodio, anch’esso

costruzione di un reattore nucleare, dalla potenza di almeno 100 kW, sulla superficie lunare entro il 2030, quale sfida lanciata dagli Stati Uniti per battere sul tempo Russia e Cina. Il reattore, delle dimensioni di un normale *container*, verrebbe trasportato già assemblato sulla Luna e l’operazione stessa rappresenterebbe una prova generale in vista della colonizzazione di Marte. Non solo scienza però; sulla colonizzazione del satellite naturale della Terra si gioca anche una partita tutta geopolitica.

⁶ Sul tema degli “scudi spaziali” ed in particolare sul “*Golden Dome*”, vds. *Golden Dome, ecco come funzionerà lo scudo spaziale di Trump. I dettagli*, R. LEONI, in www.formiche.it, 14 agosto 2025, dal quale emerge come il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti abbia anticipato quale sarà l’architettura operativa del “*Golden Dome*”, lo scudo spaziale e missilistico voluto da Trump. In particolare, il Pentagono ha illustrato il *concept* di una struttura articolata su quattro livelli, che integrerà sensori spaziali e intercettori terrestri in un’unica rete di comando e controllo. Il progetto coinvolgerà tutti i principali colossi della difesa Usa e servirà a schermare il continente nordamericano da minacce balistiche e ipersoniche.

⁷ Il termine asset è un anglicismo ormai stabilmente accolto nel linguaggio giuridico ed economico italiano, utilizzato per indicare beni, risorse o infrastrutture di rilevanza strategica e considerato parte integrante del lessico specialistico.

⁸ Si pensi agli attacchi c.d. “*jamming*” mediante emissioni elettromagnetiche con antenne direzionali, ovvero al c.d. “*spoofing*” che permette di inviare segnali preconfezionati al ricevitore, che visualizza quindi una posizione, che non è quella effettiva, su questi temi si rinvia a F. FINUCCI *Operazione Satellite, I conflitti invisibili dalla Guerra Fredda all’Ucraina*, Roma, 2023.

⁹ Sul tema, vds. anche L. RIGGIO, *L’Italia nella geopolitica spaziale internazionale*, in *Rivista di intelligence italiana*, n. 3/2024, pag. 23 e ss.

¹⁰ Per uno specifico approfondimento sul tema si rinvia a *Lo Spazio serve a farci la guerra*, LIMES – Rivista italiana di geopolitica, n. 12/2021 ed in particolare G. FRIEDMAN, *Lo Spazio serve a preparare le guerre di domani*, pag. 47 e ss.

¹¹ Comunicato stampa del 10 maggio 2022 del Consiglio dell’Unione Europea: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/05/10/russian-cyber-operations-against-ukraine-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>. Tale operazione di disturbo della connessione *internet*, dei segnali di posizionamento e navigazione, compromise le capacità di comando della Difesa ucraina e pertanto la capacità di reazione bellica all’invasione russa. Soltanto a seguito dell’intervento della costellazione di satelliti denominata “*Starlink*” di Elon Musk, il fondatore di “*SpaceX*”, che mise a disposizione del Governo ucraino il servizio *internet* offerto dalla propria costellazione, il Paese invaso, recuperando la propria vitale capacità di comunicazione, riuscì a riprendere compiutamente le proprie attività militari difensive. Per approfondimenti sul tema, vds. anche L. RIGGIO, *L’Italia nella geopolitica spaziale internazionale*, cit., pag. 23 e ss.

risalente all'inizio del conflitto russo-ucraino, ha visto la Cina chiedere l'intervento dell'ONU al fine di esigere il rispetto del Trattato sullo Spazio del 1967 (v. *infra*), dopo che i satelliti spaziali lanciati da “SpaceX” si erano quasi scontrati, per ben due volte, con la propria stazione spaziale. Soltanto successivamente è emerso che i suddetti satelliti erano stati forniti da “Starlink” a sostegno delle forze di difesa ucraina, garantendo, in tal modo, la connettività gratuita utile al funzionamento dei propri droni militari per difendersi dalla Russia¹². Ed invero, il conflitto tra Russia e Ucraina ha aperto una nuova contrapposizione tra blocchi e sfere di influenza, generando nuovi equilibri e ripercussioni in vari contesti, compreso quello che riguarda il dominio spaziale: frontiera della competizione geopolitica dagli esiti imprevedibili. Durante tale conflitto, infatti, il dominio in questione è stato ampiamente coinvolto nello svolgimento delle attività belliche: si pensi ad esempio ai sistemi di osservazione satellitare e di georeferenziazione per la conduzione di operazioni militari ovvero all'acquisizione di dati e immagini per motivi di *intelligence*¹³.

In tal senso, a carattere più generale, può dirsi che, al giorno d'oggi, si sta assistendo ai primi conflitti bellici in cui le immagini satellitari disponibili a livello commerciale, fornite da operatori privati, possono avere un ruolo di rilievo nel procurare informazioni relative ai movimenti ed alla concentrazione delle truppe. Un numero sempre in aumento di società private, infatti, è oggi in grado di diffondere tali tipi di immagini che hanno un riflesso anche sulle analisi militari, contribuendo così ad alimentare la “*open source intelligence community*” che ha sempre più peso nell'*intelligence* geospaziale (GEOINT). Tale disciplina, mediante l'utilizzo di dati georeferenziati, rappresenta, descrive e analizza fenomeni che si sviluppano in determinate aree geografiche del globo¹⁴. Anche per tali ragioni, la NATO nel 2019 ha riconosciuto, per la prima volta, lo Spazio come dominio operativo, affiancandolo a quello terrestre, marittimo, aereo e *cyber*. Successivamente, nel 2021, l'Alleanza atlantica ha approvato l'espansione della c.d. “clausola di difesa collettiva”, di cui all'art. 5 del Trattato NATO, anche per attività ostili su assetti spaziali di uno degli Stati membri, sia che vengano messe in atto dalla Terra, sia direttamente nello Spazio¹⁵.

¹² Cfr. *The Gurdian* 27 dicembre 2021, *China berates US after “close encounters” with Elon Musk satellites*. Inoltre, sulla competizione spaziale tra USA e Cina e sul ruolo di “Starlink” si rinvia a F. MICHELIN, *Starlink ha un ruolo nella competizione spaziale Usa-Cina*, in www.formiche.it, 28 dicembre 2024.

¹³ Sul tema si rinvia a D. TARANTINO, *Sicurezza spaziale e intelligence. Il ruolo dell’Aeronautica militare*, in *Rivista di intelligence italiana*, n. 3/2024.

¹⁴ Sul tema, da ultimo vds. L. PICCIOLI, *Droni, missili, carri armati. Le immagini delle nuove armi di Pechino catturate dai satelliti*, in www.formiche.it, 18 agosto 2025.

¹⁵ Nell'ambito del dominio spaziale con riferimento alla NATO, di particolare interesse è, da ultimo, la *NATO Commercial Space Strategy* del 13 febbraio 2025. La strategia spaziale commerciale della NATO mira a rafforzare le relazioni dell'Alleanza con i *partner* spaziali commerciali e a migliorare la sua capacità di sfruttare la crescente gamma di servizi spaziali commerciali per soddisfare e orientare le esigenze di pianificazione operativa e di difesa della NATO in tempi di pace, crisi e conflitto. La strategia sosterrà l'attuazione della politica spaziale globale della NATO, definendo priorità chiare per consentire miglioramenti nella cooperazione con il settore spaziale commerciale, al fine di creare maggiori capacità e resilienza complementari per l'Alleanza. Detta strategia segue a distanza di un anno quella rilasciata dal Pentagono USA, pubblicata nell'aprile 2024, che mira a integrare le capacità del settore privato per la sicurezza nazionale

Passando al versante nazionale e ad ulteriore conferma della strategicità che viene attribuita oggi agli asset spaziali vale la pena di menzionare anche il d.P.C.M. 30 luglio 2020, n. 131, il quale, in aderenza all'art. 1 comma 2 lett. a) del d.l. 21 settembre 2019, n. 105 (convertito, con modificazioni, dalla l. 18 novembre 2019, n. 133), ha ricompreso nel “perimetro nazionale di sicurezza cibernetica” anche le amministrazioni pubbliche, gli enti e gli operatori nazionali, pubblici e privati operanti nel settore dello Spazio e dell'aerospazio. Lo Spazio, dunque, è stato inserito tra i settori di attività che rientrano nel citato “perimetro”; di conseguenza, i soggetti pubblici e privati che operano in ambito spaziale sono tenuti a fornire, a cadenza annuale, un elenco dei beni ritenuti strategici per il proprio settore cui applicare adeguati *standard* di cybersicurezza¹⁶. Pertanto, al settore spaziale e alle sue infrastrutture è riconosciuta una funzione essenziale per lo svolgimento di attività civili, sociali o economiche¹⁷ ritenute fondamentali per gli interessi dello Stato e dal cui malfunzionamento, o dall'interruzione, anche parziale, ovvero dall'utilizzo improprio, potrebbe derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale¹⁸.

Da quanto sopra evidenziato, appare pertanto evidente che il possesso, ovvero il mero controllo, di dette infrastrutture spaziali e la gestione dei relativi servizi da esse garantiti, in particolare quelli legati al campo dell'osservazione della Terra¹⁹, delle telecomunicazioni e della navigazione (GNSS²⁰), garantiscono senza dubbio – allo Stato e per esso al Governo che li controlla e li utilizza – un'indubbia supremazia strategica e vieppiù geopolitica e geoeconomica²¹. Nel mutato contesto geopolitico globale, appare quindi evidente

degli Stati Uniti, sfruttando l'innovazione e la scalabilità delle aziende commerciali. La strategia prevede la creazione di una riserva spaziale commerciale per garantire l'accesso ai satelliti durante i conflitti, la promozione di una maggiore trasparenza e l'adozione di norme di comportamento responsabile nello spazio. Un elemento chiave è la garanzia della disponibilità di servizi commerciali, anche attraverso la valutazione di protezioni finanziarie per le aziende coinvolte in scenari di guerra.

¹⁶ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2020, n. 131, recante «Regolamento in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105», convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133 (art. 3, comma 1, lett. c).

¹⁷ Per approfondimenti sugli aspetti anche economici del fenomeno spaziale, si rinvia a M. SPAGNULO, *Capitalismostellare. Come la nuova corsa allo spazio cambia la Terra*, Soveria Mannelli, 2022 e anche S. DI PIPPO, *Space Economy. La nuova frontiera dello sviluppo*, San Giuliano Milanese, 2022 e A. MESSENI PETRUZZELLI e U. PANNIELLO, *Space economy. Storia e prospettive di business*, Milano, 2019.

¹⁸ Sul concetto di sicurezza nazionale, cfr. A. ARESU, *Il dominio del XXI secolo. Cina, Stati Uniti e la guerra invisibile sulla tecnologica*, Milano, 2022; S. DE NITTO, *Il golden power nei settori rilevanti della difesa e della sicurezza nazionale: alla ricerca di un delicato equilibrio*, in *Dir. amm.*, 2022, 2, 553 ss.

¹⁹ Per approfondimenti sul tema dell'Osservazione della Terra, si rinvia a M.C. COMPARINI, *Dall'Osservazione della terra all'abitazione lunare*, in *Rivista di intelligence italiana*, n. 3/2024, pag. 121 e ss.

²⁰ Per “Global Navigation Satellite System” (GNSS) si intende una costellazione satellitare che fornisce segnali dallo Spazio in grado di trasmettere dati di posizione e temporali a ricevitori GNSS. I ricevitori usano questi dati per determinare la posizione. Per definizione, i sistemi GNSS forniscono copertura globale; esempi di sistemi GNSS includono l'europeo “Galileo”, lo statunitense “NAVSTAR Global Positioning System” (GPS), il russo “Global Orbiting Navigation Satellite System” (GLONASS) e il cinese “BeiDou Navigation Satellite System” che consentono di conoscere con estrema precisione le coordinate di un oggetto sulla Terra.

²¹ Sul tema si rinvia a E. COZZI, *Geopolitica dello Spazio. Storia economica e futuro di un nuovo continente*, Milano 2024; con particolare riferimento all'Italia vds. L. RIGGIO, *L'Italia nella geopolitica spaziale internazionale*, op. cit..

come sia sempre più sentita la necessità di attuare, sia sul piano sovranazionale che su quello nazionale²², un riassetto del quadro regolatorio afferente allo Spazio e alla tutela dei relativi asset. Ciò, da un lato, anche al fine di salvaguardare dalle scalate ostili società e aziende operanti in determinati settori di interesse strategico (si pensi a quelle che operano nel settore dei veicoli spaziali e aerospaziali, di satelliti e costellazioni, di sistemi di controllo satellitare e delle reti di comunicazione da essi gestite²³) con l'obiettivo di poterlo adeguare alle attuali sfide emergenti; e dall'altro, al fine di consentire agli Stati di poter mantenere il controllo dei propri assetti strategici²⁴, tutelando al contempo sia gli interessi nazionali²⁵ sia gli equilibri geopolitici.

2. Il quadro normativo di riferimento nel settore spaziale: generalità

Il progressivo sviluppo tecnologico nel campo dell'industria aeronautica, sensibilmente accelerato dal secondo conflitto mondiale, ha favorito la progettazione e la realizzazione di mezzi e veicoli spaziali e aerospaziali sempre più sofisticati in grado di raggiungere quote ed altitudini sempre maggiori, fino agli strati più esterni dell'atmosfera terrestre.

L'inizio della “corsa allo Spazio”, espressione con la quale viene indicata anche la prima “era spaziale”, viene convenzionalmente collocata al 4 ottobre 1957, data in cui l'URSS effettuò il lancio dello “*Sputnik 1*”, il primo satellite artificiale a essere messo in orbita attorno alla Terra. A questo evento, la risposta degli USA fu la costituzione della “National Aeronautics and Space Administration” (NASA) e il lancio, alcuni mesi dopo, del satellite “*Explorer 1*”²⁶. Lo sviluppo di tali attività fece sorgere l'esigenza, in seno alla

²² Al riguardo, v. G. G. NUCERA, *Osservazioni in tema di legislazioni nazionali sulle attività spaziali*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, pp. 423-449.

²³ In generale, possono considerarsi asset strategici spaziali: satelliti e costellazioni ad uso civile, duale o militare; infrastrutture di terra (centri di controllo, stazioni TT&C, *data center* di missione); software e tecnologie critiche (algoritmi di crittografia, moduli dei servizi pubblici di navigazione, es. PRS Galileo); reti di trasmissione dati spaziali con impatto su difesa, sicurezza e servizi essenziali.

²⁴ Ove per “critico” o “strategico” si intende ciò che è essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale della popolazione (e nel caso delle tecnologie critiche e delle attività economiche di rilevanza strategica, anche per il progresso tecnologico).

²⁵ Sul tema, cfr. anche R. GAROFOLI, *Golden power: mercato e protezione degli interessi nazionali*, in *Federalismi.it*, 31, 2022, disponibile al seguente link <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=48047>.

²⁶ Le due Nazioni che, in particolare nella seconda metà del XX secolo, si sono distinte per i progressi raggiunti nel settore aerospaziale e hanno conseguito i risultati più rilevanti sono gli Stati Uniti d'America (USA) e l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS). Nel corso della “Guerra Fredda” le due superpotenze, nella loro contrapposizione ideologica, tecnico-scientifica e militare, si sfidarono anche in quella che venne definita la “corsa allo Spazio” o “race Space”, con la costruzione e l'impiego di razzi e satelliti per l'esplorazione spaziale e lo sviluppo della propria potenza e supremazia militare.

Negli anni successivi, la competizione si fece sempre più intensa e dopo alcuni esperimenti condotti da entrambe le Nazioni con l'impiego di animali, l'URSS riuscì, per prima, nell'impresa di portare il primo uomo nello Spazio. Il 12 aprile 1961, infatti, l'astronauta Jurij Gagarin, a bordo della navetta “*Vostok 1*”, raggiunse il cosmo effettuando il primo volo umano nello Spazio. A tale impresa, gli USA replicarono con la missione denominata “*Freedom 7*”, che portò, il 5 maggio 1961, l'astronauta Alan Shepard nello Spazio suborbitale e, a seguire, in data 20 febbraio 1962, il suo collega John Glenn riuscì con successo ad orbitare per tre volte attorno alla Terra. La “corsa allo Spazio” raggiunse, poi, l'apice

comunità internazionale, di definire un “*corpus iuris spatialis*”²⁷ al fine di regolamentare l'esplorazione spaziale e tutte le operazioni ad essa collegate, inclusi il transito e lo stazionamento nello Spazio di veicoli e altri oggetti.

La produzione normativa si realizzò, in primo luogo, attraverso risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (ONU). La prima risoluzione in materia spaziale risale al 1957²⁸; con tale atto, l'Assemblea stabilì che l'invio di oggetti nello Spazio dovesse esclusivamente perseguire finalità pacifiche. A seguire, furono approvate le risoluzioni 1348 (XIII)²⁹ e 1472 (XIV)³⁰, rispettivamente del 1958 e del 1959, che introdussero il principio della necessaria collaborazione fra gli Stati in materia di esplorazione pacifica dello Spazio. Allo stesso tempo, l'Assemblea istituì il Comitato sugli usi pacifici dello Spazio extra-atmosferico («*Committee on the peaceful uses of outer space*» - COPUOS)³¹ – attivo ancora oggi – al quale affidò il compito di elaborare i progetti di codificazione della disciplina delle attività spaziali e che divenne, negli anni successivi, la sede nella quale sono stati approvati i cinque Trattati più importanti nel settore.

Il 20 dicembre 1961, venne adottato un altro importante documento: la risoluzione n. 1721/E (XVI), che sancì il principio della libera esplorazione dello Spazio, al fine di contenere eventuali rivendicazioni sovrane da parte di singoli Stati.

Il 27 gennaio 1967, le Nazioni Unite adottarono il primo vero Trattato sullo Spazio, dal titolo «*Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies*», anche noto come «*Outer Space Treaty*» (OST)³², entrato poi in vigore nel mese di ottobre dello stesso anno, che ha costituito – e rappresenta tutt'oggi – lo strumento giuridico principale in materia spaziale. Il Trattato, richiamando il contenuto della citata risoluzione n. 1721/E (XVI), prevede che l'esplorazione e l'uso dello Spazio extra-atmosferico siano aperti a tutti gli Stati a condizione che ciò avvenga a beneficio e nell'interesse dell'intera umanità. Inoltre, in analogia con tali principi il Trattato specifica che la Luna e gli altri corpi celesti non possano essere oggetto di appropriazione nazionale. Per quanto riguarda l'ambito militare, l'atto in discorso proibisce la collocazione di qualsiasi arma di distruzione di massa e l'esecuzione di esperimenti nucleari in orbita intorno alla Terra o nello Spazio o sulla Luna e sugli altri corpi celesti; fatta eccezione per i missili balistici intercontinentali trasportanti

con l'ambizioso progetto “*Apollo*” da parte degli USA, i quali riuscirono, il 21 luglio 1969, a portare il primo uomo sulla Luna, l'astronauta Neil Armstrong.

²⁷ Per approfondimenti storici sul percorso normativo in materia di legislazione spaziale si rinvia a S. MARCHISIO, *History, the Treaties, the Resolutions*, in T. Leclerc (eds.), *Space Law: Legal Framework for Space Activities*, ISTE and Wiley, New York-London, 2023, pp. 1-26.

