

## La difesa degli interessi strategici in tempi di crisi: a golden-route for a back-off ?

di *Biancamaria Raganelli\**

Sommario: 1. Emergenza sanitaria e riespansione della sfera pubblica a tutela dell'economia nazionale. 2. Il c.d. "Stato protettore" ovvero "protezionista". 3. Dubbi interpretativi e ambiguità in tema di poteri speciali dello Stato a tutela degli interessi nazionali. 4. Quali limiti all'intromissione pubblica e alla discrezionalità del Governo? 4. Per un superamento dell'emergenza nella direzione di un Foreign Direct Investment Screening comune in Europa.

### 1. Emergenza sanitaria e riespansione della sfera pubblica a tutela dell'economia nazionale.

*L'emergenza sanitaria conseguente alla diffusione del Covid-19 sta mettendo a dura prova i sistemi economici dei paesi più avanzati e interconnessi, ponendo nuove sfide agli Stati coinvolti per fronteggiare la crisi. Tra queste la decisione in diversi Paesi di offrire supporto e protezione alle aziende ritenute strategiche.*

*Innanzi all'emergenza sanitaria i singoli Paesi si sono mossi in ordine sparso, adottando provvedimenti straordinari d'urgenza, che hanno impattato in forme e in modi diversi sulle libertà individuali e sulle attività economiche, nonché provvedimenti post-emergenziali di reazione e rilancio ispirati a modelli differenti.*

*Nel dibattito politico europeo, chiamato a far fronte all'emergenza sanitaria e conseguente crisi economica, è tornato prepotentemente alla ribalta il tema della solidarietà, più volte evocato nei diversi momenti di difficoltà che l'Europa ha conosciuto a partire dal secondo dopoguerra. Ancora una sfida importante da affrontare per un'Europa relativamente giovane, particolarmente fragile, sia pure ancor piena di fascino e di rinnovate prove da superare.*

*Il virus l'ha colpita duramente trovandola indebolita da conflitti interni e spinte centrifughe sovraniste, ma anche dalla complessità dei processi decisionali e dall'interazione tra molteplici livelli di governo dotati di responsabilità di politica economica che hanno rallentato la gestione delle questioni: dalla UE a 27 alla BCE per l'Eurozona, ai singoli Stati membri.*

*I singoli Paesi d'Europa si trovano dinanzi ad uno shock senza precedenti nell'economia (ISTAT, 2020), per fronteggiare il quale appare necessaria una strategia comune, considerato – tra le altre cose – l'impatto sul mercato interno europeo delle svariate iniziative di stampo protezionista e dei provvedimenti emergenziali adottati dai diversi Paesi europei.*

*Con il diffondersi del contagio, al fine di prevenire e mitigare possibili conseguenze pregiudizievoli per l'economia e per gli interessi strategici nazionali, il Governo italiano è intervenuto con alcune disposizioni inserite nel decreto liquidità 2020 (artt. 14, 15 e 17), provvedimento di ampia portata e ricadute ancora incerte. Ciò ha determinato il riaccendersi del dibattito circa la possibilità di contemperare due istanze apparentemente confliggenti, da un lato la volontà di assicurare protezione nazionale agli interessi strategici e, dall'altro quella di garantire la contendibilità delle imprese sul mercato e di tutelare la concorrenza.*

*Il Decreto ha infatti rivisto, tra le altre cose, i poteri speciali di intervento in capo allo Stato al fine di evitare indebite intrusioni in certi settori strategici del tessuto economico nazionale da parte di operatori stranieri, in una situazione aggravata dalla volatilità dei mercati. La disciplina rafforza lo screening sugli investimenti esteri ispirandosi a quanto avvenuto in altri paesi, ma con alcune importanti peculiarità e differenze. Si amplia l'ombrello protettivo, finora limitato a difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e comunicazioni a diversi altri settori, attribuendo al Governo un importante potere*

---

\* BIANCAMARIA RAGANELLI, Prof. di Diritto dell'Economia e dei Mercati Finanziari, Università di Roma Tor Vergata dove insegna Diritto Pubblico dell'Economia, Istituzioni Finanziarie Europee, European Institutions, Law and Markets.

