

## La Tutela della sovranità agroalimentare come interesse nazionale strategico nel prisma dell'evoluzione normativa in materia di golden power. Il caso Verisem

NOTA A CONSIGLIO DI STATO, SEZ. QUARTA, SENTENZA 9 GENNAIO 2023 N. 289

*Manuela Di Blasi\**

*SOMMARIO: 1. Evoluzione normativa in materia di golden power - 2. La saga Verisem-Syngenta e lo svolgimento del primo grado di giudizio - 3. La tutela della sovranità agro alimentare quale interesse strategico nazionale nella sentenza del Consiglio di Stato n. 289/2023 - 4. Osservazioni sulla procedura dell'esercizio dei poteri speciali.*

La recente pronuncia del Consiglio di Stato n. 289/2023 del 9 gennaio 2023 offre un importante spunto di riflessione circa il delicato tema dell'esercizio dei poteri speciali governativi, meglio conosciuto come *golden power* ed i nuovi interessi di rilevanza strategica delineati dal vigente quadro normativo nazionale ed euro unitario.

Com'è noto, in particolari settori di rilevanza strategica, al Governo è riconosciuta la facoltà di dettare specifici vincoli nei confronti dei privati in ordine all'acquisto di partecipazioni nonché di porre il veto all'adozione di determinate delibere societarie o di opporsi *in toto* all'acquisto di partecipazioni, al fine di introdurre uno scudo garantista a tutela di alcuni interessi nazionali.

### *1. Evoluzione normativa in materia di Golden Power.*

Per comprendere al meglio le dinamiche della complessa vicenda in esame, è necessario prendere le mosse da un'attenta disamina dell'evoluzione della disciplina in materia di *golden power*.

A tal proposito, appare oltremodo indispensabile una attenta ricognizione delle principali tappe che hanno segnato siffatto iter nella regolamentazione nazionale in piena conformità con il *framework* normativo di matrice euro unitaria.

La svolta significativa è determinata, in una prima fase, dal passaggio dal c.d. regime della *golden share* a quello della *golden power*.

Al riguardo occorre partire dal Decreto Legge n. 332 del 1994, convertito con la Legge n. 47 del 30 luglio 1994, con cui il Legislatore aveva introdotto *ex ante* il peculiare istituto della *golden share* (1).

---

(\*) Dottoressa in Giurisprudenza, ammessa alla pratica forense presso l'Avvocatura Generale dello Stato (AVV. STATO LAURA DELBONO, AVV. STATO GIACOMO AIELLO).

(1) Con sentenza pronunciata il 23 maggio 2000, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha dichiarato la già menzionata normativa in materia di *golden share*, originariamente introdotta dal citato decreto, in contrasto con le disposizioni del Trattato CE in materia di diritto di stabilimento (art. 43 Trattato CE), libera prestazione dei servizi (art. 49) e libera circolazione dei capitali (art. 56).

Ed ancora, con riferimento alla normativa intervenuta successivamente ad una prima procedura di infrazione (articolo 66 della legge n. 488/1999 - Legge finanziaria per il 2000 e D.P.C.M. 11 febbraio

Detto strumento, attingendo peraltro alla tradizione britannica, nello specifico ambito delle procedure di privatizzazione di imprese di origine pubblica, mirava a salvaguardare le prerogative dello Stato concernenti le partecipazioni azionarie, con notevoli poteri rispetto ai privati azionisti.

In particolare, con l'istituto della *golden share*, il Governo, attraverso il Ministro dell'economia e delle finanze, riservava a sé uno speciale potere di controllo rispetto al pacchetto azionario delle società privatizzate con riferimento ad operazioni di carattere strategico nonché sulle variazioni dello statuto, inserendosi in società operanti in settori relativi ai servizi pubblici, tra i quali quello della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni e delle le fonti di energia (2).

Successivamente, con l'adozione del Decreto-legge n. 21 del 2012 (3), l'attenzione del Legislatore si focalizza non più soltanto sulle società privatizzate, ma piuttosto, prescindendo dalla titolarità in capo allo Stato di partecipazioni azionarie, rileva l'esercizio dei poteri speciali nei confronti di tutte le società che svolgono attività di rilevanza strategica.

---

2000), la Commissione UE ha provveduto ad inviare nel febbraio 2003, una lettera di messa in mora al Governo italiano, prospettando la violazione degli articoli 43 e 56 del Trattato CE.

A fronte di ciò, il Governo italiano, nelle osservazioni inviate alla Commissione il 4 giugno 2003 si è impegnato a procedere in tempi rapidi a una modifica della regolamentazione nazionale in materia di esercizio dei poteri speciali, al fine di rendere tale strumento pienamente conforme alla giurisprudenza della Corte di Giustizia ed ai principi del diritto euro unitario.

(2) L'art. 2 L. n. 332 del 1994 stabilisce che tali poteri possono essere esercitati nel caso di società operanti nel settore della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia, e degli altri pubblici servizi.

Lo Stato si può opporre ad esempio ad un'acquisizione qualora sia a rischio un interesse collettivo. Questo in particolare può avvenire per quelle acquisizioni che: - non garantiscono la trasparenza delle operazioni e non permettono di conoscere con chiarezza la catena partecipativa - pregiudicano la libera concorrenza e l'apertura dei mercati mettendo a rischio l'interesse della collettività - determinano il coinvolgimento in attività illecite - ledono la conservazione dei poteri speciali - recano grave pregiudizio agli interessi pubblici che la *golden share* mira a tutelare. La *golden share* garantisce altresì la nomina di un amministratore senza diritto di voto.