²⁸ Vds. https://digitallibrary.un.org/record/207243/files/A_RES_1148%28XII%29-EN.pdf?ln=en

²⁹ Vds. https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_13_1348E.pdf

³⁰ Vds. https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_14_1472E.pdf

³¹ Vds. <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html>

³² Vds. https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_21_2222E.pdf, sul quale, per approfondimenti, si rinvia a S. MARCHISIO, *The Law of Outer Space Activities*, Roma, 2022.

ordigni nucleari, i quali si limitano ad attraversare lo Spazio orbitale, senza tuttavia possibilità di stazionarvi. Rimane, invece, libero qualunque diverso utilizzo militare dello Spazio extra-atmosferico, purché resti nei limiti fissati dallo “*ius ad bellum*” e dallo “*ius in bello*”³³.

Successivamente, la comunità internazionale ha adottato altri quattro Trattati che hanno codificato in maniera vincolante l’intera disciplina delle attività spaziali:

- l’Accordo sul salvataggio e il ritorno degli astronauti e sulla restituzione di oggetti lanciati nello Spazio del 1968³⁴, il quale introduce una forma di cooperazione tra gli Stati per il recupero, l’assistenza e la restituzione di un equipaggio spaziale o di un oggetto spaziale;
- la Convenzione sulla responsabilità internazionale per danni causati da oggetti spaziali del 1972³⁵, la quale prevede un regime di responsabilità in capo allo Stato di lancio o di nazionalità degli individui che abbiano causato l’illecito per gli eventuali danni sulla superficie terrestre o nell’atmosfera ad aeromobili in volo e di responsabilità, per colpa, dei danni causati nello Spazio extra-atmosferico su oggetti spaziali o persone;
- la Convenzione sull’immatricolazione di oggetti spaziali del 1975³⁶, la quale fornisce una definizione dello Stato di lancio e istituisce i registri nazionali ed internazionali a cui è necessario comunicare specifiche informazioni per l’iscrizione di oggetti spaziali;
- l’Accordo relativo all’attività degli Stati sulla Luna e sugli altri corpi celesti del 1979³⁷, il quale prevede che la Luna e le risorse naturali presenti in essa siano da considerarsi patrimonio comune dell’umanità.

Oltre ai Trattati sopra menzionati, il diritto internazionale dello Spazio si è ulteriormente arricchito con numerosi accordi bilaterali e multilaterali, norme consuetudinarie e fonti secondarie non vincolanti. Successivamente, dopo la fine degli anni Settanta, la produzione normativa internazionale in materia spaziale ha registrato un graduale rallentamento. Ciò, invero, in controtendenza rispetto al progresso scientifico e tecnologico conseguito dal settore, nel quale, peraltro, si è rilevata anche la comparsa di attori privati³⁸ in un campo in cui tradizionalmente hanno sempre operato soggetti statali³⁹. Tuttavia, nonostante

³³ Appare altresì interessante evidenziare che il regime giuridico di “*res communis omnium*” dello Spazio, definito dall’appena citato OST, ha diverse analogie con quello dell’alto mare contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS) del 1982. Allo Spazio, infatti, vengono estese le medesime libertà che sono riconosciute alle Nazioni sull’utilizzo dell’alto mare, come quella di navigazione, di sorvolo, esplorazione, a condizione che non venga rivendicata alcuna forma di sovranità sullo stesso e che tali attività non pregiudichino la pace e la sicurezza di altri Stati.

³⁴ Vds. https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_22_2345E.pdf

³⁵ Vds. https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_26_2777E.pdf

³⁶ Vds. https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_29_3235E.pdf

³⁷ Vds. https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_34_68E.pdf

³⁸ Tale cambio di paradigma segna l’evoluzione della *Space Economy*: dalla “*Old Space*” alla “*New Space*” economy.

³⁹ Al riguardo, è opportuno menzionare la cosiddetta “democratizzazione del dominio aerospaziale” che, come si è detto, sta avvenendo attraverso la proliferazione di soggetti privati nel settore, in grado di realizzare e lanciare autonomamente satelliti in orbita e quindi di poter acquisire e soprattutto fornire informazioni e dati di significativa

la suddetta evoluzione del quadro giuridico di riferimento, nell'ambito sovranazionale non risulta presente alcuno specifico riferimento a disposizioni tese a disciplinare la tutela delle attività e degli asset spaziali di rilevanza strategica rispetto a potenziali, pericolose, ingerenze esterne di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della sicurezza o dell'ordine pubblico sovranazionale. In tal senso, quantomeno a livello europeo, le prime disposizioni in materia si possono far risalire al recente Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 (entrato in vigore il 10 aprile 2019 ed operativo dal 11 ottobre 2020), che ha istituito un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti (IED) nell'Unione europea (v. *infra*).

Passando all'esame dell'ordinamento giuridico nazionale, il tema dello Spazio trova il proprio riferimento principale in cinque provvedimenti: la legge 28 gennaio 1970, n. 87, di ratifica ed esecuzione del sopracitato Trattato sullo Spazio (OST) del 1967; il d.P.R. 5 dicembre 1975, n. 965 di esecuzione dell'Accordo sugli astronauti del 1968; la legge 5 maggio 1976, n. 426, di ratifica della Convenzione sulla Responsabilità del 1972, cui è connessa la legge 25 gennaio 1983, n. 23; la legge 12 luglio 2005, n. 153, di adesione alla Convenzione sull'Immatricolazione del 1975.

Oltre a tali disposizioni, è opportuno menzionare anche la legge 30 maggio 1988, n. 186 con la quale è stata istituita l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI)⁴⁰, poi oggetto di riordino con il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 128. Detto decreto legislativo è stato successivamente oggetto di due modifiche. In primo luogo, ad opera della legge 11 gennaio 2018, n. 7, la quale, tra le sue più rilevanti novità, ha delineato una nuova *governance* mediante l'affidamento al Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero all'autorità all'uopo delegata, della direzione, della responsabilità politica generale e del coordinamento⁴¹ delle politiche dei Ministeri relative ai programmi spaziali e aerospaziali, nell'esclusivo interesse dello Stato⁴². Successivamente, gli artt. 30 e

rilevanza strategica al miglior offerente. Siamo infatti in un momento storico in cui le attività spaziali stanno vivendo un importante sviluppo e una fase di profondo e rapido cambiamento. Sono sempre più numerosi, come si è detto, i soggetti privati che stanno accedendo al mercato spaziale per offrire servizi in grado di rendere accessibile lo Spazio ad un numero di utenti sempre più vasto. Tra questi, vale la pena di annoverare la società "BlueOrigin" e la britannica "Virgin Galactic", nonché, in particolare, la sopra menzionata società "SpaceX" fondata dal noto miliardario Elon Musk, che possiede una propria costellazione di satelliti, denominata "Starlink", per l'erogazione di un servizio internet in banda larga a bassa latenza a livello globale, particolarmente utile e competitivo nelle zone remote del pianeta, oggi non dotate di alcun servizio; sul tema, si rinvia a M. SPAGNULO, *La nuova frontiera dello spionaggio spaziale*, pubblicato in *Le intelligenze dell'intelligence*, LIMES – Rivista italiana di geopolitica, n. 11/2023.

⁴⁰ Sull'ASI e sui suoi programmi attuali e futuri si rinvia a T. VALENTE, *I programmi dell'Agenzia Spaziale Italiana. L'oggi e il domani dello spazio italiano tra scienza, tecnologia ed economia*, in *Rivista di intelligence italiana*, n. 3/2024, pag. 81 e ss..

⁴¹ Sulla nozione di coordinamento si rinvia a nozione di coordinamento cfr. V. BACHELET, *L'attività di coordinamento della direzione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, 8 ss.

⁴² Per approfondimenti sul tema della *governance*, ivi incluso il ruolo del Comitato interministeriale per le Politiche relative allo spazio e alla Ricerca spaziale (COMINT), cfr. L. RIGGIO, *L'Italia nella geopolitica spaziale internazionale*, op. cit., pag. 25. Sui comitati interministeriali in generale, si rinvia a G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2017; ma vds. anche L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 165-207 e V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 771, l'autore descrive i comitati interministeriali come «una somma di competenze parziali, le quali vengono composte anziché col macchinoso tradizionale meccanismo del "concerto", con la istituzionalizzazione del concorso delle diverse volontà» e ancora F.

31 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (modificato dalla l. del 29 giugno 2022, n. 79) hanno apportato delle modifiche al sopra citato d.lgs. n. 128/2003, al fine di garantire in materia una maggiore semplificazione, efficienza e celerità d'azione nella realizzazione degli obiettivi di transizione digitale fissati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Al netto dei provvedimenti sopra citati, occorre tuttavia evidenziare la mancanza nel nostro ordinamento di una normativa spaziale nazionale di riferimento. Detta lacuna è stata colmata con la recente entrata in vigore della legge 3 giugno 2025, n. 89, recante «Disposizioni in materia di economia dello Spazio»⁴³. Invero, prima di questa recente “legge quadro nazionale”, in materia di attività spaziali si avvertiva sempre di più la necessità di dotarsi di una norma organica che permetesse all’Italia di essere al passo con i progressi che la scienza e la tecnologia hanno avuto nel settore favorendo. Del resto, solo in tal modo è possibile favorire la crescita economica del comparto e regolamentare, con una specifica disciplina, le attività spaziali condotte da soggetti privati autonomi e indipendenti. Tali intenti fanno pertanto da sfondo alla recente iniziativa governativa che ha portato all’approvazione della prefata prima “legge quadro” italiana sulle attività spaziali, con la quale viene introdotta nel nostro ordinamento, per la prima volta in assoluto, da un lato, un’apposita disciplina del sistema di autorizzazione delle attività spaziali condotte dagli operatori privati e, dall’altro, un sistema di vigilanza continua delle attività spaziali nazionali la cui competenza è attribuita all’Agenzia Spaziale Italiana⁴⁴.

Rimanendo aderenti al piano di indagine di cui alla presente analisi, giova tuttavia evidenziare che il suddetto provvedimento legislativo non entra nel merito della specifica disciplina in materia di esercizio dei poteri speciali (c.d. “golden power”⁴⁵) sulle attività e sugli asset di rilevanza strategica nel settore spaziale.

ZAMMARTINO, *Struttura organizzativa del Governo e suoi processi evolutivi: il ruolo dei Comitati interministeriali*, in *Amministrativamente*, 2023, 1, che sottolinea come l’utilizzo dei Comitati interministeriali debba avvenire in modo da non compromettere le competenze di cui sono titolari gli organi necessari del governo di cui all’art. 92 Cost. Secondo parte della dottrina, la partecipazione ai comitati interministeriali solamente di alcuni ministri, e non di tutti, minerebbe il principio della parità giuridica tra i ministri. Su tale aspetto si rinvia a G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, in *Politici e burocrati al governo dell’amministrazione*, G. D’AURIA - P. BELLUCCI (a cura di), Bologna, 1995, 208 ss.

⁴³ Sulla quale si rinvia a S. ZOLEA e T. GRAZIANI, *Spazio, verso una legge italiana*, Roma 2025; S. MARCHISIO, *Le novità del 25 giugno 2025: la Legge n. 89 sull’economia dello spazio e la proposta di Space Act dell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, editoriale 30 luglio 2025 e ancora S. MARCHISIO, *I principi generali della legge sulle attività spaziali e la posizione degli operatori privati*, in S. DI PIPPO, S. MARCHISIO, L. VIOLANTE (a cura di), *Space Economy, Space Industry, Space Law*, Bologna, 2024, pp. 185-206.

⁴⁴ Nel medesimo provvedimento legislativo di particolare importanza, inoltre, la disciplina inerente alla responsabilità per danni causati nell’ambito di un’attività spaziale autorizzata, anche in considerazione dei potenziali rischi ad essa connessi, con particolare attenzione alla responsabilità dell’operatore autorizzato allo svolgimento di un’attività spaziale e agli eventuali sistemi di garanzia assicurativa a copertura dei potenziali danni. Detto provvedimento prevede, infine, una serie di misure da mettere in atto per consentire uno sviluppo del comparto industriale, delle attività di ricerca scientifica e dell’innovazione tecnologica nel settore spaziale nazionale.

⁴⁵ Al riguardo, vds. anche B. ARGOLAS, *Il golden power tra Stato e mercato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2022, pag. 721 e ss. e G. DIBATTISTA, *La geometria (imprevedibilmente) variabile del “golden power”*, in *Le Società* n. 6/2024, pag. 657. Per un’ampia disamina dell’istituto dei poteri speciali cfr. F. MERUSI, *La Corte di Giustizia condanna la golden share all’italiana e il ritardo del legislatore*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2000, III, 1236 ss.; S. CASSESE, *Le privatizzazioni:*

A tale specifico riguardo, infatti, il citato provvedimento rinvia alla disciplina vigente in materia (v. *infra*) mendant l'art. 28, comma 2, a mente del quale «Resta ferma l'applicazione della disciplina in materia di esercizio dei poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale nonché per l'attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, nonché della legge 9 luglio 1990, n. 185, e del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 221».

3. I settori di rilevanza strategica nel contesto spaziale nazionale

Esaminato brevemente il quadro normativo di riferimento nel settore delle attività spaziali, occorre adesso soffermarsi sul concetto, decisamente più lato, di attività e settori strategici in ambito spaziale nazionale al fine di comprendere la reale necessità, e importanza, della specifica disciplina in tema di tutela degli stessi mediante l'esercizio di poteri speciali (“golden power”).

Come già anticipato, il settore spaziale rappresenta un ambito strategico dotato di caratteristiche trasversali poiché in grado di generare benefici in molteplici settori di primario interesse per la società civile, come i trasporti, la sicurezza, l'agricoltura, i beni culturali, il monitoraggio dei cambiamenti climatici, ecc.⁴⁶ In tal senso, uno dei primi settori strategici di rilievo – in quanto abilitante per tutti gli altri – è quello dell'accesso autonomo allo Spazio⁴⁷. In tale contesto, l'Italia è tra le pochissime Nazioni al

arretramento o riorganizzazione dello Stato?, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 579 ss; G. MINERVINI, *Contro il diritto speciale delle imprese pubbliche «privatizzate»*, in AA.VV., *Le privatizzazioni in Italia*, a cura di P. G. MARCHETTI, Milano, 1995, 165 ss.; G. ROSSI, *Privatizzazioni e diritto societario*, *ivi*, 125 ss; F. BONELLI, *Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali*, Milano, 2001; J. SODI, *Poteri speciali, golden share e false privatizzazioni*, in *Riv. soc.*, 1996, 368 ss.; R. GAROFOLI, *Golden share e Authorities nella transizione dalla gestione pubblica alla regolazione dei servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, 159 ss.; G. LOMBARDO, *Golden share (voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, Ist. Enc. It.; M. CLARICH - M. PISANESCHI, *Privatizzazioni (voce)*, in *Dig. Pubbl.*, Torino, 2000, 432; E. FRENI, *L'incompatibilità con le norme comunitarie della disciplina sulla golden share*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 11, 1145; Id., *Golden share e principio di proporzionalità: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 10, 1049; S. NINATTI, *Privatizzazioni: la Comunità Europea e le golden share nazionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 702; S. M. CARBONE, *Golden share e fondi sovrani: lo stato nelle imprese tra libertà comunitarie e diritto statale*, in *Dir. comm. internaz.* 2009, 03, 503; I. DEMURO, *La necessaria oggettività per l'esercizio dei poteri previsti dalla golden share*, in *Giur. comm.*, 2009, II, 640 ss.; F. SANTONASTASO, *La «saga» della «golden share» tra libertà di movimento di capitali e libertà di stabilimento*, in *Giur. comm.*, 2007, 302 ss.

⁴⁶ Piano Triennale delle Attività (P.T.A.) 2022-2024, approvato con deliberazione n. 52/2022 del Consiglio d'Amministrazione dell'Agenzia Spaziale Italiana in data 28 aprile 2022, pag. 4.

⁴⁷ L'accesso allo spazio, cioè la capacità di mettere in orbita satelliti o altri veicoli spaziali, è un fattore chiave della “*New Space Economy*”, a tre livelli: economico-industriale, strategico e tattico. Per anni il costo dei lanci spaziali, espresso in termini di prezzo per chilogrammo di carico utile da mettere in orbita (a seconda dei casi, LEO o geostazionaria) è stato una componente rilevante del costo complessivo di una missione. Solo negli ultimi anni, con la svolta tecnologica realizzata da “*SpaceX*”, introducendo lanciatori riutilizzabili e metodologie di produzione in larga scala, si è potuto abbattere di un fattore dieci ed oltre il costo del singolo lancio, rendendo così economicamente sostenibili, per esempio, le costellazioni di centinaia o migliaia di satelliti in orbita bassa. Ciò potrebbe creare un monopolio tecnologico di fatto: chi è in grado di offrire l'accesso allo spazio a prezzi contenuti e ragionevoli controlla di fatto gran parte del mercato spaziale mondiale, direttamente o indirettamente. A ben vedere, in tal senso, il tema è anche strategico; infatti, il tema dell'indipendenza e dell'autonomia strategica di una nazione o continente è strettamente collegato alle capacità autonome di accesso allo Spazio degli stessi. Per quanto concerne invece l'aspetto tattico, sempre più spesso esso viene prospettato anche per le missioni satellitari. L'idea non è nuova, anzi «è portata avanti da molti anni negli Stati Uniti in un programma

mondo (le cosiddette “*spacefaring Nations*”) ad avere una propria capacità di lancio satellitare⁴⁸. Ciò avviene mediante i lanciatori della classe “*Vega*”, nell’ambito delle attività condotte con l’Agenzia Spaziale Europea (ESA). Sul punto, si evidenzia che, di recente, sono stati raggiunti ulteriori importanti traguardi, sviluppando una nuova famiglia di lanciatori “*Ariane 6*” e “*Vega C*”, guidati da stringenti obiettivi di competitività. In questo contesto, l’Italia riveste pertanto un ruolo centrale nel progetto finalizzato ad acquisire autonomia strategica, in quanto responsabile dello sviluppo delle tecnologie connesse, inclusi i servizi di lancio per mini, micro e nano satelliti. Attualmente, detta tecnologia, oltre all’Italia, è detenuta anche da Stati Uniti, Francia (con i razzi “*Ariane*”), Russia, Cina, Giappone e altri Stati che fanno ricorso, per tali attività, ai missili balistici (Iran, Corea del Nord e Pakistan)⁴⁹.

In ambito nazionale, sono altresì di particolare interesse strategico anche le piattaforme di accesso allo Spazio e rientro sulla terra per *payloads* di carattere scientifico, duale e tecnologico, con l’obiettivo di offrire servizi competitivi sul mercato internazionale. A ciò si aggiunge il settore del volo sub-orbitale e le realizzazioni di “Spazioporti” che aprono nuovi scenari di ricerca, sperimentazione e sfruttamento commerciale dell’aerospazio attraverso l’utilizzo di quote non sfruttabili con gli altri asset aerei o spaziali *standard*.