*di intervento. Ogni investimento estero superiore al 10 per cento è soggetto ad autorizzazione preventiva, con l'effetto di determinare un forte incremento di notifiche governative, ma la peculiarità ulteriore è che sono ora considerati esteri anche quelli provenienti da altri paesi europei (B. RAGANELLI, F. MARCONI, *Concorrenza e Mercato*, 2020).*

*Si è così inteso completare un processo riformatore avviato con la disciplina del 2012 e poi evoluto verso un progressivo ampliamento del raggio d'azione dei poteri governativi. Un intervento ritenuto essenziale a fronte della vulnerabilità cui si ritiene esposto il sistema imprenditoriale e in generale il sistema economico italiano.*

## 2. Il c.d. “Stato protettore” ovvero “protezionista”.

*Prima dell'intervenuta emergenza sanitaria, la Commissione europea e la Corte di giustizia avevano cercato di favorire una prospettiva armonizzata, facendo convergere le discipline nazionali, superandone le asimmetrie e favorendo una sempre maggiore armonizzazione, in una versione europea condivisa dagli Stati membri dell'Unione Europea, con l'adozione del Regolamento europeo del 2019.*

*L'obiettivo era quello di istituire un sistema comune di controllo degli investimenti esteri che consentisse agli Stati membri e, in alcuni casi, anche alla Commissione di controllare gli investimenti diretti esteri nell'Unione capaci di dar luogo a fenomeni “predatori”, pur consentendo ai singoli Stati membri di dar rilievo alle rispettive specifiche situazioni e circostanze.*

*La paura alimentata dalla pandemia ha innescato spinte protezionistiche, che hanno trovato terreno fertile in un'Europa già indebolita dalla crisi economica e finanziaria e dal malcontento sostenuto da movimenti antieuropeisti centrifughi di diverso colore politico.*

*Questa nuova crisi, se non adeguatamente gestita in modo coeso tra i paesi europei, rischia di compromettere il faticoso sforzo di convergenza profuso fino ad oggi, finanche ad invertire il percorso intrapreso. Ne conseguono danni potenziali non solo al mercato unico europeo e alla connessa idea di Europa, ma anche danni significativi in particolare per quei paesi, come il nostro, dove più forti appaiono gli sforzi protezionistici, il quali finiscono nei fatti per scoraggiare gli investimenti diretti internazionali in molti casi sostenuti da buoni piani industriali.*

*Con le nuove norme il Governo italiano amplia il perimetro oggettivo dei settori assoggettabili ai poteri speciali in forza della maggiore appetibilità degli stessi per gli attori internazionali durante e dopo il periodo di emergenza, estendendo lo scrutinio governativo alle società che detengono beni o rapporti strategici in una serie di settori ulteriori individuati con rinvio diretto all'elenco introdotto dal Regolamento europeo, tra i quali vengono ad oggi espressamente e transitoriamente ricomprese anche le infrastrutture finanziarie.*

*Il Decreto incide su ciascuno dei pilastri fondanti la disciplina del golden power: l'ambito di applicazione, i presupposti che fanno scattare gli obblighi di notifica, i correlati poteri di intervento statale in caso di pericolo per gli interessi nazionali, la struttura di controllo. In sintesi, come auspicato dalla Comunicazione della Commissione europea (Comunicazione 2020/C99I/01), le modifiche normative si sono sviluppate su due direttrici parallele: da un lato, il rafforzamento dei meccanismi esistenti, garantendo piena operatività alle novità introdotte con d.l. n. 105/2019 e, dall'altro, l'introduzione di nuovi poteri che completano i meccanismi già delineati dal d.l. n. 21/2012, colmandone alcune lacune procedurali e organizzative.*

*Diversi i dubbi interpretativi e le ambiguità alimentate dalla c.d. disciplina emergenziale, che si accompagnano al timore di derive dirigistiche nella gestione della stessa. Permangono dubbi interpretativi sull'ambito delle attività critiche o strategiche e sul versante del 5 G e la farreginosità di alcune disposizioni fa scattare segnalazioni anche per operazioni domestiche, come è accaduto per Intesa-Ubi.*

*Il primo elemento rilevante che emerge dalla nuova normativa è la volontà dello Stato di allargare significativamente l'ambito di individuazione delle attività e quindi dei soggetti sottoposti all'obbligo*

*di notifica, che in ragione della disponibilità patrimoniale e finanziaria potrebbero acquisire il controllo di società o asset di attività imprenditoriali essenziali. Si assiste di nuovo ad un cambio di paradigma nel ruolo dello Stato.*