Inoltre, tra i più importanti settori strategici in campo spaziale, oggetto di maggiore investimento da parte dell’Italia⁵⁰ figurano le telecomunicazioni e l’osservazione della Terra – in tal senso la nostra Nazione è ritenuta *leader* nel settore della geo-informazione. Al riguardo, si sottolinea che i relativi servizi e applicazioni satellitari (c.d. *downstream*) sono impiegati dalle Istituzioni nazionali⁵¹ per implementare le

governativo denominato “*Responsive Space*”. Si tratta di utilizzare piccoli satelliti (per telecomunicazione od osservazione della Terra) in combinazione con piccoli lanciatori (microlanciatori) per rendere operative missioni nel giro di poche settimane (se non pochi giorni) in risposta ad una emergenza improvvisa, sia essa un disastro naturale o un potenziale conflitto in un’area critica del pianeta», in tal senso M. LISI, come riportato in *Geopolitica spaziale, chi lancia di più al mondo?*, in www.key4Biz.it, 25 settembre 2025. Il settore dei lanciatori è quindi la chiave della corsa allo spazio; avere razzi propri significa autonomia completa: sviluppo tecnologico, operazioni di lancio, reti di terra, capacità di manutenzione. In sintesi: chi controlla i lanci controlla l’accesso allo spazio, rafforzando la propria sovranità geopolitica e autonomia tecnologica. Qui di seguito alcuni numeri diffusi da “*Space Stars*” per comprendere lo scenario internazionale: 260 lanci nel 2024 a livello mondiale, +200% rispetto al 2015 e +370% rispetto al 2005. Classifica 2024: Stati Uniti 154, Cina 68, Russia 17, Giappone 7, India 5, Iran 4, Unione europea 3. Dati 2025 (parziali): USA 124, Cina 50, Russia 11, Unione europea 5, India 3.

⁴⁸ Vds. *Il sistema-Paese Italia di fronte alle sfide dello Spazio: tra space economy, cooperazioni internazionali e cybersecurity*, di K. MUTI, O. CREDI, G. LA ROCCA, in <https://www.iai.it/sites/default/files/iai2315.pdf>

⁴⁹ Vds. F. FINUCCI, *Operazione satellite*, cit.

⁵⁰ La nostra Nazione, giova ricordarlo, si colloca come la sesta potenza spaziale sul piano internazionale ed il terzo contribuente a livello europeo per quota di investimenti, al riguardo cfr. «*Relazione sull’attività svolta dal Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR)*» dal 1° gennaio 2021 al 9 febbraio 2022 – seduta del 10 febbraio 2022.

⁵¹ Si pensi in tal senso al programma IRIDE, ambizioso progetto italiano per l’osservazione della Terra, considerato uno dei più importanti programmi spaziali europei degli ultimi anni. Sviluppato dall’Agenzia Spaziale europea (ESA) con il supporto dell’Agenzia Spaziale Italiana (ASI), il progetto è stato avviato dal Governo italiano nel dicembre 2021. Con un *budget* di circa 1,1 miliardi di euro, finanziato principalmente dal PNRR, IRIDE prevede il lancio di una costellazione di 68 satelliti entro il 2026. Il progetto coinvolge 47 aziende italiane e oltre 10 amministrazioni pubbliche, tra cui il

politiche nazionali relative alla salvaguardia dell'ambiente, del patrimonio culturale e paesaggistico nazionale; alla sicurezza; alla difesa, alle infrastrutture, al monitoraggio continuo del sistema agricolo, forestale e della pesca. In tale ambito, di rilievo è lo studio dei cambiamenti climatici, utile per prevedere, nei prossimi anni, l'evoluzione del fenomeno ed individuare idonee misure per mitigare gli effetti. In tale specifico settore dell'osservazione della Terra, ulteriori applicazioni concrete delle tecnologie spaziali satellitari consistono negli apparati c.d. "iperspettrali", in grado di analizzare lo scioglimento dei ghiacciai, la deforestazione, lo spettro delle radiazioni emesse dai materiali sulla superficie terrestre. Ciò al fine di valutare le emissioni di gas serra o il livello di maturazione delle colture e perfino per supportare la risposta della protezione civile in caso di calamità ovvero rilevare se e quanto una condotta o una nave per il trasporto di idrocarburi sversino liquidi inquinanti nell'ambiente o in mare. Altro settore nazionale strategico è quello della navigazione, nell'ambito del quale l'Italia ha svolto un ruolo significativo nello sviluppo e nel funzionamento del sistema di navigazione satellitare europeo "Galileo" contribuendo ad esso mediante diverse aziende e Istituzioni. Inoltre, grazie alle tecnologie spaziali, anche i settori della mobilità terrestre, aerea e marittima hanno registrato, nel tempo, importantissimi progressi.

Vi sono altresì settori strategici sempre più emergenti e, tra essi, il settore dell'"*In-Orbit Servicing*" che porterà a un cambiamento di paradigma nell'utilizzo dello Spazio circumterrestre introducendo, da un lato, la capacità di maturare ed espandere in orbita le infrastrutture, dall'altro, la capacità di riutilizzare e riconfigurare i sistemi in volo, oggi considerati spendibili una volta esaurite le risorse disponibili. Ciò costituirà uno strumento potente e versatile per elevare la sostenibilità delle iniziative in ambito spaziale, garantendo servizi quali il "*de-orbiting*" (spostamento di un oggetto su traiettorie di rientro nell'atmosfera) o il "*re-orbiting*" (spostamento di un oggetto in orbite che non interferiscono con quelle utilizzate dai satelliti operativi) di oggetti spaziali inattivi. Questo tipo di applicazioni è di fondamentale importanza soprattutto nello scenario futuro dell'utilizzo dello Spazio che prevede una crescita importante del numero di satelliti in orbita.

Da quanto sopra descritto, risulta di tutta evidenza come le telecomunicazioni, l'osservazione della Terra, la navigazione, lo studio dell'Universo e la ricerca scientifica, lo sviluppo di nuove tecnologie per la difesa, la sicurezza, l'*intelligence*, ecc. possano essere considerati settori di rilevanza strategica nel contesto spaziale nazionale e come, pertanto, altrettanto strategici siano gli asset utilizzati a tali scopi⁵². Ne consegue che la

Ministero della Difesa e la Protezione Civile. IRIDE, la cui gestione è stata affidata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri all'Agenzia Saziale Italiana, offrirà dati grezzi e servizi pronti all'uso per monitorare vari aspetti ambientali e infrastrutturali. La sostenibilità economica futura sarà garantita attraverso la diversificazione dei servizi e collaborazioni con il settore privato della "*space economy*"; sul tema si rinvia a G. LEVRINI, *La sfida di IRIDE. Costellazione di costellazioni*, in *Rivista di intelligence italiana*, n. 3/2024, pag. 67.

⁵² In tale senso, anche l'ultima Relazione annuale dell'*intelligence* 2023 sulla politica dell'informazione per la sicurezza, presentata al Parlamento dal Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, ha posto risalto all'importanza strategica dell'asset aerospaziale, affermando che «Nel settore spaziale il focus intelligence è stato volto a sostenere gli

presenza di numerosi settori spaziali di rilevanza strategica in ambito nazionale faccia emergere prepotentemente la necessità di garantire un’opportuna tutela degli stessi attraverso idonei istituti, tra i quali figura quello del “*golden power*” nel settore spaziale.

4. Il quadro normativo nazionale di riferimento in materia di esercizio dei poteri speciali: generalità, procedure e introduzione al “*golden power*” nel settore spaziale e aerospaziale

L’Italia, come si vedrà più dettagliatamente nel prosieguo del presente contributo, da diverso tempo, ha acquisito consapevolezza circa la necessità di garantire idonea tutela ad attività e settori strategici, emanando alcune norme, anche recenti, che mirano a preservare, attraverso il ricorso allo strumento del c.d. “*golden power*”⁵³, il controllo degli asset nazionali – ivi inclusi quelli afferenti al settore spaziale e aerospaziale (v. *infra*) – rispetto a potenziali pericolose ingerenze esterne nei confronti di aziende e vieppiù di tecnologie italiane⁵⁴.

Lo strumento nazionale del “*golden power*” ha il dichiarato intento di razionalizzare e delimitare la sfera ed i criteri per l’esercizio dei poteri statali sulle acquisizioni straniere nonché – all’epoca della sua introduzione nell’ordinamento giuridico nazionale – di risolvere il contenzioso europeo derivato dal

attori nazionali soprattutto nei comparti, come quello dei lanciatori, interessati da una apertura dei mercati anche al settore privato e dall’introduzione di nuove tecnologie. Nel contempo, l’azione di presidio informativo si è concentrata sulla tutela della catena del valore del settore satellitare, dove gli attori nazionali sono impegnati in rilevanti joint venture europee» e che «L’industria della difesa, anche alla luce della crescente conflittualità che caratterizza il contesto internazionale, continua a costituire un presidio strategico per la tutela della sicurezza nazionale, oltre a rappresentare sia un importante volano di ricerca e innovazione, sia un elemento di rilievo della proiezione commerciale italiana all’estero». Il documento, che ogni anno aggiorna sulla politica dell’informazione per la sicurezza e sui risultati ottenuti l’anno precedente dal comparto, ha inteso sottolineare, in particolare, quanto anche alla luce della crescente conflittualità che caratterizza il contesto internazionale l’industria del settore aeronautico, Spazio e difesa continui a costituire un presidio strategico per la tutela della sicurezza nazionale. Dalla stessa si evince, quindi, come l’industria AD&S (*Aerospace, Defence and Security*) italiana è tornata al centro delle dinamiche politico-economiche, ma anche strategico-militari. Questo attira l’interesse anche dei Paesi nemici e non solo, concentrati sulle realtà d’avanguardia tecnologica del settore. Le innovazioni nel campo dei sistemi d’arma e dei satelliti, nonché le posizioni importanti ricoperte da imprese italiane anche nelle joint venture euro-occidentali della difesa, fanno gola a molti attori internazionali. Ad interessare i nostri servizi di sicurezza è, in particolare, l’ingresso sempre più consistente nel settore dei soggetti privati. Al riguardo, un segmento dove l’intelligence ha concentrato la propria attenzione è stato quello dei lanciatori, cfr. Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, *Relazione annuale 2023 sulla politica dell’informazione per la sicurezza*, p. 80.

⁵³ Al riguardo, con riferimento alla disciplina italiana nel contesto europeo, si rinvia a S. PUGLIESE, *Toward a Multilevel System of Investment Control Oriented to Crisis Management: Italian Golden Power in the Framework of the EU FDI Screening Mechanism*, in J.H. POHL, T. PAPADOPOULOS, J. WIESENTHAL (eds.), *National Security and Investment Controls*, Springer, Cham, 2024, pp. 231-261 e ancora a M. LAMANDINI, F. PELLEGRINI, *Libera circolazione dei capitali, diritto di stabilimento e diritti speciali a favore dello Stato: dalla “golden share” al “golden power”*, in M. BENEDETTI, M. LAMANDINI (a cura di), *Diritto societario europeo e internazionale*, Milano, 2017, pp. 107-133.

⁵⁴ In via preliminare ed a carattere generale, può dirsi che il “*golden power*” si esercita in presenza di: operazioni societarie (fusioni, acquisizioni, cessioni di quote) che comportino il trasferimento, anche indiretto, del controllo su asset spaziali strategici a soggetti esteri; il trasferimento di rami d’azienda o beni che includano infrastrutture, impianti o tecnologie spaziali critiche; la concessione di licenze o diritti di utilizzo su software, brevetti o know-how strategico; contratti di fornitura o servizi che diano accesso a dati o infrastrutture classificate o riservate (nel dettaglio v. *infra*).

precedente sistema della “golden share”⁵⁵. In particolare, con l’introduzione dell’istituto del “golden power” ad opera del decreto-legge del 15 marzo 2012, n. 21 (convertito con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56), sono stati attribuiti allo Stato poteri speciali di intervento, col fine di salvaguardare, dalle scalate ostili, società e aziende operanti in determinati settori strategici di interesse nazionale.

Nello specifico, si tratta di un articolato sistema di poteri e controllo statuali – rientranti nel *genus* delle funzioni⁵⁶ di tutela di interessi pubblici primari tipiche dell’ordinamento amministrativo nazionale – che consente al Governo, in via eccezionale e con effetti piuttosto incisivi (pur sempre nel rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità e ragionevolezza), di intervenire sia nel caso in cui «attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave» di cui agli artt. 1, 1-bis e 2 del d.l. n. 21/2012 siano soggette a potenziale «minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale», che in ulteriori e non predeterminati casi «di un pericolo per la sicurezza e l’ordine pubblico» secondo tre principali modalità: 1) opponendosi all’acquisto da parte di soggetti esteri di partecipazioni ad imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, nonché in altri specifici settori; 2) ponendo il voto

⁵⁵ Sul tema, vds. F. BASSAN, *Dalla golden share al golden power: il cambio di paradigma europeo nell’intervento dello Stato sull’economia*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2014, 59 (nt. 53). «Come è noto, lo strumento della golden share è stato concepito in Inghilterra, nel contesto della campagna di privatizzazioni avviata dal governo Thatcher nella seconda metà degli anni ’80, con la finalità di garantire allo stato, per un determinato periodo, ampi poteri sulla gestione e sugli assetti proprietari delle società privatizzate», così A. TRISCORNIA, *Golden power: un difficile connubio tra alta amministrazione e diritto societario*, in *Riv. Società*, 2019, 4, 733 ss. Giova evidenziare che la disciplina nazionale dei poteri speciali del Governo era già stata oggetto di censure sollevate dalla Commissione europea e di una pronuncia di condanna da parte della Corte di Giustizia UE con sentenza del 26 marzo 2009 (causa C-326/07). Con tale sentenza, l’Italia era stata condannata per le disposizioni dell’art. 1, comma 2, d.P.C.M. 10 giugno 2004, di attuazione della normativa generale e recante la definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali; su tale sentenza v. G. URBANO, *Le regole comunitarie sulle società pubbliche: tutela della concorrenza, golden share e aiuti di Stato*, in www.giustamm.it (Rivista telematica di diritto pubblico), 2012, pp. 23 ss.; G. C. SPATTINI, “Vere” e “false” “golden shares” nella giurisprudenza comunitaria. La deriva sostanzialista della Corte di Giustizia, ovvero il “formalismo” del principio della “natura della cosa”: Il caso Volkswagen e altro..., in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc. 1, 2008, il quale evidenzia «Il problema non è più quello costituito dalla presenza di azioni d’oro o poteri speciali conferiti statutariamente o legislativamente ai poteri pubblici, bensì, ben più radicalmente, la questione della possibilità che il diritto societario dei singoli Paesi aderenti alla Comunità possa contenere delle normative che in qualche modo rendano differenziabile l’azionista pubblico da quello privato, o addirittura gli azionisti tra loro senza distinzioni di titolo proprietario, in ossequio al principio, non esistente nei Trattati, “one share, one vote”: ovvero la brutale messa in discussione della legittimità comunitaria del pluralismo dei modelli giuridici del capitalismo europeo destinato a cadere, sembra, sotto i “colpi di maglio” delle decisioni della Corte». Sul tema, vds. anche E. FRENI, *Golden share: raggiunta la compatibilità con l’ordinamento comunitario?*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 1/2013, pag. 25 e ss. e ancora S. M. CARBONE, *Golden share e fondi sovrani: lo stato nelle imprese tra libertà comunitarie e diritto statale*, in *Dir. comm. Inter.* 2009, 03, 503; I. DEMURO, *La necessaria oggettività per l’esercizio dei poteri previsti dalla golden share*, in *Giur. comm.*, 2009, II, 640 ss.

⁵⁶ Sul piano della teoria generale, in tema di “funzioni” vale la pena richiamare M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, II, 3, 1959, 11 ss., ora in *Scritti*, IV, Milano, 2004, 719 ss. Già nel 1959 Massimo Severo Giannini auspicava una riforma della pubblica amministrazione che partisse dall’individuazione e dalla distribuzione delle funzioni e che solo successivamente si occupasse dell’organizzazione e dello svolgimento dell’attività amministrativa. L’insegnamento di Giannini secondo cui, pertanto, la sequenza virtuosa della teoria organizzativa deve considerare, in ordine, le funzioni, gli uffici, i poteri e infine i titolari degli uffici.

all'adozione da parte delle stesse compagnie aziendali di determinate delibere assembleari⁵⁷; 3) e infine imponendo specifiche prescrizioni e condizioni⁵⁸ alla medesima categoria di imprese relative alla sicurezza degli approvvigionamenti, alla sicurezza delle informazioni, ai trasferimenti tecnologici e al controllo delle esportazioni.

Nello specifico, il d.l. n. 21/2012 è intervenuto sulla previgente disciplina della “golden share”⁵⁹, riformulando profondamente sia la *ratio* di detto istituto, sia le condizioni e l'ambito di esercizio dei poteri speciali dello Stato. L'applicazione della normativa in esame risulta estesa per effetto del passaggio da un approccio “soggettivo”, riferito allo specifico ambito delle società privatizzate ovvero sottoposte a controllo pubblico, ad uno “oggettivo”. Se, in passato, la possibilità di esercitare detti poteri era circoscritta alle «società» (cfr. art. 1 d.l. n. 332/1994) controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, ovvero da enti pubblici o comunque in mano pubblica operanti nel settore della difesa e della sicurezza nazionale, risulta ora esteso anche alle «attività» di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale nei settori dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni degli altri pubblici servizi (cfr. artt. 1, 1-bis e 2 d.l. n. 21/2012), nonché in taluni «ulteriori» (v. *infra*) ambiti di «attività» definiti di rilevanza strategica – tra i quali, con riferimento al presente piano d'indagine, rileva il settore spaziale e aerospaziale – e ciò a prescindere se le stesse siano svolte da società in controllo (diretto o indiretto) pubblico. In questo modo si è abbandonato il principio della “partecipazione privilegiata” statale nelle compagnie

⁵⁷ Al riguardo, giova precisare che le delibere o gli atti o le operazioni adottati o attuati in violazione del voto posto dal Governo sono nulli.

⁵⁸ In tema di imposizione di specifiche prescrizioni e condizioni la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che ferma restando la necessità di una rigorosa istruttoria ai fini della verifica della presenza di beni strategici e di operazioni riconducibili a quelle individuate dalla legge, la successiva decisione dello Stato di esercitare o meno i poteri speciali, attraverso l'imposizione di “prescrizioni”, “condizioni” ovvero opponendosi all'operazione, si connota per una amplissima discrezionalità, in ragione della natura degli interessi tutelati, attinenti alla sicurezza nazionale. In tal senso, le valutazioni sottese alla decisione di procedere al concreto esercizio dei poteri speciali costituiscono «scelte di alta amministrazione», come tali sindacabili dal giudice amministrativo nei ristretti limiti della sussistenza di una manifesta illogicità delle decisioni assunte (cfr. T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 13 aprile 2022, n. 4488, in *Giornale Dir. Amm.*, 2022, 5, 662, nota di L. MASOTTO). Sul tema cfr. anche T.A.R. Lazio-Roma, Sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 283 e T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 9 giugno 2025, n. 11160, secondo il quale la decisione dello Stato di esercitare o meno i poteri speciali in materia di golden power, attraverso l'imposizione di prescrizioni o condizioni, ovvero opponendosi all'operazione, si connota per una amplissima discrezionalità, in ragione della natura degli interessi tutelati e, come tale, è sindicabile dal giudice amministrativo nei ristretti limiti della sussistenza di una manifesta illogicità delle decisioni assunte, ovvero della inesistenza e/o incongruità della motivazione, o, ancora, dell'errato o travisato apprezzamento di risultanze fattuali (conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289; T.A.R. Lazio, Sez. I, 24 luglio 2020, n. 8742). Sulla sindacabilità delle omologhe decisioni prese negli Stati Uniti, in Francia e in Germania, si rinvia A.R. GAROFOLI, *Golden power e controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, cit. L'autore sottolinea, con riferimento ai provvedimenti di esercizio del golden power che «La relativa rimediabilità è fuori discussione e in questo l'Italia è diversa dagli Stati Uniti, come diverse sono la Francia (in cui l'esercizio del golden power è assoggettato alla giurisdizione del giudice amministrativo estesa al merito) e la Germania (dove, parimenti, l'esercizio del golden power è assoggettato alla giurisdizione del giudice amministrativo)».

⁵⁹ Come disciplinata dal decreto-legge n. 332/1994, convertito con la legge 30 luglio 1994, n. 47, rappresentava lo strumento finanziario, utilizzato dallo Stato nell'ambito di procedure di privatizzazione di società al fine di tutelare l'interesse pubblico in settori ritenuti strategici come la difesa, i trasporti, le telecomunicazioni e l'approvvigionamento energetico.

societarie, basato sulle cc.dd. “azioni d’oro” munite di prerogative speciali, per passare ad una normativa di carattere generale – come quella dell’attuale “golden power” – con la quale, in definitiva, si è usciti dall’ambito privatistico per entrare pienamente in quello pubblicistico⁶⁰.

Al riguardo, a differenza del precedente assetto, l’istituto del “golden power” si fonda su una diversa logica, alla cui base si pongono poteri pubblici, in *primis* di controllo e, a seguire, di tipo oppositivo e prescrittivo nonché, sebbene solo in ultima istanza, interdittivo e sanzionatorio.

Come già evidenziato, esso presenta un ambito di applicazione di tipo oggettivo, basato sulle attività afferenti ai settori strategici della difesa e della sicurezza nazionale ovvero dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e di altri pubblici servizi di rilevanza strategica, con la conseguenza che la forma della compagnie societarie diviene, ai fini dell’esercizio degli stessi poteri speciali, del tutto indifferente (*rectius*: neutrale). Difatti, la principale differenza con la normativa precedente si apprezza dal punto di vista operativo, in quanto la disciplina del “golden power” consente l’esercizio dei poteri speciali rispetto a ogni tipo di società, pubblica o privata, che svolge attività considerate di rilevanza strategica, e non più soltanto rispetto alle compagnie societarie privatizzate. Non indifferenti, invece, sono le ragioni di esercizio dei poteri speciali che devono essere ben motivate, anche ai fini di un eventuale vaglio giurisdizionale⁶¹ nel caso di (illegittimo) esercizio dei poteri speciali da parte dello Stato, e limitate ai settori dove esistono interessi strategici di rilevanza nazionale⁶².

Una visione d’insieme del d.l. n. 21/2012 consente di cogliere l’evoluzione relativa all’esercizio dei poteri speciali sulle imprese nazionali operanti nei settori dei servizi pubblici, tra i quali il settore della difesa, della sicurezza nazionale e, tra gli altri, anche quello aerospaziale: gli attuali poteri non risultano più

⁶⁰ Sul d.l. n. 21/2012 la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che l’esercizio dei poteri speciali *ex d.l. n. 21 del 2012*, ponendo delle limitazioni ai principi comunitari della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali, deve trovare la sua giustificazione nel perseguitamento del fine legislativo di consentire l’intervento statale qualora l’operazione societaria possa compromettere gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale, avuto riguardo all’incidenza su beni considerati di rilevanza strategica; per tale motivo, è escluso che l’esercizio dei poteri possa riguardare operazioni diverse da quelle previste dalla legge ovvero asset non individuati tra quelli “strategici” (cfr. T.A.R. Lazio, sez. I, 24 luglio 2020, n. 8742 e T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, Sent., 13 aprile 2022, n. 4488). Per approfondimenti si rinvia a R. GAROFOLI, *Golden power e controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, in *Federalismi.it*, n. 9/2019. Per una ricostruzione della disciplina de quo, vds. L. SALAMONE e G. PACIFICO, *La disciplina giuridica dei poteri speciali dello Stato sugli assetti societari e i trasferimenti tecnologici nei settori strategici alla luce del decreto-legge n. 23/2020 (c.d. “Decreto liquidità”) e dei dd.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179 e n. 180*, in *Il diritto amministrativo*, 2020.

⁶¹ Sul piano giurisdizionale giova rilevare che gli atti mediante i quali vengono esercitati i poteri speciali sono assoggettati al sindacato del giudice amministrativo (art. 133 co. 1, lett. z-*quinquies*, Codice del processo amministrativo). La sindacabilità dei suddetti atti era già prevista dal previgente regime normativo. In particolare, a seguito delle modifiche apportate dall’art. 4, comma 227, della l. n. 350/2003, il d.l. n. 332/1994 prevedeva che gli atti di opposizione e di voto fossero impugnabili entro 60 giorni davanti al T.A.R. del Lazio. La principale novità introdotta dal d.l. n. 21/2012 consiste nell’aver ricondotto tale ipotesi di giurisdizione nell’ambito della “giurisdizione esclusiva”; pertanto, non vengono meno i presidi di garanzia tradizionali. Infatti, i provvedimenti “golden power” sono sottoposti a controllo di legittimità della Corte dei Conti e al sindacato del giudice amministrativo, mentre, ad esempio, la disciplina statunitense esclude la *judicial review* sulle decisioni presidenziali.

⁶² In tal senso, vds. SALAMONE e G. PACIFICO, *La disciplina giuridica dei poteri speciali dello Stato sugli assetti societari e i trasferimenti tecnologici nei settori strategici, cit.*

correlati in maniera esclusiva alla partecipazione pubblica nell’azionariato, ma sono riferiti alle società operanti in “settori strategici” e non genericamente nei “settori dei servizi pubblici”. Come anticipato, inoltre, detto istituto opera attualmente a prescindere dalla titolarità in capo allo Stato di partecipazioni nelle imprese strategiche, stabilendo, altresì, i limiti e le condizioni per l’esercizio dei poteri speciali e, tramite il rinvio ad appositi decreti regolamentari (v. *infra*), gli ambiti nei quali essi operano, nonché le relative procedure amministrative. Esso, quindi, consente l’esercizio dei poteri speciali con riguardo a tutte le società che svolgono attività di rilevanza strategica e non più soltanto nei confronti delle società privatizzate ovvero in mano pubblica.

Il suddetto assetto della disciplina nazionale del “*golden power*”, tra l’altro, si pone in linea anche con il più recente approccio dell’Unione europea⁶³ discendente dal Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 (entrato in vigore il 10 aprile 2019 ed operativo dal 11 ottobre 2020), che ha istituito un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti (IDE) nell’Unione europea (v. *infra*), e al quale il d.l. n. 21/2012 si è, nel tempo, adeguato avendone recepito le disposizioni *self-executing*⁶⁴.

4.1. (*Segue*): evoluzione della normativa nazionale sul “*golden power*” e individuazione di «ulteriori» beni e rapporti nel settore delle infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali

Tornando alla normativa nazionale, sul piano delle ulteriori recenti misure di regolamentazione dell’utilizzo dei cc.dd. “poteri speciali”, possiamo annoverare principalmente quelle adottate dal Governo per contrastare gli effetti negativi provocati durante l’emergenza epidemiologica da Covid-19 anche nei settori industriali strategici, realizzate con l’introduzione del Capo III del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante «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» (cfr. artt. 15, 16 e 17). Il citato decreto-legge ha fatto seguito ad altri provvedimenti in tema di “*golden power*”, ed, in particolare, dapprima il decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2019, n. 41), con il quale era stato introdotto l’articolo 1-*bis* al decreto-legge n. 21 del 2012, relativo all’esercizio dei poteri speciali inerenti alle reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G e, successivamente, il decreto-legge 21

⁶³ Per una disamina dell’approccio europeo in materia, si rinvia a G. SABATINO, *The “Golden Power” on Foreign Investments in EU Law in the Light of Covid Crisis*, in *European Company Law*, n. 18, 2021, pp. 189-195; F. PRENESTINI, *Golden Power and Anti-Takeover Corporate Mechanisms*, in *European Company and Financial Law Review*, n. 19, 2023, pp. 591-621.

⁶⁴ Si dicono “*self-executing*” le norme sovranazionali (es. Regolamenti UE) o internazionali che, complete in tutti i loro elementi, sono suscettibili di applicazione immediata nell’ordinamento interno dei singoli Paesi. Sono norme, cioè, che prevedono nel dettaglio la disciplina della fattispecie cui si indirizzano, senza che sia necessaria un’attività integrativa di recepimento da parte dello Stato.

settembre 2019, n. 105 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 18 novembre 2019) che ha esteso l'ambito operativo delle norme in tema di poteri speciali esercitabili dal Governo nei settori strategici, coordinandolo con l'attuazione del Regolamento (UE) 2019/452 in materia di controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea (v. *infra*). Inoltre, l'articolo 4-*bis* d.l. n. 105/2019 ha introdotto nel d.l. n. 21/2012 l'art. 2-*bis*, che impone alle autorità amministrative di settore di collaborare fra loro⁶⁵, anche attraverso lo scambio di informazioni, al fine di agevolare l'esercizio dei poteri speciali. Nello specifico, l'ulteriore rafforzamento dei poteri speciali del Governo in materia di aziende strategiche è stato realizzato con le disposizioni introdotte dal decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23 (c.d. "Decreto liquidità", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 5 giugno 2020, n. 40) agli articoli 15, 16 e, indirettamente, all'articolo 17. Per effetto di dette previsioni normative sono stati ridefiniti l'ambito "oggettivo" e quello "soggettivo", la "tipologia", le "condizioni" e le "procedure" per l'esercizio da parte del Governo di poteri speciali volti alla salvaguardia degli asset proprietari delle società che operano in settori reputati strategici ovvero di interesse nazionale. Più in particolare, si tratta di disposizioni normative che hanno condotto a diversi risultati tra cui: l'ampliamento dei settori di intervento; la dilatazione degli obblighi di notifica; l'incremento dei soggetti tenuti alla notifica; l'avviamento della procedura d'ufficio; l'estensione dei poteri della Consob che, con provvedimento motivato da esigenze di tutela degli investitori nonché di efficienza e trasparenza del mercato del controllo societario e del mercato dei capitali, può prevedere, per un limitato periodo di tempo, casi di obbligo di comunicazione da parte dei soggetti che partecipano in un emittente di azioni quotate avente l'Italia come Stato membro d'origine, stabilendo all'uopo soglie ulteriori (in aggiunta alle soglie indicate nel primo periodo del comma 4-*bis* dell'art. 120, d.lgs. n. 58/1998), nella fattispecie del 5 per cento, per società ad azionariato particolarmente diffuso.

Nel dettaglio, con l'entrata in vigore dell'art. 15, d.l. n. 23/2020, sono stati anzitutto ampliati gli obblighi di «notifica»⁶⁶ alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, già previsti dal richiamato d.l. n. 21/2012 e dai

⁶⁵ Si tratta di: Banca d'Italia, Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), Autorità di regolazione dei trasporti (ART), Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e Gruppo di coordinamento costituito ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 agosto 2014 e oggi disciplinato dal d.P.C.M. n. 133/2022; a tale Gruppo le altre autorità non possono opporre il segreto d'ufficio, esclusivamente per le finalità di agevolare l'esercizio dei poteri speciali.

⁶⁶ La vigente disciplina sul "golden power" prevede l'obbligo di notifica all'autorità competente da parte di soggetti che intendono acquisire il controllo o una partecipazione rilevante in imprese italiane che operano in settori considerati strategici di cui agli artt. 1, 1-*bis* e 2, d.l. n. 21/2012. L'operazione va notificata al Governo prima che vi sia data esecuzione. In caso di una compravendita di partecipazioni o di azienda/ramo di azienda, è da eseguirsi prima del *closing*. In caso, invece, di operazione societaria, la notifica andrà fatta prima della delibera ovvero atto definitivo (in caso ad es. di fusione, prima dell'atto finale di fusione).

Seppur identificato come obbligo, la mancata notifica degli investimenti esteri diretti non comporta in automatico l'illegittimità dell'investimento stesso, ma può comportare l'avvio di un processo di valutazione del rischio e di intervento

correlati regolamenti attuativi al fine dell’eventuale esercizio da parte del Governo dei poteri speciali, prevedendo un’anticipazione degli stessi a garanzia dell’immediatezza d’intervento e l’integrazione della disciplina transitoria che lo stesso d.l. n. 105/2019 aveva già introdotto nell’attesa del completamento degli eventuali ulteriori appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri attuativi della nuova disciplina⁶⁷. Inoltre, più nello specifico la novella in argomento ha disposto l’ampliamento degli obblighi di notifica al Governo in relazione ai beni e ai rapporti di rilevanza strategica protetti (i cc.dd. “attivi strategici”), a tutti i settori contemplati dall’art. 4, comma 1, lettere da a) ad e), del Reg. UE n. 452/2019, e cioè non solo ai settori di cui alle lettere a) e b), fin qui rilevanti per il citato d.l. n. 21/2012⁶⁸, ma anche

delle autorità competenti. La legge prevede che le notifiche debbano essere effettuate dall’investitore interessato o dalla società *target* dell’operazione di acquisizione entro 10 giorni lavorativi dalla stipula dell’accordo che conferisce il controllo o una partecipazione rilevante nella società italiana. Il contenuto della notifica deve essere completo e ispirato alla massima trasparenza: vi vanno descritti non solo i dati e gli ambiti di attività delle imprese coinvolte, gli asset strategici interessati, ma anche il piano industriale perseguito con l’operazione, gli elementi per valutare l’influenza dell’operazione sugli interessi nazionali e così via. Essa si applica a investimenti esteri diretti che riguardano i settori considerati strategici di cui all’art. 1 del d.l. n. 21/2012. L’obbligo di notifica si applica sia agli investimenti diretti che agli investimenti indiretti, ovvero quando l’investimento viene effettuato tramite una società veicolo o una *holding*. Proseguendo nell’analisi si nota che il procedimento, che vede altresì coinvolto il Ministero competente per il settore di relativo interesse, deve concludersi, salvo specifici casi, entro 45 giorni con un decreto del Presidente del Consiglio che ponga condizioni o veti, o per il tramite di una delibera del Consiglio dei Ministri con cui si attesti la volontà politica di non esercitare tali poteri. Tale termine è variamente passibile di sospensione, in caso di notifica incompleta o di necessità di ottenere informazioni/pareri. Al fine di tutelare i soggetti coinvolti nelle operazioni inerenti ai settori strategici, invece, nel caso della mancata assunzione della decisione entro i termini di conclusione del procedimento, opererà l’istituto del “silenzio assenso”, consentendosi lo svolgimento dell’operazione segnalata. La prassi è comunque che il Governo reagisca in un arco temporale più breve (mediamente 15 giorni) e lo faccia in ogni caso, anche semplicemente confermando che l’operazione non sottostà alla normativa “golden power” o che non ricorrono i presupposti per esercitare sulla stessa i poteri speciali. L’autorità competente per la valutazione degli investimenti è il «Gruppo di coordinamento» per l’esercizio dei poteri speciali costituito ai sensi dell’art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 agosto 2014 e oggi disciplinato dal d.P.C.M. n. 133/2022; in caso di mancata notifica degli investimenti esteri diretti in Italia, la legge sul “golden power” prevede diverse sanzioni amministrative. In particolare, l’omessa notifica può comportare l’applicazione di una sanzione pari al doppio del valore dell’operazione e comunque non inferiore all’uno per cento del fatturato nell’ultimo esercizio per il quale sia stato approvato il bilancio, oltre alle sanzioni accessorie, inoltre le delibere o gli atti adottati in violazione della procedura dettata dal d.l. n.21/2012 sono nulli ed è altresì possibile che l’omessa notifica dell’investimento possa avere ulteriori conseguenze anche sul piano giuridico. Sulla notifica e sulla sua natura, v. *Cons. St. n. 6575/2023*, parr. 23.2.

⁶⁷ Le norme in esame hanno accordato al Governo la possibilità di espletare, anche d’ufficio, e su operazioni non notificate, l’esercizio dei poteri speciali previsti dalla normativa “golden power”. Ciò permette di tutelare la sicurezza delle filiere produttive che rappresentano gli interessi strategici dello Stato e di difenderne il controllo societario. Fermo restando l’obbligo di notifica, i poteri speciali di cui all’art. 2, d.l. n. 21/2012 relativi a società che detengono beni e rapporti nei settori di cui all’art. 4, comma 1, lett. a), b), c), d) ed e) del Regolamento (UE) 2019/452, ivi inclusi, nel settore finanziario, quello creditizio ed assicurativo, si applicano nella misura in cui la tutela degli interessi essenziali dello Stato, ovvero la tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico previsti dal medesimo art. 2 non sia adeguatamente garantita dalla sussistenza di una specifica regolamentazione di settore. Inoltre, si prevede che in caso di violazione degli obblighi di notifica la Presidenza del Consiglio dei Ministri possa avviare il procedimento ai fini dell’eventuale esercizio dei poteri speciali.

⁶⁸ Vds. art. 4, comma 1, let. A), Reg. UE n. 452/2019 che individua i seguenti settori: a) infrastrutture critiche, siano esse fisiche o virtuali, tra cui l’energia, i trasporti, l’acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l’archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie, e le strutture sensibili, nonché gli investimenti in terreni e immobili fondamentali per l’utilizzo di tali infrastrutture; b) tecnologie critiche e prodotti a duplice uso quali definiti nell’articolo 2, punto 1, Reg. CE n. 428/2009 del Consiglio, tra cui l’intelligenza artificiale, la robotica, i

quelli relativi alla sicurezza dell’approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l’energia e le materie prime, nonché alla sicurezza alimentare (lett. c); all’accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni (lett. d); alla libertà e pluralismo dei *media*, con l’espressa aggiunta del settore creditizio e assicurativo, complessivamente e genericamente inteso (lett. e). Il d.l. n. 23/2020 ha altresì previsto, con disposizione efficace fino allo scorso 31 dicembre 2020⁶⁹, che la stessa valutazione di rischio *ex art.* 2, comma 6, lett. a), d.l. n. 21/2012 «si applica anche quando il controllo ivi previsto sia esercitato da un’amministrazione pubblica di uno Stato membro dell’Unione europea», e non più solo quando l’acquirente sia direttamente o indirettamente controllato dall’amministrazione pubblica, compresi organismi statali o Forze Armate di un Paese non appartenente all’Unione europea, anche attraverso l’assetto proprietario o finanziamenti consistenti. Detta disposizione, come anticipato, ha tuttavia perso efficacia a partire dal 1° gennaio 2021.