*Da Stato-imprenditore a Stato-azionista, a Stato-regolatore, talvolta “salvatore”; il Decreto 2020 sembra suggerire un nuovo ruolo, di Stato-protettore ovvero protezionista con aspirazioni dirigistiche. Questi intende controllare e conseguentemente incidere, sia pure in forma indiretta, sul mercato e sugli assetti proprietari delle imprese nazionali in senso lato, creando uno scudo a infrastrutture e tecnologie domestiche.*

### 3. Dubbi interpretativi e ambiguità in tema di poteri speciali dello Stato a tutela degli interessi nazionali.

*Le disposizioni contenute nel decreto liquidità rafforzano l'immediata precettività del potere di controllo statale su operazioni di investimento e, a particolari condizioni, su atti e delibere in diversi settori strategici dell'economia. In particolare, è fatto obbligo di notificare l'acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in società che detengono beni e rapporti nei settori delle infrastrutture critiche fisiche o virtuali, delle tecnologie critiche e prodotti a duplice uso (robotica, cibersicurezza, tecnologie aerospaziali), della sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, dell'accesso alle informazioni sensibili e della libertà e pluralismo dei media, oltre al settore finanziario – incluso quello assicurativo e bancario – e a quelli della produzione, importazione e distribuzione all'ingrosso di dispositivi medicali, medico chirurgici e di protezione individuale.*

*I poteri speciali nei settori di nuova introduzione potranno essere esercitati a condizione che la tutela degli interessi essenziali dello Stato, ovvero la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, non sia adeguatamente garantita dalla sussistenza di una specifica regolamentazione di settore. Il riferimento è, ad esempio, a settori quali quello bancario, finanziario, assicurativo in relazione ai quali l'esercizio dei poteri speciali del Governo sarà ammissibile nella misura in cui la relativa normativa non sia in grado, di per sé, di garantirne la tutela contro operazioni c.d. predatorie. È evidente che la valutazione dell'adeguatezza della disciplina di settore a garantire la tutela degli interessi essenziali dello Stato, ovvero la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico non è sempre semplice e potrebbe essere evidentemente condizionata dall'interpretazione degli eventi e dalla c.d. sensibilità politica del momento.*

*Una novità di rilievo prevede che siano temporaneamente soggette all'obbligo di notifica nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, quindi, all'esercizio dei poteri speciali, le acquisizioni di partecipazioni di controllo a prescindere dalla nazionalità dell'investitore. Ciò testimonia una radicale scelta del legislatore italiano, che equipara di fatto gli investitori provenienti da paesi membri dell'Unione Europea a quelli extra UE, introducendo una deroga importante alla disciplina europea e spingendosi per alcuni versi oltre i modelli adottati in paesi limitrofi come Spagna e Francia.*

*Ne consegue che fino al 31 dicembre 2020, a prescindere dall'intervenuta emanazione dei decreti attuativi, saranno soggetti all'obbligo di notifica anche le delibere, atti e operazioni adottati da un'impresa che detiene beni e rapporti nei settori citati, che abbiano per effetto modifiche alla titolarità, al controllo o alla disponibilità di attivi o rapporti. Con riferimento ai settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni e, più in generale, con riferimento ai settori di cui al Regolamento europeo, l'obbligo di comunicazione sussiste ogni qual volta le operazioni da porre in essere siano di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo societario (B. RAGANELLI, F. MARCONI, *Concorrenza e Mercato*, 2020).*

*Sia pure motivata in ragione della complessità del momento storico che il Paese sta attraversando e dalle eccezionali esigenze di tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico, la previsione solleva dubbi e interrogativi circa la piena compatibilità con le regole fissate dai Trattati europei e, in particolare, con la previsione di una libera circolazione dei capitali. Si tratta evidentemente di una*

*scelta che introduce tensioni nei rapporti intra-Europei con gli altri paesi e pone questioni di compatibilità con la stessa disciplina europea a tutela della concorrenza, introducendo una deroga molto ampia anche alle singole discipline di settore.*

*Per i soggetti extra-UE, invece, è prevista una ulteriore condizione che determina l'assoggettamento delle operazioni di investimento agli obblighi di notifica in materia di golden power: l'obbligo ricorre ogni qual volta l'operazione attribuisca una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10%, tenuto conto delle azioni o quote già direttamente o indirettamente possedute, purché il valore complessivo dell'investimento sia pari o superiore a un milione di euro, ovvero per quelle che determinano il superamento delle soglie del 15, 20, 25 e 50 %.*