Prima di proseguire nella disamina delle ulteriori modifiche introdotte dal d.l. n. 23/2020, è opportuno soffermarsi brevemente sulle caratteristiche del procedimento successivo alla notifica, il quale, vedendo coinvolti sia organi tecnici sia politici, presenta una rilevante complessità la cui gestione è affidata al «Gruppo di coordinamento»⁷⁰ presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituito per la prima volta con d.P.C.M. 6 agosto 2014⁷¹, relativo al «Regolamento recante disciplina delle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all’esercizio dei poteri speciali di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, e successive modificazioni ed integrazioni, della prenotifica e misure di semplificazione dei procedimenti» (v. *infra*), e i cui poteri sono stati novati e ulteriormente rafforzati ad opera del d.P.C.M. 1° agosto 2022, n. 133.

Al riguardo, si rileva che il Ministro, e per esso i suoi uffici, di volta in volta coinvolti nella fase istruttoria in relazione al tipo di materia trattata ai sensi dell’art. 5, comma 1, lett. b) del d.P.C.M. 1° agosto 2022, n. 133 (v. *infra*), sono competenti a condurre l’istruttoria e a raccogliere tutti gli elementi informativi utili per

semiconduttori, la cibersicurezza, le tecnologie aerospaziali, di difesa, di stoccaggio dell’energia, quantistica e nucleare, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie.

⁶⁹ Nello specifico, l’art. 15 decreto-legge n. 23/2020 ha aggiunto una lett. c) al nuovo art. 4-*bis*, comma 3-*bis*, d.l. n. 109/2015.

⁷⁰ Sul «Gruppo di coordinamento interministeriale» la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che nella fase istruttoria il compito del Gruppo di coordinamento, che si avvale del contributo partecipativo delle amministrazioni coinvolte, affiancate dal Dipartimento della pubblica sicurezza, oltre che dell’apporto partecipativo dei soggetti interessati dall’operazione di acquisizione, è quello di raccogliere gli elementi di valutazione tecnica da sottoporre al Consiglio dei ministri in sede collegiale, che non è pertanto vincolato o comunque tenuto ad adottare una motivazione rafforzata nel caso vengano formulate in fase istruttoria proposte differenti rispetto all’esercizio del potere di voto (cfr. T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 13 aprile 2022, n. 4488, in *Giornale Dir. Amm.*, 2022, 5, 662, nota di L. MASOTTO). Sul Gruppo per il coordinamento amministrativo e le attività propedeutiche, cfr. R. MORGANTE, *L’autorità di controllo sugli investimenti esteri diretti: profili organizzativi*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 1/2024, pag. 31 che analizza, anche in prospettiva comparata, le strutture amministrative preposte all’attività propedeutica all’esercizio del *golden power* da parte del Governo.

⁷¹ Detto d.P.C.M. individua altresì il Dipartimento per il coordinamento amministrativo (DICA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale ufficio responsabile delle attività di coordinamento, delle attività propedeutiche all’esercizio dei poteri speciali e delle attività istruttorie.

formulare una proposta di esercizio o meno dei poteri speciali. Quest’ultima, tradotta in uno schema di provvedimento di deliberazione, viene poi approvata dal «Gruppo di coordinamento» e inoltrata al Consiglio dei Ministri; in merito giova rilevare che l’eventuale notifica non obbliga il Ministro ad avviare la fase istruttoria, qualora ritenga che l’attività non rientri nella disciplina del “*golden power*”. In questo procedimento può osservarsi che il Consiglio dei Ministri assume il ruolo di vero e proprio decisore sostanziale, dovendo la delibera confluire nel decreto del Presidente del Consiglio, il quale, ove ritenga di accogliere la suddetta proposta, si conforma alla decisione assunta dal Gruppo di coordinamento, salvo il caso in cui all’esito dell’istruttoria si ritenga di non esercitare i poteri speciali. Il citato d.P.C.M. n. 133/2022 ha previsto, infatti, il potere del «Gruppo di coordinamento» di assumere la decisione di non trasmettere gli atti al Consiglio dei Ministri, salvo volontà di quest’ultimo di intervenire, quando si registra unanimità di vedute tra tutti i suoi componenti e i soggetti notificanti circa l’assenza dei presupposti per attivare il “*golden power*”. Si verificherebbe, dunque, una sorta di “estromissione” amministrativa dell’organo politico in presenza di decisioni che non richiedano alcuna ponderazione politica; in tale caso, la decisione tecnica di non esercizio è tempestivamente comunicata all’impresa ai sensi dell’art. 6, comma 1, lett. b) del d.P.C.M. 1° agosto 2022, n. 133.

Quanto al regime sanzionatorio⁷², fermo retando quanto previsto dallo stesso d.l. n. 21/2012 per i casi di inosservanza degli stessi obblighi di notifica – dalla violazione dell’obbligo di notifica discendono sanzioni amministrative e invalidità civilistiche, quali la nullità dell’eventuale delibera adottata – l’art. 16 del d.l. n. 23/2020 modifica gli artt. da 1 a 2-*bis*, d.l. n. 21/2012, nel senso, anzitutto, di abilitare il Governo ad attivarsi per l’eventuale esercizio dei poteri speciali anche nel caso di violazione degli obblighi di preventiva notifica degli atti e operazioni che vi siano soggetti, con correlato slittamento dei termini procedurali per l’esercizio degli stessi poteri a decorrere dall’accertamento dell’inottemperanza agli obblighi di notifica; in questo caso, pertanto, il d.l. n. 23/2020 legittima, in assenza di notifica, l’attivazione d’ufficio del procedimento istruttorio diretto alla verifica della sussistenza delle condizioni per l’esercizio dei poteri speciali.

Sempre alla luce delle modifiche introdotte dal d.l. n. 23/2020, al fine di ampliare l’area informativa per l’eventuale ricorso ad «una tutela rafforzata rispetto ad una tecnologia potenzialmente fondamentale in situazioni critiche e costituente una risorsa vitale per gli interessi pubblici in caso di emergenze nazionali, ivi incluse quelle sanitarie»⁷³, è previsto che la valutazione demandata al Governo di rilevanza delle acquisizioni di specifici attivi strategici, costituiti dalle reti di telecomunicazione elettronica con tecnologia 5G, di cui all’art. 1-*bis*, d.l. n. 21/2012, dal punto di vista della tutela del sistema di difesa e sicurezza

⁷² Che annoverano tra di esse dalle sanzioni amministrative pecuniarie fino alla nullità di atti, delibere ed operazioni eventualmente poste in essere.

⁷³ Così la relazione illustrativa al d.l. n. 23/2020, p. 16.

nazionale, prenderà in considerazione fra gli elementi indicanti la presenza di fattori di vulnerabilità che potrebbero compromettere l'integrità e la sicurezza delle reti e dei dati che vi transitano, anche «quelli individuati sulla base dei principi e delle linee guida elaborate a livello internazionale e dall'Unione europea»⁷⁴. Allo scopo di assicurare il consapevole esercizio dei poteri speciali nell'ottica di arricchimento del patrimonio informativo e valutativo, è inoltre integrato l'art. 2-*bis*, d.l. n. 21/2012, già rubricato «Collaborazione con autorità amministrative di settore», prevedendo che il sopracitato «Gruppo di coordinamento» interministeriale, in modo da raccogliere elementi utili all'applicazione della disciplina del *“golden power”*, possa anche «richiedere a pubbliche amministrazioni, enti pubblici o privati, imprese o altri soggetti terzi che ne siano in possesso, di fornire informazioni e di esibire documenti» e che, agli stessi fini, «da Presidenza del Consiglio può stipulare convenzioni o protocolli di intesa con istituti o enti di ricerca».

In un'ottica di implementazione amministrativa delle predette disposizioni, il Governo, ai sensi dell'art. 2, comma 1-*ter*, d.l. 15 marzo 2012, n. 21, ha quindi adottato l'apposito d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179, recante il «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», entrato in vigore il 14 gennaio 2021, attuativo della nuova disciplina del *“golden power”*, attraverso il quale sono state individuate le infrastrutture, le «ulteriori» tecnologie (ivi incluse quelle spaziale e aerospaziali) e le attività economiche esercitate dalle grandi imprese che devono essere protette contro eventuali tentativi di acquisizioni ovvero scalate estere incoraggiate dalla nuova crisi economica determinata dalla pandemia da Covid-19⁷⁵.

Dopo svariati interventi normativi realizzati nel corso del 2020 volti a rafforzare i poteri dello Stato di interporvi a tentativi di acquisizioni di aziende italiane strategiche, con il citato d.P.C.M. n. 179/2020, la disciplina del *“golden power”* viene pertanto estesa anche ad altri settori, tra i quali figurano – con specifico riferimento al presente piano di indagine – il settore delle «infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali non militari» (v. *infra*)⁷⁶. Il decreto in parola individua, infatti, i beni e rapporti di rilevanza

⁷⁴ Parole aggiunte all'art. 1-*bis*, comma 2, ultimo periodo, d.l. n. 21/2012.

⁷⁵ Sul tema si rinvia a L. SALAMONE e G. PACIFICO, *La disciplina giuridica dei poteri speciali dello Stato sugli assetti societari e i trasferimenti tecnologici nei settori strategici*, *op. cit.*

⁷⁶ A mente di detta disposizione, «Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della difesa, con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con i Ministri competenti per settore, adottati anche in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che è reso entro trenta giorni, decorso i quali i decreti possono comunque essere adottati, sono individuati, ai fini della verifica in ordine alla sussistenza di un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, compreso il possibile pregiudizio alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse

strategica per l’interesse nazionale «ulteriori» – e in quanto tali addizionali, sebbene, a parere di chi scrive, a “carattere integrativo affievolito” (v. *infra*, par. 4.3) – rispetto a quelli già individuati con gli altri (precedenti) decreti adottati in base all’articolo 1, comma 1, e all’art. 2, comma 1, sempre del suddetto d.l. n. 21/2012⁷⁷.

Per dovere di completezza giova infine evidenziare che, congiuntamente al d.P.C.M. n. 179/2020, è stato altresì adottato anche il sopracitato d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 180, recante «Regolamento per l’individuazione degli atti 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», con il quale (v. *infra*), sempre a norma dell’art. 2, comma 1, d.l. n. 21/2012, sono stati ridefiniti gli attivi di rilevanza strategica nei settori dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni, in sostituzione di quelli precedentemente individuati dal d.P.R. 25 marzo 2014, n. 86 che ha pertanto cessato di avere efficacia il 14 gennaio 2021⁷⁸. Con specifico riferimento al presente piano d’indagine, detto provvedimento, all’art. 2, comma 2, lett. c), individua, tra gli attivi di rilevanza strategica nel settore delle infrastrutture dei trasporti, anche gli «Spazioporti nazionali».

Giova soggiungere che oggi, successivamente all’introduzione del d.l. n. 187/2022, recante «Misure urgenti a tutela dell’interesse nazionale nei settori produttivi strategici», il quadro normativo complessivo si è ulteriormente evoluto verso un “sistema integrato” di poteri autoritativi e strumenti di sostegno all’economia dello Stato: laddove, infatti, vengano esercitati i cc.dd. “golden powers” – ivi incluso il settore delle infrastrutture e delle tecnologie e asset spaziali e aerospaziali – è possibile ricevere dal Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* (MIMIT) misure *ad hoc* attraverso la concessione di finanziamenti

nazionale, anche se oggetto di concessioni, comunque affidate, ulteriori rispetto a quelli individuati nei decreti di cui all’articolo 1, comma 1, e al comma 1 del presente articolo, nei settori di cui all’articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, nonché la tipologia di atti od operazioni all’interno di un medesimo gruppo ai quali non si applica la disciplina di cui al presente articolo».

Giova rilevare tra l’altro che, in tema di asset spaziali, la seconda parte dell’art. 2, comma 1-ter, d.l. n. 21/2012 dispone altresì che «In ogni caso, quando gli atti, le operazioni e le delibere hanno ad oggetto attivi coperti da diritti di proprietà intellettuale afferenti [...] alle tecnologie aerospaziali [...] la disciplina del presente articolo si applica anche all’interno di un medesimo gruppo, ferma restando la verifica in ordine alla sussistenza dei presupposti per l’esercizio dei poteri speciali. I decreti di cui al primo periodo sono adottati entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e sono aggiornati almeno ogni tre anni».

⁷⁷ A tal proposito, per uno schema riassuntivo dei regolamenti e delle corrispondenti attività strategiche, si rinvia a L. SALAMONE e G. PACIFICO, *La disciplina giuridica dei poteri speciali dello Stato sugli assetti societari e i trasferimenti tecnologici nei settori strategici*, *op. cit.*

⁷⁸ Sul piano delle fonti normative giova rilevare che la cessazione di efficacia di tale fonte regolamentare è stata prevista solo nel preambolo del d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 180, non potendo quest’ultimo decretarne direttamente l’abrogazione per il rispetto del principio di gerarchia delle fonti, pertanto sul piano strettamente tecnico il d.P.R. 25 marzo 2014, n. 86 non può dirsi abrogato ma solo privo di effetti. Ciò in quanto i decreti del Presidente del consiglio (d.d.P.C.M.), al pari dei Decreti ministeriali (d.d.mm.) hanno natura amministrativa, pertanto in quanto atti amministrativi in senso stretto, non hanno forza di legge e hanno carattere di fonte normativa secondaria ma di rango subordinato rispetto ai decreti del Presidente della Repubblica (d.P.R.) di cui all’art. 17 della legge n. 400/1988 e, come tali, possono derivare da norme di legge o regolamentari, ma non possono autonomamente promuoverle ovvero abrogarle.

corrisposti da Cassa Depositi e Prestiti (CDP). Il d.l. n. 187/2022, infatti, all'art. 2 introduce la possibilità di attivare interventi di sostegno economico nei confronti delle imprese destinatarie di misure inerenti all'esercizio dei poteri speciali riconosciuti al Governo dal citato d.l. n. 21/2012 sulla “*golden power*”. Tali interventi riguardano la possibilità per il MIMIT, su istanza dell'impresa, di valutare l'accesso prioritario della stessa al Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa e di valutare, con priorità, la sussistenza dei presupposti per l'accesso prioritario agli interventi erogati dal “Patrimonio Rilancio”⁷⁹ gestito da CDP. La norma consente, inoltre, all'impresa avente diritto, di formulare istanza per l'accesso prioritario agli strumenti dei contratti di sviluppo e degli accordi per l'innovazione. I criteri di valutazione delle possibilità sopraccitate, i termini e le modalità per l'accesso alle misure di sostegno sono determinati con decreto del MIMIT.

Peraltro, con specifico riferimento al “*golden power*”, in seguito alle modifiche introdotte dal decreto-legge 21 marzo 2022 n. 21, è stato introdotto l'obbligo di “prenotifica”⁸⁰ al fine di velocizzare l'istruttoria, in funzione deflattiva. Si tratta di un procedimento, da concludere nel termine di 30 giorni, parallelo a quello di notifica che ora assume un ruolo secondario, assegnato alla competenza del Dipartimento per il coordinamento amministrativo (DICA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale strumento reca vantaggi sia alle strutture deputate alla gestione del procedimento, sia alle stesse imprese notificanti, costituendo una sorta di procedura “*fast track*” volta alla celere definizione del procedimento, senza pregiudizio della libertà di autodeterminazione negoziale.

Da ultimo, giova richiamare l'art. 7, comma 1, del d.l. 10 agosto 2023, n. 104 (cosiddetto “decreto asset” o “*omnibus*”), convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136, che ha introdotto modifiche alla disciplina dei poteri speciali, sancendo che i poteri speciali relativi a energia, trasporti, comunicazioni e altri attivi identificati dai fattori critici europei si applichino anche a operazioni interne a un gruppo (c.d. “infragruppo”) societario quando queste coinvolgano attivi coperti da proprietà intellettuale legati all'intelligenza artificiale, ai macchinari per la produzione di semiconduttori, alla cybersicurezza e alle altre

⁷⁹ A seguito del propagarsi della pandemia Covid-19 e della conseguente crisi economica, è stato elaborato il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 134, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19». L'art. 27 del d.l. n. 34/2020 ha disposto la creazione di un patrimonio destinato all'attuazione di interventi di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano (c.d. “Patrimonio Rilancio”).

⁸⁰ In considerazione del numero sempre più elevato di notifiche ricevute dalla Presidenza del Consiglio è stata introdotta una procedura di «prenotifica» attraverso la quale è possibile ricevere dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri indicazioni circa l'applicabilità della normativa e alle prospettive di autorizzazione di una data operazione prima che questa sia realizzata. Il Governo può fornire la propria risposta entro 30 giorni (in mancanza di risposta nel termine occorre effettuare la formale notifica) che può avere i seguenti esiti: l'operazione non rientra nell'ambito di applicazione della normativa “*golden power*”; l'operazione rientra nell'ambito di applicazione della normativa “*golden power*”, ma il Governo ritiene manifestamente insufficienti i presupposti per l'esercizio dei poteri speciali; l'operazione rientra nell'ambito di applicazione della normativa “*golden power*” e quindi occorre effettuare una formale notifica. La natura deflattiva della procedura di prenotifica consente al Governo, per prassi, di fornire una risposta nell'arco di alcuni giorni e, nel caso la stessa sia negativa, si potrà procedere all'operazione prevista.

tecnologie avanzate come lo stoccaggio energetico, la quantistica e il nucleare, o le tecnologie per la produzione alimentare, qualora vi sia il coinvolgimento di soggetti esterni all’Unione Europea nonché, per quanto riguarda il presente piano di indagine, le «tecnologie aerospaziali». Inoltre, nel d.l. 10 agosto 2023, n. 104, attraverso l’articolo 9, comma 1, il Governo ha proposto di considerare asset di rilevante interesse nazionale per lo sviluppo delle attività di ricerca scientifica e tecnologica, le opere, gli impianti e le infrastrutture strettamente necessari alla realizzazione di «osservatori astronomici» sul territorio nazionale, nell’ambito di programmi coordinati e finanziati dall’Agenzia Spaziale Italiana (ASI) o dall’Agenzia Spaziale Europea (ESA). Per tale ragione, la stessa norma, al comma 2, prevede che l’approvazione del progetto delle opere, degli impianti e delle infrastrutture strettamente funzionali e necessari alle attività di ricerca svolte dall’osservatorio equivalga alla dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dei lavori. Pertanto, per la loro realizzazione non possono essere opposti vincoli di carattere paesaggistico o urbanistico, in deroga alla disciplina di cui all’articolo 142, comma 1, lettere d), f) e g), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. La disposizione in oggetto, in un’ottica di semplificazione, ha lo scopo di consentire la realizzazione di interventi, opere e costruzioni afferenti al settore spaziale, con specifico riguardo alla costruzione di «osservatori astronomici» e al potenziamento dei programmi coordinati e finanziati dall’ASI o dall’ESA. Infine, giova rilevare che l’applicazione della suddetta disciplina dei poteri speciali, con particolare riferimento al settore spaziale e aerospaziale, non è stata oggetto di modifiche ad opera della recente l. n. 89/2025 sull’economia dello Spazio. A tale specifico riguardo, infatti, il citato provvedimento rinvia semplicemente alla disciplina vigente in materia (v. *infra*) mendiate l’art. 28, comma 2, a mente del quale «Resta ferma l’applicazione della disciplina in materia di esercizio dei poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale nonché per l’attività di rilevanza strategica nei settori dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni, di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, nonché della legge 9 luglio 1990, n. 185, e del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 221».

4.2. (*Segue*): il “golden power” per i beni ed i rapporti nei settori delle infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali a connotazione civile, ovvero non militare, ed a duplice uso (“*dual use*”)

A seguito delle intervenute ulteriori modifiche introdotte in materia di “golden power”, il sopracitato d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179, recante «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», indica agli articoli da 3 a 12 i “nuovi” e «ulteriori»⁸¹ settori di beni e rapporti ai quali si applica l’istituto in esame; ne consegue che la disciplina in argomento – con specifico riferimento al settore spaziale e aerospaziale – è oggetto di una sorta di “doppio binario” procedurale normativo-amministrativo. Infatti, mentre il d.P.C.M. n. 179/2020 (v. *infra*) procede sul piano amministrativo all’individuazione di alcuni beni e rapporti spaziali e aerospaziali a connotazione civile, ovvero non militare, nonché di quelli a duplice uso (c.d. “*dual use*”) sui quali ricade e incide la disciplina in argomento; d’altro canto, sul piano normativo-procedurale, gli atti e le operazioni oggetto di notifica che interessano gli asset in questione e le relative procedure sono disciplinate ai commi da 2-*bis* a 8-*bis* (*i.e.* notifiche, procedimento, coordinamento con il regime europeo) del citato art. 2 del d.l. n. 21/2012, in combinato disposto con il già citato d.P.C.M. n. 133/2022 (v. *supra*)⁸² e con i principi generali della l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo applicabile anche all’esercizio dei poteri speciali, secondo una procedura “bifasica”⁸³.

Giova rilevare che nel settore in argomento, il requisito per l’esercizio dei poteri speciali, a differenza del settore difesa e sicurezza (v. *infra*), è la indefettibilità di una situazione eccezionale, normativamente non predeterminata, «in ordine alla sussistenza di un pericolo per la sicurezza e l’ordine pubblico», ossia una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici in fatto di sicurezza «compreso il possibile pregiudizio alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti». A ben vedere, mentre il d.P.C.M. n. 179/2020 individua i beni ed i rapporti nei settori delle infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali oggetto di possibile esercizio dei poteri speciali; dall’altro, non è espressamente determinata la specifica minaccia che possa dare luogo all’attivazione degli stessi; pertanto, l’individuazione in concreto rientrerà nella sfera di discrezionalità del Governo. Invece, le tipologie di poteri e relative modalità di esercizio hanno, con qualche differenza, lo stesso schema previsto per il settore della difesa e sicurezza nazionale di cui al d.P.C.M. n. 108/2014 (v. *infra*). Tuttavia, la nazionalità – specialmente del soggetto che fa propri gli asset ovvero dei rapporti

⁸¹ Sulla portata del termine «ulteriori» rispetto a quelli individuati nei decreti di cui all’art. 1, comma 1, e all’art. 2, comma 1, del medesimo d.l. n. 21/2012 (v. *infra*).

⁸² Detto d.P.C.M. individua altresì il Dipartimento per il coordinamento amministrativo (DICA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale ufficio responsabile delle attività di coordinamento, delle attività propedeutiche all’esercizio dei poteri speciali e delle attività istruttorie.

⁸³ In tal senso, vds. *Cons. St. n. 289/2023, par. 13 e 14.1* e anche *T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 9 giugno 2025, n. 11160*, secondo il quale il procedimento in tema di *golden power* ha carattere bifasico, prevedendo: i) una prima fase di carattere prettamente istruttorio, tesa all’acquisizione di tutti i dati di fatto rilevanti al fine di ricostruire ed inquadrare l’operazione in chiave tanto analitica, quanto sistematica, a beneficio della successiva valutazione finale, curata da un apposito gruppo di coordinamento, composto da personale di livello dirigenziale apicale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei vari ministeri interessati; ii) una seconda fase decisoria che assume marcato profilo discrezionale, riservata al Consiglio dei Ministri (conformi in parte: *Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289*, sulla valutazione del Consiglio dei Ministri in materia di *golden power*).

strategici e soprattutto l'appartenenza o meno all'Unione Europea – può talora rappresentare un requisito per l'esercizio dei poteri speciali.

In particolare, l'art. 2, comma 2-*bis*, d.l. n. 21/2012 prevede che deve essere notificata qualsiasi delibera, atto od operazione adottati da un'impresa che detiene uno o più degli attivi individuati ai sensi del comma 1-*ter* del medesimo articolo – ivi inclusi pertanto i beni e rapporti nei settori delle infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali – che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità degli attivi medesimi a favore di un soggetto esterno all'Unione europea, comprese le delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione aventi ad oggetto la fusione o la scissione della società, il trasferimento dell'azienda o di rami di essa in cui siano compresi detti attivi ovvero l'assegnazione degli stessi a titolo di garanzia; il trasferimento di società controllate che detengono i predetti attivi ovvero che abbiano per effetto il trasferimento della sede sociale in un Paese non appartenente all'UE; qualsiasi delibera, atto od operazione adottati da un'impresa che detiene uno o più degli attivi individuati ai sensi del citato comma 1-*ter*, o che abbiano per effetto il cambiamento della loro destinazione, nonché qualsiasi delibera che abbia ad oggetto la modifica dell'oggetto sociale, lo scioglimento della società o la modifica delle clausole statutarie eventualmente adottate *ex art.* 2351, comma 3, del codice civile, o introdotte dalla legge 30 luglio 1994, n. 474. In base al comma 5 del medesimo art. 2 del d.l. n. 21/2012 deve, inoltre, essere notificato l'acquisto a qualsiasi titolo da parte di un soggetto esterno all'Unione europea di partecipazioni in società che detengono gli attivi individuati come strategici ai sensi del comma 1, nonché di quelli di cui al comma 1-*ter* del medesimo articolo, di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell'acquisto, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile e del Testo Unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF). Inoltre, ai sensi del comma 7-*bis*, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali del medesimo art. 2 del d.l. n. 21/2012, la costituzione di un'impresa che svolge attività ovvero detiene uno o più degli attivi individuati ai sensi del comma 1 ovvero del comma 1-*ter* è notificata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri entro i termini e con le procedure di cui al medesimo art. 2, qualora uno o più soci, esterni all'Unione europea ai sensi del comma 5-*bis*, detengano una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10 per cento. Nei casi di violazione degli obblighi di notifica di cui all'art. 2, in applicazione al comma 8-*bis* della medesima disposizione, anche in assenza della notifica di cui ai commi 2, 2-*bis* e 5, la Presidenza del Consiglio dei Ministri può avviare il procedimento ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri speciali. Infine, è previsto che il termine di quarantacinque giorni di cui ai commi 4 e 6 dell'art. 2 in argomento decorra dalla conclusione del procedimento di accertamento della violazione dell'obbligo di notifica.

Sul piano strettamente amministrativo, come anticipato, rileva invece il sopracitato d.P.C.M. n. 179/2020 che identifica «ulteriori» beni e rapporti di interesse strategico per l'Italia nei settori aerospaziale e tecnologico, come previsto dall'articolo 15 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito in legge n. 40/2020; con più specifico e diretto riferimento al presente piano di indagine, di particolare rilievo sono gli artt. 6, 9, 10 e 12. In particolare, l'art. 6 prevede che nel trattamento, nell'archiviazione e in materia di accesso e controllo di dati e di informazioni sensibili, i beni e rapporti di cui all'articolo 1 del d.P.C.M. n. 179/2020 siano ricompresi, qualora critici ai sensi dell'articolo 2, lettera d) del medesimo decreto⁸⁴, «i dati raccolti tramite sistemi di navigazione satellitare per la tracciatura di campi, di mari e di bacini idrici e per la realizzazione di mappe di produzione e di prescrizione». Sempre in tema di beni e rapporti spaziali e aerospaziali, il successivo art. 9 coglie appropriatamente la rilevanza strategica delle aree/filoni R&T di primaria importanza, specie quelli relativamente nuovi e/o d'impatto potenzialmente “*disruptive*”, tra i quali vale la pena richiamare la manifattura additiva, l'intelligenza artificiale, la robotica, la realtà virtuale e aumentata, la micro/nano-elettronica, la nano-*tech*, il *quantum*, i semiconduttori, la cybersicurezza: settori questi ultimi che presentano senz'altro un'aderenza ancorché indiretta al settore spaziale costituendone parte integrante, nonché, più nello specifico, «le tecnologie critiche, inclusi i sistemi di navigazione satellitare per la tracciatura dei campi, dei mari e dei bacini idrici e per la realizzazione di mappe di produzione e di prescrizione; i sensori per la rilevazione dello stato del suolo e delle acque; le tecnologie critiche, inclusi i sistemi, di auto-guida per una lavorazione precisa, con l'utilizzo di tecniche e strumentazioni tecnologiche e informatiche per la gestione delle variabili spaziali e temporali delle colture, dell'allevamento, della pesca e dell'acquacoltura». Sempre con particolare riferimento al presente piano di indagine, il successivo art. 10 (relativo ai «beni e rapporti nei settori delle infrastrutture e delle tecnologie aerospaziali non militari») prevede invece che «nel settore delle infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali, i beni e i rapporti di cui all'articolo 1 sono le tecnologie e le infrastrutture critiche funzionali alla progettazione, allo sviluppo, alla realizzazione e alla fornitura di prodotti e servizi spaziali e aerospaziali e delle correlate soluzioni applicative».

Infine, con specifico riferimento ai «prodotti a duplice uso» (“*dual use*”) di particolare rilievo è l'art. 12 del decreto in esame, il quale prevede che rientrino tra i beni e i rapporti di cui all'art. 1 d.P.C.M. n. 179/2020 le attività economiche di rilevanza strategica aventi ad oggetto i prodotti a «duplice uso» indicati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009 (successivamente abrogato a decorrere dal 9 settembre 2021 e sostituito, per “rinvio mobile”, dal Regolamento 20 maggio 2021, n. 2021/821/UE e, nello specifico, sempre dall'art. 3 paragrafo 1 del

⁸⁴ Secondo il quale per «informazioni critiche» si intendono le informazioni essenziali per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale della popolazione.

nuovo Regolamento⁸⁵), esercitate da imprese che realizzano un fatturato annuo netto non inferiore a 300 milioni di euro. In particolare, l'art. 3 paragrafo 1 della citata disciplina regolamentare europea rinvia all'Allegato 1 del Regolamento che fornisce l'elenco dei «prodotti a duplice uso» (vds. «Parte XI - Categoria 9»⁸⁶). Riguardo all'ambito di applicazione richiamato dall'art. 12 del d.P.C.M. n. 179/2020, come appena detto lo stesso delimita il perimetro applicativo delle attività economiche aventi ad oggetto i «prodotti a duplice uso» (ossia quelli di cui al Reg. CE n. 428/2009, oggi sostituito dal Reg. UE 2021/821), ma a ben vedere la norma stabilisce che esse rientrino nel regime del “golden power” solo se esercitate da imprese con fatturato maggiore ai 300 milioni di euro. Questo significa che, se un'impresa supera la soglia dei 300 milioni, le attività economiche di rilevanza strategica aventi ad oggetto i prodotti a «duplice uso» rientrano automaticamente tra quelle di rilevanza strategica soggette a “golden power”, tuttavia, a ben vedere, non risulta invece specificato cosa succede nel caso in cui un'impresa sia sotto la soglia citata e pertanto quell'attività non rientri nel perimetro specifico dell'art. 12 e quindi non sia soggetta automaticamente a “golden power” in quanto attività strategica “dual use”. In questi casi, a parere di chi scrive, la disciplina dei poteri speciali in esame potrebbe comunque applicarsi se l'impresa, anche sotto la soglia dei 300 milioni, svolgesse attività in altri settori spaziali ed aerospaziali strategici elencati nel d.P.C.M. n. 179/2020. Con maggior sforzo esplicativo, ciò che vuole dirsi è che sotto i 300 milioni di fatturato, per i «prodotti a duplice uso» non pare possa trovare applicazione la disciplina del “golden power” ex art. 12 d.P.C.M. n. 179/2020, tuttavia l'impresa potrebbe comunque ricadere nella disciplina in argomento per altri «titoli» (qualora operasse in settori strategici diversi dai “dual use”).

Infine, con specifico riferimento all'individuazione di «infrastrutture aerospaziali» a connotazione civile rileva altresì il d.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 180, recante «Regolamento per l'individuazione degli atti 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» che, all'art. 2, comma 2, lett. c), include tra le infrastrutture di rilevanza strategica nel settore dei trasporti anche gli «Spazioporti nazionali». Anche in questo caso, sul piano normativo-procedurale, si applicano le richiamate disposizioni applicabili al d.P.C.M. n. 179/2020 (v. *supra*); pertanto, anche in questo caso, la relativa procedura amministrativa (notifiche, istruttoria, poteri, motivazione) resta

⁸⁵ In tal senso, vds. l'art. 31, comma 2, del Regolamento 20 maggio 2021, n. 2021/821/UE, il quale prevede infatti che i riferimenti al Regolamento abrogato si intendono fatti al nuovo Regolamento e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato VI.

⁸⁶ A mero titolo esemplificativo, si evidenzia che nell'elenco di cui all'Allegato 1 sono annoverati: «materiali, aerospaziale e propulsione», «piattaforma spaziale», oggetti «qualificati per impiego spaziale», «veicoli spaziali» nel quale sono ricompresi i «satelliti attivi e passivi e sonde spaziali», «strutture aerospaziali», «motori aerospaziali», «materiali carbonio-carbonio risaturati pirolizzati progettati per i veicoli di lancio nello spazio», «carichi utili dei veicoli spaziali», «sistemi e apparecchiature di bordo, appositamente progettati per i veicoli spaziali», «veicoli suborbitali», «sistemi di propulsione a razzo a propellente liquido».

saldamente disciplinata dal combinato disposto di cui al d.l. n. 21/2012 (art. 2 e successivi) e al d.P.C.M. n. 133/2022, nonché ai principi generali della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990). Giova rilevare che in entrambi i decreti sopra richiamati (d.P.C.M. n. 179/2020 e d.P.C.M. n. 180/2020) veniva, in un primo momento, preclusa al Governo la possibilità di poter ricorrere all'esercizio del “*golden power*” per le tipologie di atti e operazioni posti in essere all'interno di un medesimo gruppo, riguardanti fusioni, scissioni, incorporazioni, ovvero cessioni, anche di quote di partecipazione, quando le relative delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione non comportavano il trasferimento dell'azienda o di rami di essa o di società controllata (o, nei casi previsti dal d.P.C.M. n. 179/2020, quando non comportavano il trasferimento della sede sociale in un Paese non appartenente all'Unione europea), mutamenti dell'oggetto sociale, scioglimento della società o modifica di clausole statutarie. Anche in tali casi, restavano fermi, comunque, gli obblighi di notifica e di comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri previsti dall'art. 2, commi 2, 2-*bis* e 5, del citato decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56. Solo di recente, l'art. 7, comma 1, del citato d.l. 10 agosto 2023, n. 104 (c.d. “decreto asset” o “decreto *omnibus*”) ha integrato la disciplina dei poteri speciali del Governo recata all'art. 2, comma 1-*ter*, d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, per specificare che i poteri inerenti ai settori dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni e agli ulteriori attivi individuati sulla base dei fattori critici elencati dalla disciplina europea, si applicano anche all'interno di un medesimo gruppo societario quando gli atti, le operazioni e le delibere hanno ad oggetto attivi coperti da diritti di proprietà intellettuale afferenti all'intelligenza artificiale⁸⁷, ai macchinari per la produzione di semiconduttori, alla cybersicurezza, alle tecnologie aerospaziali, oltre che a quelle di stoccaggio dell'energia, quantistica e nucleare, alle tecnologie di produzione alimentare e riguardano uno o più soggetti esterni all'Unione europea.

Con tale recente novità, il legislatore ha inteso, pertanto, riconoscere anche al settore spaziale e aerospaziale un'ulteriore tutela, rafforzando l'esercizio dei poteri del “*golden power*” da parte del Governo, che adesso può essere applicato anche per limitare, attraverso il proprio voto, le operazioni che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità degli attivi medesimi anche all'interno di uno stesso gruppo.

4.3. (*Segue*): il “*golden power*” per attività, sistemi e materiali spaziali e aerospaziali per il sistema di difesa e sicurezza nazionale

Come emerso nel corso della presente trattazione in un'ottica di tutela strategica attraverso il “*golden power*” diversi sono gli specifici regolamenti derivanti dal d.l. n. 21/2012 e sue successive modifiche che si

⁸⁷ Vds. <https://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-il-coordinamento-amministrativo/dica-norm-goldenpower/9299>.

applicano nel settore spaziale e aerospaziale. Tra di essi, con specifico riferimento alle attività, sistemi e materiali di rilevanza strategica nel settore spaziale per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, assume particolare importanza il d.P.C.M. 6 giugno 2014, n. 108, recante «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», che, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali, identifica le attività strategiche per lo specifico settore. Queste comprendono, sotto la competenza del Ministero della Difesa, lo studio, la ricerca, la progettazione, lo sviluppo, la produzione, l'integrazione e il supporto al ciclo di vita di sistemi e materiali strategici, inclusa la gestione della catena logistica. In particolare, e con specifico riferimento al settore spaziale e aerospaziale, queste attività includono «sensori acustici attivi e passivi, sensori elettroottici integrati ad alta risoluzione di tipo tradizionale e iper-spettrale, nonché radar multi-spettrali a scansione elettronica» (art. 1, comma 1, lett. b, n. 1), oltre a «sistemi satellitari militari ad alte prestazioni e protezione, sia per la componente terrestre sia per quella spaziale (inclusa la gestione dei relativi servizi), per l'osservazione terrestre (ottica, radar e multispettrale) e per le comunicazioni» (art. 1, comma 1, lett. b, n. 2). Tra i sistemi strategici sono annoverati anche i «sistemi di propulsione aerospaziali ad elevate prestazioni e affidabilità»; per quanto riguarda questi ultimi, risultano di interesse strategico le attività (art. 1, comma 1, lett. f) quando riguardano: «1) trasmissioni di potenza e comando accessori per i motori aeronautici; 2) sistemi di propulsione a combustibile solido e liquido per lanciatori spaziali». Inoltre, l'art. 1, comma 2, del medesimo decreto estende, a parere di chi scrive correttamente, il carattere di attività strategiche anche alle «attività di studio, ricerca, progettazione, sviluppo, produzione, integrazione e sostegno al ciclo di vita, ivi compresa la catena logistica» di «materiali a elevata resistenza termica per motori spaziali e materiali per la fabbricazione di satelliti e scudi spaziali».