*La seconda novità di rilievo introdotta dal Decreto liquidità, sempre in una prospettiva di rafforzamento del controllo governativo, riguarda la possibilità per il Governo di avviare ex officio il procedimento volto all'eventuale esercizio dei poteri speciali. La Presidenza del Consiglio dei Ministri può avviare il procedimento qualora l'impresa su cui ricade l'obbligo non provveda alla notifica preventiva. Quest'ultima, infatti, deve essere eseguita nel termine di dieci giorni dall'impresa interessata o, nel caso di acquisto di partecipazioni, dall'acquirente. Conseguentemente, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha 45 giorni di tempo per opporre il proprio veto all'operazione o per imporre specifiche condizioni. Vale la regola del silenzio assenso: una volta spirato il termine senza che il Governo sia intervenuto, i poteri speciali si intendono non esercitati. Fino al momento in cui interviene la decisione del Governo gli effetti della deliberazione o dell'operazione sono sospesi e, quando si tratti di un acquisto di partecipazioni, sono sospesi i diritti di voto connessi a queste ultime.*

*Viene così introdotta una modifica di carattere permanente e generale, in quanto applicabile anche ai settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché delle reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G. In tal caso, il termine di quarantacinque giorni ordinariamente previsto ed entro cui è la Presidenza del Consiglio è tenuta a pronunciarsi – inizierà a decorrere dalla conclusione del procedimento di accertamento della violazione dell'obbligo di notifica e non più dalla conclusione dell'operazione. Anche in questo caso, è previsto che all'infruttuosa decorrenza del termine complessivo di quarantacinque giorni faccia seguito il rilascio implicito della clearance sull'operazione notificata. La previsione, che si aggiunge ai meccanismi sanzionatori già previsti per le violazioni degli obblighi imposti dalla normativa, ha lo scopo di rendere maggiormente effettiva e incisiva la tutela degli interessi nazionali nei settori di rilevanza strategica.*

*La nuova disciplina contenuta nel Decreto liquidità disegna una complessa trama intesa ad assicurare un deciso intervento pubblico su determinate operazioni di mercato, delineate sulla base di una delimitazione per settori e di una individuazione tipologica, con distinzioni calibrate sul criterio della provenienza europea o extra dell'investitore "alieno". Il disegno è fortemente influenzato dall'approccio politico al tema più ampio del confine tra pubblico e privato in quella che si assume dovrebbe essere un'economia di libero mercato. Ciò emerge chiaramente anche dal confronto dei provvedimenti emergenziali adottati nei diversi paesi soprattutto nella c.d. prima ondata, che ha evidenziato scelte molto diverse nella stessa configurazione del lockdown, nell'imposizione di restrizioni e limiti ad alcuni diritti e libertà fondamentali, nella ponderazione degli stessi che emerge dalla giurisprudenza delle Corti nazionali, nella scelta di forme, modi e tempi di limitazione e chiusura delle attività economiche e della successiva ripartenza (B. RAGANELLI, Stato di emergenza e tutela dei diritti e libertà fondamentali, in *Il diritto dell'economia*, n. 3 2020).*

#### 4. Quali limiti all'intromissione pubblica e alla discrezionalità del Governo?

*Ne consegue innanzitutto la delineazione di un assunto fondamentale che sembra sostenere il modello italiano, ovvero che solo un deciso intervento pubblico possa tutelare i settori "chiave" dell'economia nazionale da scalate ostili. Emerge d'altro canto il timore di non riuscire a circoscrivere e contenere, nel concreto, le conseguenze potenzialmente negative dell'intromissione pubblica nei settori individuati.*

*Le misure ove interpretate in modo elastico e pericolosamente discrezionale ben potrebbero costituire, nel tempo, un elemento disincentivante per gli investimenti stranieri, con correlata perdita di competitività del sistema produttivo italiano, con l'effetto di aggravare una condiziona già poco rosea. Non è peraltro da escludere che la scadenza venga prorogata a causa del perdurare della crisi o anche solo per confermare la forza dei poteri di intervento in capo allo Stato, che verrebbe minata a fine anno con conseguente sostanziale inutilità delle misure in essere.*