A ben vedere, la disciplina del “*golden power*” scaturente dal d.P.C.M. n. 108/2014 in esame non può essere affatto disgiunta dal già citato d.P.C.M. n. 179/2020 (v. *supra*) che, come appena visto, pertiene i settori delle «infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali non militari» (v. *supra*). Al riguardo, occorre in primo luogo evidenziare che nei settori della difesa e della sicurezza nazionale (ma lo stesso dicasì anche nel settore 5G) il requisito per l'esercizio dei poteri speciali – a differenza di quanto visto per le attività e gli asset di cui al d.P.C.M. n. 179/2020 – è circostanziato ed è costituito dalla sussistenza di una «minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa o della sicurezza nazionale». Inoltre, come già anticipato, il decreto in parola individua, i beni ed i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale «ulteriori» – e in quanto tali aggiuntivi, sebbene a “carattere integrativo affievolito” (v. *supra*, par. 4.1) – rispetto a quelli già individuati con gli altri decreti adottati in base all'articolo 1, comma 1, e all'art. 2, comma 1, sempre del suddetto d.l. n. 21/2012, ivi incluso pertanto il d.P.C.M. n. 108/2014 in

esame. Il riferimento al carattere «ulteriore» – nel quale viene ricondotto il settore delle «infrastrutture e delle tecnologie spaziali e aerospaziali non militari» – a parere di chi scrive, sembra quindi implicare che nel caso in cui un bene o un rapporto rientri nell’ambito applicativo di uno degli altri due Regolamenti – e per il caso in esame rileva appunto il d.P.C.M. n. 108/ 2014 – il d.P.C.M. n. 179/2020, adottato ai sensi del citato all’art. 2, comma 1-*ter*, sarà cedevole rispetto al d.P.C.M. n. 108/2014 per l’individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, con la conseguente applicabilità dei presupposti e della procedura di cui, alternativamente, all’art. 1, comma 1, e all’art. 2, comma 1, del medesimo d.l. n. 21/2012 e alle relative ed ulteriori disposizioni attuative (v. *infra*).

La suddetta considerazione è diretta applicazione del principio generale della specificità della materia “difesa e sicurezza” rispetto alle materie ordinarie; specificità riconosciuta sia a livello costituzionale (v. artt. 52, 78, 80, 87 e 117, co. 2, lett. d, Cost.) che legislativo. Ciò si traduce in un regime giuridico derogatorio o speciale, motivato dall’esigenza primaria di tutelare l’integrità dello Stato, le Istituzioni democratiche e gli interessi strategici nazionali. Pertanto, a differenza delle materie ordinarie la materia “difesa e sicurezza” prevale sugli interessi economici e, in tal senso, possono essere introdotte deroghe alle regole concorrenziali o agli obblighi di pubblicità e trasparenza, quando ciò è giustificato da esigenze di riservatezza o sicurezza nazionale. Da ciò consegue che la disciplina ordinaria si applichi solo in quanto compatibile con le esigenze della “difesa e sicurezza”; ove, pertanto, queste ultime siano afferenti ad attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, le norme speciali, anche se di rango equivalente, prevalgono in quanto derivano direttamente da esigenze di sovranità nazionale e di rispetto di obblighi internazionali (NATO, UE, ONU) connesse alla tutela di asset e infrastrutture strategiche. Con maggior sforzo esplicativo, quello che si vuole evidenziare è che, a parere di chi scrive, con specifica attinenza alle tecnologie spaziali e aerospaziali a mera connotazione “militare”, continuano a trovare applicazione le relative disposizioni afferenti ai settori della difesa e della sicurezza nazionale di cui al combinato disposto dell’art. 1 del d.l. n. 21 del 2012 e dei relativi decreti attuativi (v. *infra*); ciò con particolare riferimento ai «sistemi satellitari militari ad elevate prestazioni e protezione, sia nella componente terrestre sia in quella spaziale (inclusa l’attività gestionale dei relativi servizi), per l’osservazione terrestre (ottica, radar e multispettrale) e per le comunicazioni» (art. 1, comma 1, lett. b); ai «sistemi di propulsione aerospaziali ad elevate prestazioni e affidabilità. In quest’ambito, le attività si qualificano come strategiche chiave quando sono inerenti a: 1) trasmissioni di potenza e trasmissioni comando accessori dei motori aeronautici; 2) sistemi propulsivi a propellente solido e liquido per i lanciatori spaziali» (art. 1, comma 1, lett. f, n. 1 e 2) e infine con riferimento alla circostanza che le «attività di studio, ricerca, progettazione, sviluppo, produzione, integrazione e sostegno al ciclo di vita, ivi

compresa la catena logistica si qualificano, inoltre, come attività strategiche chiave quando sono inerenti a: b) [...] materiali per fabbricazione di satelliti, scudi spaziali [...]» (art. 1, comma 2).

Infine, per quanto concerne le procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale di cui al d.P.C.M. n. 108/2014 – con specifico riferimento al settore spaziale e aerospaziale – le stesse, a differenza di quanto visto per i dd.P.C.M. n.ri 179 e 180 del 2020, sono oggetto di disciplina unicamente sul piano amministrativo mediante appositi decreti attuativi. Infatti, il d.P.C.M. n. 108/2014, all'art. 1 (v. *supra*), procede sul piano amministrativo all'individuazione di tecnologie spaziali e aerospaziali a mera connotazione “militare” sui quali ricade e incide la disciplina in argomento. Sempre sul piano amministrativo sono individuati gli atti e le operazioni oggetto di notifica che interessano gli asset in questione e le relative procedure mediante il d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 35, recante il «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»⁸⁸, che trova applicazione in combinato disposto con il già citato d.P.C.M. n. 133/2022 (v. *supra*)⁸⁹ e con i principi della l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo applicabile anche all'esercizio dei poteri speciali.

Da quanto sopra esposto, consegue che il d.P.R. n. 35/2014 costituisce Regolamento attuativo della disciplina primaria in materia di “golden power”, limitatamente al comparto difesa e sicurezza nazionale. In particolare, detto Regolamento specifica procedura, competenze e tempistiche; assicura coordinamento interministeriale e centralità della Presidenza del Consiglio dei Ministri; introduce un sistema notificatorio obbligatorio con sanzioni amministrative in caso di inosservanza; prevede prescrizioni vincolanti come alternativa al voto; limita la trasparenza a tutela della sicurezza nazionale, in deroga al regime ordinario di accesso. Questo assetto speciale per le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale discendente dal d.P.R. n. 35/2014 rafforza il potere di intervento governativo su operazioni societarie rilevanti, applicando un modello di autorizzazione preventiva condizionata, tipico delle misure di sicurezza economica nazionale, la cui *ratio* è duplice: prevenire acquisizioni o decisioni societarie che possano compromettere asset strategici particolarmente sensibili e garantire la possibilità di intervento rapido e coordinato da parte dello Stato.

⁸⁸ Il Regolamento in questione attua l'art. 1, comma 8, del d.l. n. 21/2012, n. 21, disciplinando modalità e procedure per l'attivazione dei poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale che riguardano assetti societari strategici e atti e operazioni che possono incidere sugli interessi essenziali della difesa e della sicurezza. In particolare, esso disciplina: la struttura organizzativa e coordinamento (artt. 1-3); gli obblighi di notifica (artt. 4-5); la procedura di esercizio del potere speciale (art. 6); il monitoraggio e le sanzioni (artt. 7-8) e la riservatezza (art. 9). In particolare, sul tema del monitoraggio si rinvia a R. MORGANTE, *L'autorità di controllo sugli investimenti esteri diretti: profili organizzativi*, cit., pag. 36.

⁸⁹ Detto d.P.C.M. individua altresì il Dipartimento per il coordinamento amministrativo (DICA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale ufficio responsabile delle attività di coordinamento, delle attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali e delle attività istruttorie.

4.4. (Segue): coordinamento tra la disciplina del “golden power” nel settore spaziale e aerospaziale e il Regolamento (UE) 2019/452 che istituisce un quadro comune per il controllo degli investimenti esteri diretti

Come anticipato (v. *supra*), l’evoluzione delle legislazioni nazionali verso la creazione di meccanismi che consentano di vagliare gli investimenti diretti esteri⁹⁰ ha indotto l’Unione Europea a creare un quadro comune per il coordinamento e la cooperazione dei vari meccanismi di “screening” creati dagli Stati membri per proteggere i loro interessi essenziali in materia di sicurezza e di ordine pubblico. Pertanto, al fine di tutelare gli Stati membri, nonché l’Unione nel suo complesso, da operazioni potenzialmente dannose per l’economia e la competitività, in data 19 marzo 2019, è stato approvato il Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che ha istituito un quadro comune per il controllo degli

⁹⁰ Nell’ambito dell’economia internazionale la maggior parte dei movimenti di capitale avviene non solo attraverso le transazioni finanziarie, ma anche attraverso gli investimenti diretti esteri (IDE), il quali tra l’altro rientrano nella bilancia dei pagamenti di uno Stato e nello specifico nel «conto finanziario». Per IDE si intendono non solo i trasferimenti internazionali di risorse, ma l’acquisizione di un controllo su un’entità (filiale) collocata in un altro paese. Un’impresa è dunque definita multinazionale quando detiene una quota di controllo di altre imprese estere; convenzionalmente l’impresa controllata è definita filiale se almeno il 10% del suo capitale è detenuto da un’altra impresa estera. Al riguardo, si ricordi che un’impresa è considerata multinazionale se controlla il 10% o più del capitale di un’impresa estera (filiale multinazionale); 10% di capitale è ritenuto sufficiente per avere un controllo effettivo. Quando un’impresa diventa multinazionale o costruisce un nuovo stabilimento produttivo all'estero, tali investimenti sono considerati un flusso in uscita di IDE. La prima tipologia di IDE viene chiamata “greenfield”, mentre la seconda è detta “brownfield”.

Si parla di “IDE orizzontali” quando la filiale replica il processo di produzione che la casa madre realizza; si definiscono invece “IDE verticali” i casi in cui la catena della produzione viene frammentata e parte dei processi produttivi viene trasferita presso le filiali. Gli “IDE verticali” possono essere spiegati dalle differenze tra paesi nei costi di produzione, come risultato delle teorie del vantaggio comparato. Questo tipo di IDE è fortemente in crescita nel contesto economico internazionale odierno, soprattutto nel caso di processi produttivi intensivi in lavoro non qualificato nei paesi in via di sviluppo; da questo genere di pratiche nascono molte controversie e soprattutto posizioni “anti-liberalizzazione”. Gli “IDE orizzontali” sono invece costituiti principalmente da flussi tra paesi sviluppati e motivati dall’esigenza di localizzare la produzione vicino a un’ampia base di clienti potenziali dell’impresa, nel tentativo di ridurre i costi di trasporto. È possibile identificare un *trade off* tra prossimità e concentrazione, ovvero tra la convenienza a preferire l’investimento diretto estero orizzontale alle esportazioni. Infatti, nel caso di quelli orizzontali, non sarebbe efficiente dal punto di vista dei costi replicare il processo produttivo troppe volte e gestire impianti che producono una quantità limitata se si vogliono sfruttare rendimenti di scala crescenti nella produzione. In generale, gli IDE sono concentrati in settori dove i costi del commercio sono elevati, mentre quando i rendimenti di scala crescenti sono importanti e la dimensione degli impianti è grande, si osservano maggiori volumi di esportazioni rispetto agli IDE. La decisione sugli “IDE verticali” invece si basa solitamente sul risparmio di costo principalmente collegato alle differenze nei costi di produzione per le parti della catena del valore che sono state trasferite. Gli IDE verticali richiedono un significativo costo fisso di investimento nella filiale estera in un paese con le caratteristiche appropriate. In questi casi il valore soglia dipende dal differenziale nei costi di produzione e dal costo fisso per il funzionamento di una filiale estera. Quanto agli effetti dei poteri speciali sugli investimenti diretti e indiretti, il giudice comunitario ha osservato che l’entità e l’importanza dell’investimento statale, non essendo idonea a giustificare l’influenza riservata allo Stato nella gestione delle società, limita l’influenza degli altri azionisti in rapporto alla rilevanza del loro investimento e, dunque, incide negativamente sulle scelte di investimento diretto. Di contro, il rischio che decisioni non convenienti per la società, assunte in nome dell’interesse generale, possano incidere negativamente sul valore di borsa della società rende i poteri speciali in grado di produrre effetti dissuasivi sugli investimenti indiretti. In tema vds. anche la Comunicazione della Commissione relativa ad alcuni aspetti giuridici attinenti agli investimenti intracomunitari (77/C 220/06) e Corte di giustizia, sentenza 4 giugno 2002 Commissione/ Repubblica portoghese. G. FERRARINI, *Un’azione - un voto: un principio europeo?*, in Riv. Soc., 2006, 24; M. L. VITALI, *Le deviazioni dal principio di proporzionalità nell’esercizio del diritto di voto: un recente studio della Commissione europea*, in Riv. Soc., 2007, 904; F. SANTONASTASO, *La «saga» della «golden share» tra libertà di movimento di capitali e libertà di stabilimento*, cit., 302 ss.

investimenti esteri diretti (IDE) nell’Unione europea, entrato in vigore il 10 aprile 2019 e operativo dal 11 ottobre 2020⁹¹.

Da ciò consegue che, sul piano procedurale e amministrativo, la normativa in tema di “golden power” di cui al combinato disposto del d.l. n. 21/2012 e dei discendenti provvedimenti amministrativi finora esaminati (d.P.R. n. 35/2014 ed ai dd.P.C.M. n.ri. 108/2014, 179/2020, 180/2020 e 133/2022) va altresì coordinata con il citato Regolamento (UE) 2019/452. L’adozione del citato Regolamento europeo, come già anticipato, ha pertanto imposto un adeguamento del sistema italiano in tema di “golden power”: in particolare, si è reso necessario estendere la disciplina italiana ai nuovi settori strategici individuati a livello europeo dal citato Regolamento. La disciplina sul “golden power” italiano (d.l. n. 21/2012) e il Reg. UE 2019/452 sono quindi oggi due sistemi normativi complementari⁹²: il primo definisce e attua l’esercizio dei poteri speciali a livello nazionale; il secondo fornisce il contesto europeo, individuando ulteriori ambiti strategici da includere e stabilendo un meccanismo di stretto coordinamento tra Stati membri e Commissione. Adesso, tra l’altro, è lo stesso art. 2-ter del d.l. n. 21/2012 (introdotto dal dl 105/2019) a disporre il coordinamento tra la procedura di esercizio dei poteri speciali ed i meccanismi del Regolamento UE 2019/452.

Sul piano generale, può dirsi che l’iniziativa di adottare un Regolamento che disciplini e controlli gli investimenti esteri diretti, provenienti da paesi terzi extra UE, per motivi di sicurezza ed ordine pubblico, nasca dalla necessità di far rispettare maggiormente il criterio della reciprocità nell’effettuazione di tali investimenti tra i vari paesi europei, nonché all’esterno dell’UE. Il Regolamento (UE) 2019/452 mira quindi a promuovere gli investimenti diretti esteri ma, contemporaneamente, a gestire al meglio gli effetti della globalizzazione, per tutelare gli interessi fondamentali dell’Unione europea e dei singoli Stati membri.

Il principio basilare del citato Regolamento consiste nel dotare l’Unione europea degli strumenti necessari a reagire qualora si verifichino scalate ostili da parte di investitori extraeuropei. Nello specifico, il Regolamento europeo ha come obiettivo quello di creare un meccanismo coordinato tra Stati membri e Commissione europea per monitorare e valutare gli investimenti esteri diretti che possono incidere sulla sicurezza o sull’ordine pubblico nell’UE. Pertanto, è bene evidenziare che esso non sostituisce i regimi

⁹¹ E’ bene precisare che l’articolo 2, n. 1) del Regolamento definisce investimento estero diretto «un investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l’investitore estero e l’imprenditore o l’impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un’attività economica in uno Stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un’attività economica». Non si tratta quindi di una definizione volta a distinguere investimenti diretti da investimenti indiretti; analogamente alla vigente disciplina italiana, oggetto del regolamento è “un investimento di qualsiasi tipo”.

⁹² Per aggiornamenti sul tema del rapporto tra le due discipline, da ultimo cfr. [Relazione in materia di esercizio dei poteri speciali nei settori strategici della difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni](#) (Doc. LXV n. 2), riferita all’anno 2023 e presentata nel mese di luglio 2024.

nazionali di *screening* – e nella fattispecie rilevano quindi i poteri speciali per la tutela degli asset strategici, ivi inclusi quelli spaziali e aerospaziali – ma li armonizza e li collega a livello europeo, enfatizzando l’obbligo di cooperazione, salvaguardando, tuttavia, la responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda la tutela della sicurezza nazionale, che resta di esclusiva competenza di ciascuno di essi⁹³. Si è infatti cercato di evitare che l’Unione europea, tramite suddetto Regolamento, potesse creare le basi per un’erosione di aspetti essenziali della sovranità nazionale in un campo, quale quello della sicurezza e dell’ordine pubblico, che normalmente viene escluso dalla sfera di competenza dell’UE. Il Regolamento, ciononostante, non obbliga gli Stati membri ad adottare un meccanismo di controllo (l’articolo 3, comma 1, prevede che «gli Stati membri possono mantenere, modificare o adottare meccanismi per controllare gli investimenti esteri diretti nel loro territorio») e, inoltre, non descrive esaustivamente le caratteristiche sostanziali o procedurali che tali meccanismi di controllo debbano presentare. Lo scopo del Regolamento, infatti, non è quello di sostituirsi al potere decisionale degli Stati membri in relazione agli investimenti sul loro territorio (v. *infra*), ma unicamente quello di creare un meccanismo coordinato per lo scambio di informazioni a livello europeo. In tal modo, i contatti tra gli Stati membri e gli investitori saranno più regolari e creeranno dei rapporti di fiducia grazie a tale trasparenza.

Quanto all’ambito di applicazione, esso si applica: agli investimenti esteri diretti, ossia alle operazioni che mirano a stabilire o mantenere relazioni durevoli e un controllo effettivo da parte di un investitore estero (extra-UE) su un’impresa situata nell’UE e agli investimenti che possono incidere su infrastrutture critiche (fisiche o virtuali), comprese quelle spaziali e di difesa.

All’articolo 4, paragrafo 1, il Regolamento individua i settori in cui gli investimenti esteri diretti possono incidere sulla sicurezza o sull’ordine pubblico. Al riguardo, con specifico riferimento al presente piano d’indagine il collegamento con il settore spaziale e aerospaziale operato dal Regolamento è piuttosto forte ed evidente; esso, infatti, cita espressamente lo Spazio come settore sensibile⁹⁴. Programmi come “Galileo”, “Copernicus”, “GovSatCom” e il “Programma spaziale” – citati nell’elenco dei progetti o programmi di interesse per l’Unione di cui all’articolo 8, paragrafo 3, alla stregua dei programmi che comportano un importo consistente o una quota significativa di finanziamenti dell’Unione o quelli che rientrano nel diritto dell’Unione in materia di infrastrutture critiche, tecnologie critiche o fattori produttivi critici che sono essenziali per la sicurezza e l’ordine pubblico – sono considerati progetti di specifico interesse dell’Unione; quindi, ogni investimento che possa comprometterli è oggetto di specifica attenzione. A tal fine, gli Stati membri devono garantire che investimenti esteri non compromettano la

⁹³ Così come stabilito dall’art. 4, paragrafo 2, del Trattato sull’Unione europea.

⁹⁴ In tal senso, vds. l’art. 4 del Regolamento in questione che cita le «infrastrutture aerospaziali» e le «tecnologie aerospaziali» tra i settori utili a determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull’ordine pubblico.

sicurezza operativa, la sovranità tecnologica e la continuità dei servizi spaziali. Pertanto, anche nel settore spaziale, se uno Stato membro avvia un'istruttoria su un investimento estero, deve informare la Commissione e gli altri Stati membri. Gli altri Stati membri e la Commissione possono fornire osservazioni se ritengono che l'investimento possa avere impatti sulla loro sicurezza o sull'ordine pubblico. Quanto al ruolo della Commissione europea, essa può esaminare gli investimenti che interessano più Stati membri, ad esempio, perché incidono su programmi/progetti di interesse dell'UE (ad es. "Galileo", "Copernicus" "GovSatCom"); essa inoltre può emettere un parere (non vincolante) agli Stati membri, che pur non vincolanti hanno forte peso politico e possono orientare la decisione nazionale, ovvero raccomandare specifiche misure.