*In attesa che intervengano a fare maggiore chiarezza i decreti attuativi, nella prassi applicativa si nota un atteggiamento prudenziale degli investitori che pare preferiscano procedere a notificare operazioni anche solo astrattamente riconducibili entro il perimetro degli obblighi di notifica. Un golden power delineato in modo confuso e con spettro di applicazione troppo ampio rischia di risultare inefficace a tutelare adeguatamente le attività strategiche e garantire la sicurezza nazionale, finendo di fatto per allontanare dall'Italia investimenti preziosi proprio quando ne avremmo più bisogno per contenere gli effetti devastanti di una crisi, che sul nostro paese impatta più di altri considerate le condizioni di partenza e le difficoltà di recupero dimostrate rispetto ad altri paesi nel superare la crisi finanziaria precedente.*

*Altra questione è se gli ampi margini di discrezionalità riservati al Governo nel decidere se attivare o meno i poteri speciali possano, in realtà, rappresentare una delega di poteri "in bianco", che potrebbe ritenersi ammissibile solo nella misura in cui sia garantita una più che rigorosa osservanza dei principi di proporzionalità e adeguatezza.*

*L'impostazione di fondo, nell'esercizio dei poteri speciali, prevede un controllo ex post circa le operazioni poste in essere dai soggetti coinvolti, in ragione della non prefigurabilità delle circostanze e dei pericoli che da esse possono originare. Ciò può generare tuttavia delle criticità se si tiene conto della immediata applicabilità dei poteri speciali a operazioni economiche in ampi e nuovi settori e in capo a imprese non previamente identificate o identificabili.*

*Una soluzione potrebbe identificarsi in una impostazione che prediligesse l'individuazione di regole e informazioni sulle concrete modalità operative tali da consentire, ex ante, una responsabilizzazione dei soggetti coinvolti e una delimitazione della discrezionalità nella successiva valutazione tecnico discrezionale compiuta dal Governo. Un'ulteriore via da percorrere potrebbe anche essere quella del riconoscimento di un maggior peso alle dinamiche e alle strutture di mercato, optando per soluzioni meno restrittive per il perseguimento dell'interesse generale (L. DI VIA E P. LEONE, 2020).*

*Tali criticità si inseriscono nel più ampio dibattito relativo alla legittimazione dei poteri speciali dello Stato anche nell'ottica di colmare eventuali deficit democratici, che sembrano trovare risposta proprio nelle garanzie partecipative ex ante, che determinano limitazioni procedurali e sostanziali all'esercizio dei poteri. A differenza di ciò che accade in Francia, in Italia manca infatti una interlocuzione preventiva, che in un qualche modo determina un incremento delle notifiche preventive.*

*Il controllo successivo sull'esercizio di tali poteri è stato affidato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con conseguenti dubbi circa la possibilità di ammetterne l'estensione dei poteri al contenzioso economico. Il penetrante sindacato giurisdizionale interno rende il giudice amministrativo una componente fondamentale dell'azione regolatoria dei pubblici poteri: esso consente una piena contestazione della proporzionalità tra i poteri esercitati e le concrete esigenze di perseguimento dell'interesse pubblico, in linea con la previsione della Corte di giustizia secondo cui sono accettabili limitazioni alla libera circolazione dei capitali solo ove basate su "criteri oggettivi e controllabili dal giudice" (art. 133, co. 1, lett. z quinquies, c.p.a., M. ALLENA, 2020).*

*Anche per assicurare la certezza giuridica sotto il profilo della stabilità e della chiarezza delle norme nazionali, che devono essere coordinate con l'interesse dell'Unione europea a proteggere ed incoraggiare l'investimento transfrontaliero, nel quadro di una politica economica orientata ai principi di "un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza" e di non discriminazione, è sempre più sentita l'esigenza di un'espansione dei principi di disclosure propri del diritto amministrativo.*

5. Per un superamento dell'emergenza nella direzione di un Foreign Direct Investment Screening comune in Europa.

*I paesi europei sono oggi chiamati a fronteggiare la seconda ondata di un'emergenza sanitaria, che si abbatte sulle attività economiche interne a ciascun paese, spesso per il tramite degli stessi provvedimenti emergenziali adottati per contenere il contagio. Nonostante l'impegno delle istituzioni europee e gli sforzi profusi, il dibattito è ancora aperto sul Recovery Fund e su altri possibili strumenti di intervento a sostegno delle economie in difficoltà.*