Circa le tempistiche previste dal Regolamento europeo, le procedure sono piuttosto rapide: osservazioni e pareri devono essere forniti entro 15 giorni – e quindi abbondantemente entro i 45 giorni per la conclusione dell'eventuale procedimento per l'esercizio dei poteri speciali a livello nazionale – dalla ricezione delle informazioni, salvo proroghe giustificate. In concreto, quando uno Stato membro o la Commissione inviano osservazioni o un parere riguardo a un investimento estero in corso di valutazione, i termini del procedimento nazionale vengono sospesi, in attesa della posizione europea. Tuttavia, per quanto riguarda la salvaguardia delle competenze nazionali, la decisione finale resta in capo allo Stato membro in cui è situata l'impresa oggetto di investimento. La Commissione, pertanto, non può bloccare direttamente un'operazione, ma può esercitare "pressione politica" e coordinamento.

In sintesi, sul piano della disciplina (nazionale vs. europea) applicabile per quanto concerne gli asset spaziali può dirsi che se l'operazione coinvolge un asset spaziale in Italia si applica sempre il "*golden power*"; se l'investitore è extra-UE, il caso può rientrare anche nel meccanismo del Regolamento (UE) 2019/452. Inoltre, se l'operazione ha impatto su programmi spaziali UE ("Galileo", "Copernicus", "GovSatCom"), oltre al "*golden power*" italiano, scatta la cooperazione UE con eventuali osservazioni/pareri della Commissione. Infine, in caso di operazioni transfrontaliere (asset spaziali distribuiti in più Stati dell'UE), la procedura di *screening* europea coordina le autorità nazionali.

Nell'ambito del quadro giuridico sovranazionale appena delineato risulta, pertanto, evidente la necessità di uno stretto coordinamento con l'eventuale esercizio dei poteri speciali ai sensi del d.l. n. 21/2012 nonché di un'idonea armonizzazione delle attività e delle procedure poste in essere sul versante nazionale. Al riguardo, assume rilievo il già citato d.P.C.M. n. 133/2022 che, a tal fine, all'art. 4, comma 2, stabilisce che il Dipartimento per il coordinamento amministrativo (DICA) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri svolge, altresì, le funzioni di punto di contatto di cui all'articolo 11 del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019 e supporta il Presidente del Consiglio dei Ministri per la cooperazione con le autorità responsabili dei Paesi terzi su questioni

riguardanti il controllo degli investimenti esteri diretti per motivi di sicurezza e di ordine pubblico, ai sensi dell'articolo 13 del medesimo regolamento. Inoltre, il DICA ai sensi dell'art. 8 del d.P.C.M. n. 133/2022, coopera con la Commissione europea e con gli Stati europei per tutte le notifiche relative ad investimenti esteri diretti ai sensi del Regolamento (UE) 2019/452.

Giova infine rilevare, per i riflessi che lo stesso può avere sul versante della normativa nazionale, che in tema di controllo degli investimenti esteri diretti in ambito europeo la disciplina è oggetto di una recente e ulteriore evoluzione: infatti il 24 gennaio 2024 è stato presentato l'«*Economic Security Package*»⁹⁵, a cura della Commissione europea, costituito da un pacchetto globale in materia di commercio, investimenti e ricerca quale parte della realizzazione della strategia europea di sicurezza economica del 20 giugno 2023⁹⁶.

Nello specifico, la nuova proposta reca un pacchetto di iniziative per rafforzare ulteriormente la sicurezza economica e per proteggere, in particolare, beni e tecnologie c.d. “*dual-use*”, spingendo tutti i Paesi membri a dotarsi di meccanismi di “*screening*” degli investimenti esteri diretti, aggiungendo così, in prospettiva futura, correttivi rilevanti a quelli attualmente previsti dal citato Regolamento (UE) 2019/452. Mediante il nuovo “pacchetto” in argomento, infatti, la Commissione ha altresì proposto un nuovo Regolamento sul controllo degli investimenti diretti esteri, finalizzato ad impedire che “*asset*” classificati come “*strategici*”, se lasciati ai normali meccanismi economici del mercato, possano essere insidiati da agenti esterni potenzialmente ostili. Al riguardo, nella proposta presentata dalla Commissione per i meccanismi di controllo degli Stati, su tali investimenti, sono previsti dei requisiti minimi, è rafforzata la procedura di cooperazione tra gli Stati Membri e la Commissione ed è infine ampliato ulteriormente l'ambito di applicazione dell'attuale Regolamento (UE) 2019/452.

5. Conclusioni

Il ricorso all'istituto del “*golden power*” finora esaminato, sebbene non possa essere ritenuta l'unica soluzione per tutelare gli asset spaziali e aerospaziali, ne rappresenta indubbiamente un indispensabile

⁹⁵ Il “pacchetto” presentato dalla Commissione UE si snoda su cinque fondamentali direttive: una nuova regolamentazione sugli investimenti esteri diretti, un Libro bianco sugli investimenti in uscita, un Libro bianco sul controllo delle esportazioni, un Libro bianco su ricerca e innovazione e, infine, una proposta di raccomandazione sulla sicurezza della ricerca.

⁹⁶ Tra i principali obiettivi della strategia europea figura la protezione dai rischi per la sicurezza economica individuati congiuntamente, utilizzando meglio gli strumenti che già abbiamo, quali: la difesa commerciale, le sovvenzioni estere, la sicurezza 5G/6G, il controllo degli investimenti esteri diretti e i controlli delle esportazioni, nonché il nuovo strumento per contrastare la coercizione economica. Tra i principali rischi individuati dalla strategia in argomento vi sono, invece, quelli connessi alla sicurezza tecnologica e alla fuga di tecnologie: rischi per i progressi tecnologici dell'UE, la competitività tecnologica e l'accesso a tecnologie all'avanguardia, anche attraverso pratiche dolose nella sfera digitale quali lo spionaggio o la fuga illecita di conoscenze. In quanto, secondo tale strategia, in alcuni casi, la fuga delle tecnologie rischia di rafforzare le capacità militari/di *intelligence* di coloro che potrebbero utilizzarle per minare la pace e la sicurezza; in particolare per le tecnologie a duplice uso come quelle quantistiche, i semiconduttori avanzati, l'intelligenza artificiale e le tecnologie spaziali, e richiede pertanto misure specifiche di attenuazione dei rischi.

strumento per proteggere l'interesse nazionale, il quale ricomprende – come definito dalla l. 3 agosto 2007, n. 124, recante «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto» – gli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali. Le applicazioni spaziali, infatti, come illustrato nel presente contributo, non solo supportano un'ampia gamma di servizi civili e militari, ma fungono anche da catalizzatore per la ricerca scientifica, l'innovazione tecnologica e la cooperazione internazionale. I satelliti e le infrastrutture spaziali raccolgono e trasmettono enormi quantità di dati che sono essenziali per la difesa, la gestione delle risorse e la sicurezza nazionale. Inoltre, dall'aumento delle costellazioni satellitari consegue un'enorme crescita di flussi informativi che giungono quotidianamente e costantemente dallo Spazio, al pari dell'aumento dei sensori trasmettitori di foto, dati *radar*, termici e radio. Ne discendente l'evidente necessità di premunirsi di nuovi strumenti, nuove tecnologie con conseguente occorrenza di operatori privati occupati in settori nevralgici e contestuale necessità di preservare gli strumenti di controllo sui vari operatori a tutela della collettività e, laddove necessario, anche una rivisitazione del *modus operandi*⁹⁷. In tal senso, proteggere i dati e le tecnologie significa anche proteggerne l'integrità e l'accessibilità degli stessi, evitando che possano essere manipolati, intercettati o utilizzati per finalità che potrebbero danneggiare la sicurezza nazionale ovvero incidere sull'ordine pubblico interno.

Inoltre, sul piano prospettico è evidente come le applicazioni spaziali stiano evolvendo rapidamente, con nuove frontiere come l'*internet* dallo Spazio, il *mining* di asteroidi e lo sviluppo di stazioni orbitanti commerciali. Questi scenari aprono prospettive nuove e inedite, ma presentano anche rischi senza precedenti, poiché gli investimenti esteri potrebbero mirare a monopolizzare tecnologie o a influenzare lo sfruttamento delle risorse spaziali.

In tal senso, anche l'Italia possiede competenze e infrastrutture avanzate nel campo spaziale, dalle aziende aerospaziali che operano nella costruzione e lancio di satelliti, alle aziende che sviluppano tecnologie per l'osservazione della Terra, le comunicazioni e la navigazione. L'indipendenza operativa è essenziale per garantire che il Paese possa gestire autonomamente le proprie infrastrutture spaziali anche in situazioni di emergenza, come crisi geopolitiche, disastri naturali o attacchi cibernetici. Questa autonomia operativa, non solo rafforza la capacità del Paese di rispondere tempestivamente a situazioni di crisi, ma contribuisce anche a sviluppare una maggiore resilienza complessiva del sistema spaziale italiano. Tuttavia, l'espansione di investimenti esteri, a volte provenienti da nazioni con obiettivi geopolitici diversi (*rectius: contrapposti*) da quelli europei, rappresenta una minaccia per la sovranità tecnologica del nostro Paese, soprattutto nel contesto internazionale odierno che vede una competizione crescente tra nazioni per

⁹⁷ Si pensi ad esempio al lavoro con i *contractors* in tal senso per un caso USA si rinvia a <https://www.defenseone.com/technology/2024/07/boom-space-based-intelligence-coming-can-ground-networks-keep/398356/>.

l'accesso allo Spazio e alle sue risorse. Paesi come Stati Uniti, Cina e Russia stanno investendo massicciamente nel settore spaziale, riconoscendone l'importanza strategica e, in questo contesto, il “golden power” è una leva fondamentale per salvaguardare il ruolo dell'Italia e dell'Europa nel settore spaziale e aerospaziale, proteggendo le risorse nazionali e garantendo che gli investimenti stranieri siano in linea con gli interessi italiani. Inoltre – fattore da non trascurare – esercitando il “golden power”, l'Italia può gestire meglio le *partnership* con altre nazioni, assicurandosi che queste collaborazioni siano basate su principi di equità e rispetto reciproco.

Alla luce di quanto sopra, anche l'Italia ha assunto sempre più consapevolezza⁹⁸ che la sicurezza delle infrastrutture spaziali nazionali è questione indifferibile, multisettoriale e globale che esige un approccio sistematico con l'adozione di misure di mitigazione e contrasto integrate⁹⁹. In tal senso, il “golden power” sulle applicazioni spaziali rappresenta quindi una scelta strategica fondamentale per l'Italia, che intende affermarsi come protagonista in un settore cruciale, sia dal punto di vista economico, che della sicurezza nazionale.

Il Governo, attraverso l'esercizio del “golden power”, il cui *trend* è in costante crescita¹⁰⁰, può pertanto impedire che asset spaziali fondamentali finiscano sotto il controllo di entità straniere che potrebbero

⁹⁸ E del resto, tale consapevolezza si rinviene anche in altre Nazioni. Ad esempio, negli Stati Uniti non esiste un istituto simile al “golden power”, ma vengono adottate misure di sicurezza nazionale attraverso leggi specifiche, come ad esempio la legge americana «Committee on Foreign Investment in the United States», che consente al Governo USA di bloccare le acquisizioni di imprese statunitensi da parte di investitori stranieri, se queste acquisizioni sono ritenute una minaccia per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti. La Cina, con la legge sugli investimenti esteri del 15 marzo 2019 (*Foreign Investment Law - FIL*), ha rimodellato integralmente la disciplina dell'accesso, promozione, protezione e gestione degli investimenti esteri nel territorio cinese. In Germania, dove esiste un istituto simile che prevede misure di protezione per le infrastrutture e le tecnologie strategiche del Paese, nel 2017 e nel 2018 è stata aggiornata la disciplina in materia di controllo degli investimenti esteri con l'ampliamento del raggio d'azione dello screening governativo. La Gran Bretagna nel 2018 ha emanato un decreto per modificare le soglie dell'*Enterprise Act*, che stabilisce le circostanze in cui un'acquisizione o una concentrazione, riguardante settori specifici che hanno maggiori probabilità di avere implicazioni per la sicurezza nazionale, può essere deferita all'Autorità per la concorrenza e i mercati (CMA) per motivi di interesse pubblico. In Francia, esiste il “diritto di voto” del Governo, che consente a quest'ultimo di bloccare le acquisizioni di imprese francesi da parte di investitori stranieri, se queste acquisizioni sono ritenute una minaccia per la sicurezza nazionale o gli interessi strategici del paese. Al riguardo, nel 2018 la Francia ha ulteriormente esteso l'elenco dei settori strategici sui quali il Governo francese può intervenire, al fine di tutelare anche i settori legati alle nuove tecnologie. «Come si evince da quanto appena descritto, le varie legislazioni nazionali hanno, sostanzialmente: a) esteso l'ambito dei settori critici e strategici in cui l'investimento richiede l'intervento del Governo; b) abbassato le soglie di investimento che fanno scattare l'obbligo di notifica (compresi gli investimenti di minoranza); c) ampliato l'elenco degli interessi pubblici tutelati (dalle preoccupazioni puramente di sicurezza nazionale a questioni economiche, tecnologiche e di protezione dei dati personali più ampie); d) prolungato i termini del procedimento di esercizio dei poteri speciali; e) rafforzato i poteri speciali di prescrizione e inibizione delle autorità pubbliche», cfr. *Relazione al Parlamento in materia di esercizio dei poteri speciali nei settori strategici della difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni, anno 2020*.

⁹⁹ Cfr. COPASIR, *Relazione sul dominio aerospaziale quale nuova frontiera della competizione geopolitica*, approvata nella seduta del 7 luglio 2022 e trasmessa alle Presidenze delle Camere in pari data.

¹⁰⁰ Ciò è quanto emerge dalla [Relazione in materia di esercizio dei poteri speciali nei settori strategici della difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni](#) (Doc. LXV n. 2), riferita all'anno 2023 e presentata nel mese di luglio 2024. La citata Relazione è prevista dall'articolo 3-bis del d.l. n. 21/2012 e dà atto delle procedure in corso, di quelle concluse e delle ipotesi in cui sono stati attivati i predetti poteri speciali. La Relazione contiene anche una approfondita descrizione del meccanismo di cooperazione previsto dal citato regolamento 452/2019/UE e della

limitarne l'uso in circostanze critiche. In particolare, l'esercizio del “golden power” consente al Governo di limitare l'accesso a dati, attività e tecnologie spaziali da parte di soggetti esterni, intervenendo nel caso in cui vi sia il rischio che informazioni e tecnologie strategiche possano essere compromesse o utilizzate a scopi non autorizzati e di preservare queste competenze, evitando che aziende straniere acquisiscano il controllo su tecnologie chiave e tutelando, al contempo, i brevetti e il *know-how* che rendono competitivo il settore spaziale italiano.

Alla luce di quanto sopra, il “golden power”, congiuntamente al ruolo delle istituzioni preposte alla sicurezza della Repubblica, rappresentano oggi gli strumenti più efficaci per la tutela di questi asset strategici, dimostratisi funzionali a contrastare efficacemente interferenze ostili ed acquisizioni predatorie da parte di attori esterni. Nondimeno proprio per l'importanza strategica dell'istituto *de quo*, si è osservato che la “stratificazione normativa” degli ultimi dieci anni in materia di poteri speciali – di cui si è dato atto anche nel presente contributo – sembra aver da ultimo condotto ad un quadro “frammentato” che potrebbe costituire un limite per superare il quale l'ultimo documento di analisi sul tema, pubblicato dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato nell'agosto 2023, auspica, in un prossimo futuro, «una complessiva risistemazione» della disciplina di riferimento¹⁰¹.

A tale ultimo riguardo, una prima occasione utile per una possibile revisione della normativa in argomento potrebbe essere costituita dall'apertura – lo scorso 21 novembre 2025 – da parte della Commissione europea di una procedura d'infrazione¹⁰² nei confronti dell'Italia per l'incompatibilità dei poteri

giurisprudenza in materia di poteri speciali. In particolare, nella relazione il Governo ha riferito che il *trend* di ascesa del numero di operazioni oggetto di notifica, già emerso a far data dall'anno 2020, trova conferma anche negli anni successivi. Prendendo come riferimento le notifiche presentate nell'arco di un quinquennio, si è passati dal numero di 83 del 2019, a 342 nel 2020, fino ad arrivare a 496 nel corso del 2021, 651 nel 2022 e ben 727 nel 2023. Grandissima parte di tali notifiche (con riferimento all'anno 2023 ben 658 su 727, comprendendosi le 577 notifiche e 150 prenotifiche) concerne il settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. La tipologia di operazione oggetto di notifica (e prenotifica) concerne essenzialmente l'acquisizione di partecipazioni (70 per cento del totale), mentre il 12 per cento le notifiche concernono riorganizzazioni interne a gruppi societari.

Da ultimo, si consideri che nel 2024 le operazioni soggette a “golden power” sono aumentate del 15%, con 835 casi tra notifiche e prenotifiche, in particolare si sono registrate 835 operazioni, di cui 660 notifiche e 175 prenotifiche, contro 727 operazioni, di cui 577 notifiche e 150 prenotifiche del 2023, cfr. *Relazione annuale consegnata alle Camere il 1° luglio 2025*. La maggior parte è stata autorizzata senza condizioni e solo un voto è stato esercitato: la joint venture italo-cinese per velivoli passeggeri, bloccata per motivi di sicurezza nazionale. I settori più coinvolti sono difesa, energia e comunicazioni, con tempi decisionali tra i più rapidi in Europa; sul tema si rinvia a G. CARRER, *Più controlli, un solo voto (sulla Cina). I numeri del Golden Power 2024*, in www.formiche.it, 2 luglio 2025 2024.

¹⁰¹ In tal senso, vds. anche G. CARRER, *Sempre più Golden Power. E il governo apre al tagliando*, in www.formiche.it, 5 marzo 2025.

¹⁰² Vds. lettera di costituzione in mora all'Italia (INFR(2025)2152) del 21 novembre 2025 per «mancata conformità al Regolamento sul meccanismo di vigilanza unico (regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013), la Direttiva sui requisiti patrimoniali (direttiva 2013/36/UE) e gli articoli 49 e 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea», nella quale si legge che «Sebbene intesa a salvaguardare la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, tale legislazione, così come applicata dalle autorità italiane – denuncia la Commissione – rischia di consentire interventi ingiustificati per motivi economici che compromettono i principi della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali nel mercato unico». Per la Commissione in particolare, la legislazione italiana «si sovrappone alle competenze esclusive della Banca centrale europea nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico».

discrezionali nelle fusioni bancarie con il diritto dell’Unione europea in Italia», ovvero sull’utilizzo del cosiddetto “*golden power*” nel settore bancario che ad avviso della Commissione potrebbe potenzialmente confliggere con le regole del mercato unico sulla libera circolazione dei capitali e interferire con le competenze della Banca centrale europea (BCE) in materia di vigilanza bancaria.