*Se il Regolamento europeo del 2019 pone le basi per una tutela uniforme nei confronti degli investimenti provenienti dal confine esterno all'Europa, la crisi Covid-19 sembra alimentare fenomeni protezionistici anche entro i confini interni, in considerazione dalla possibilità di introdurre deroghe alla libera circolazione dei capitali per giustificati motivi nel rispetto del principio di proporzionalità. Si tratta tuttavia di fare attenzione e saper maneggiare con cura questo delicato principio di proporzionalità, il quale evoca una delicata attività di bilanciamento, che deve essere posta al riparo da forme di arbitrio e tentativi di abuso della stessa discrezionalità di interpretazione, che come noto, nei momenti di difficoltà è difficile da gestire. Ciò a maggior ragione se si considera il rischio che operazioni compiute in un periodo di crisi come quello attuale possano diventare strumento operativo ideale per la criminalità organizzata o altre organizzazioni caratterizzate da diversi gradi di opacità.*

*I provvedimenti emergenziali adottati in vari paesi europei non appaiono sempre in grado di garantire il rispetto del perimetro di legittimità individuato dalla Commissione, che invoca "criteri obiettivi, stabili e resi pubblici" e "motivi imperiosi di interesse pubblico" entro i confini del Regolamento 452/2019/UE, il quale consente esplicitamente agli Stati Membri di adottare meccanismi di controllo degli investimenti diretti nel proprio territorio in alcuni specifici settori.*

*Considerati i dubbi sollevati, i rischi e le prospettive, varrebbe la pena spingersi oltre i tentativi del Regolamento europeo di definizione di un quadro comune e lavorare ad una strategia comune europea a sostegno un Single Foreign Direct Investment Screening in Europa, che salvaguardi il mercato unico e tuteli gli interessi essenziali della Comunità, facendo fronte alle rinnovate esigenze di sicurezza e protezione delle imprese strategiche di ciascuno Stato membro, così traghettandole oltre l'emergenza.*

*In assenza di una strategia europea di individuazione di strumenti di azione e reazione comuni e di regole condivise anche a difesa delle aziende strategiche europee, infatti, le singole misure nazionali rischiano di divenire un grimaldello in grado di distruggere il mercato interno e l'Unione stessa che su di esso si fonda, senza di fatto risultare efficaci per tutelare e supportare l'economia nazionale.*

*La storia mostra che il processo di cessione della sovranità nazionale in diversi ambiti di riferimento non è semplice, né indolore. Molte sono state le difficoltà riscontrate nei diversi passaggi evolutivi di un percorso che ha consentito ai popoli d'Europa di passare dalla coesistenza alla cooperazione, dalle Comunità all'Unione, alla moneta unica, alla costruzione di una complessa architettura finanziaria europea, supportata da un'unione bancaria. Ma c'è bisogno di guardare ancora oltre per riflettere sui limiti e le debolezze riscontrate dall'Europa innanzi alla crisi recente, per riuscire a farvi fronte più uniti di prima. Ciò vuol dire cogliere questa sfida come un'opportunità per correggere la traiettoria e colmare le lacune del progetto, favorendo l'equilibrato sviluppo di una sovranità europea attraverso un democratico processo di legittimazione politica. Solo così si possono arginare le spinte distruttive finalizzate a ricostituire confini vecchi (sospensione del Trattato di Shenghen) e nuovi, intesi talvolta come limiti alle responsabilità o come barriere nei confronti di aspirazioni straniere nel nome della presunta protezione dei propri asset strategici. Vecchi e nuovi confini tra Stati, economie e popoli.*

*Solo un coordinamento efficace e un percorso condiviso può garantire che l'esercizio di poteri speciali sia efficacemente adattato a esigenze eccezionali di protezione della sicurezza e degli interessi essenziali dell'Unione ed esercitato nel confronto con potenze internazionali importanti, che si sfidano*

*in campo aperto a difesa dei propri interessi commerciali. Per far questo è necessario fare un passo avanti nel percorso intrapreso con il Regolamento europeo del 2019 e nel contempo riflettere sui dubbi e le ambiguità alimentate dai provvedimenti protezionistici adottati, i potenziali effetti distorsivi, i necessari limiti da porre all'intromissione pubblica e alla discrezionalità di ciascun Governo per evitare di fare pericolosi passi indietro.*

*Un'ennesima sfida per l'Europa, in grado di condizionare il futuro dell'Unione e dei popoli che ne fanno oggi parte.*