Tali poteri possono essere esercitati esclusivamente ove ricorrano rilevanti e imprescindibili motivi di interesse generale, in particolare con riferimento all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, alla sanità pubblica e alla difesa. Tra questi la legge cita: il pericolo di una carenza di approvvigionamento nazionale anche minimo di prodotti petroliferi ed energetici, l'erogazione di servizi pubblici essenziali e un livello minimo di servizi di telecomunicazione e di trasporto; il pericolo di una discontinuità nell'erogazione di servizi pubblici alla collettività; il pericolo per la sicurezza degli impianti e delle reti dei servizi pubblici essenziali; gravi pericoli per la difesa nazionale, la sicurezza militare, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica; e le emergenze sanitarie.

(3) DECRETO-LEGGE 15 marzo 2012, n. 21 "*Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*".

In particolare, l'art. 2, comma 3, prevede: "*Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, da trasmettere tempestivamente e per estratto alle Commissioni parlamentari competenti, può essere espresso il veto alle delibere, atti e operazioni di cui ai commi 2 e 2-bis, che diano luogo a una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti*".

A tal proposito, è d'uopo evidenziare che, in una prima fase, il perimetro normativo su citato si presentava piuttosto circoscritto ai meri settori della difesa, sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni.

Con D.L. 16 ottobre 2017 n. 148, i poteri speciali dell'Esecutivo si estendono anche ai settori ad alta intensità tecnologica quali la gestione dei dati, la robotica e l'intelligenza artificiale (4).

In seguito, il D.L. 8 aprile 2020 n. 23 (c.d. Decreto Liquidità), modificando il su menzionato D.L. 2012 n. 21, estende ulteriormente l'ambito operativo della *golden power*, affinché nuovi settori, quali quello della salute, agroalimentare e finanziario possano rientrare nel medesimo alveo normativo (5).

Perdipiù, con tale intervento legislativo, introducendo la figura del c.d. *golden power* rafforzato, il Legislatore estende gli obblighi di notifica preventiva ad operazioni realizzate da soggetti esteri UE ed attori extra UE.

Del resto, ciò si pone in perfetta conformità con il quadro normativo euro unitario di riferimento e segnatamente, con il Regolamento UE 452/2019 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 (6) che detta un'apposita disciplina in termini di controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

---

(4) In particolare, con il D.L. 148/2017 il legislatore interviene per modificare il D.L. 15 marzo 2012, n. 21. Tra le innovazioni più rilevanti, l'estensione dei poteri governativi e degli obblighi di cui al D.L. 21/2012, in aggiunta ai settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, anche ai "settori ad alta intensità tecnologica" tra cui le infrastrutture critiche o sensibili, le tecnologie critiche - "compresa l'intelligenza artificiale e la robotica [...] la sicurezza in rete, la tecnologia spaziale o nucleare" - l'accesso a informazioni sensibili o capacità di controllare le informazioni sensibili. La norma rinvia ad un regolamento ministeriale l'esatta individuazione.

Il decreto innova inoltre circa i criteri per determinare se un investimento estero da parte di un soggetto esterno all'Unione Europea possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico.

(5) Quanto disposto ai sensi degli articoli 15 e 16 e 17 del menzionato Decreto Liquidità, interviene sull'impianto normativo pregresso, determinando una significativa estensione del *golden power*, sia sotto un profilo oggettivo che soggettivo. In particolare, le principali novità normative riguardano l'ampliamento dei settori e dei poteri della Consob; l'estensione degli obblighi di notifica nonché nell'incremento dei soggetti tenuti alla notifica; nell'avviamento della procedura d'ufficio.

Ai fini dell'analisi della sentenza in commento, giova richiamare quanto previsto dall'art. 15, co. 3 bis, lett. a) e b) con riferimento all'ampliamento degli atti soggetti alla notifica, secondo cui "alle fattispecie in precedenza previste, si aggiungono:

a) l'acquisizione di partecipazioni di controllo in società che detengano beni o rapporti nei cinque settori strategici individuati dal Regolamento 2019/452/UE;

b) le delibere che determinano modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità di assets nei medesimi cinque settori e sono soggetti all'obbligo di notifica anche gli acquisti a qualsiasi titolo di partecipazioni, da parte di soggetti esteri, anche appartenenti all'Unione europea, 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'articolo 2359 del codice civile e del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nonché gli acquisti di partecipazioni, da parte di soggetti esteri non appartenenti all'Unione europea, che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 10 per cento, tenuto conto delle azioni o quote già direttamente o indirettamente possedute, e il valore complessivo dell'investimento sia pari o superiore a un milione di euro, e sono altresì notificate le acquisizioni che determinano il superamento delle soglie del 15 per cento, 20 per cento, 25 per cento e 50 per cento".

La *ratio* della normativa europea è da rinvenirsi nella ricerca di un sod-disfacente bilanciamento tra la tutela dei diritti degli investitori ex art. 63 TFUE e la scrupolosa salvaguardia degli *asset* settoriali nazionali di natura strategica.

In tale ambito, è di palmare evidenza la stretta correlazione tra un siffatto fine, perseguito dal Legislatore di Lussemburgo, e lo strumento della *golden power* rafforzata, atto a tutelare rilevanti interessi pubblici nazionali.

---

(6) REGOLAMENTO (UE) 2019/452 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione. In particolare, nella sentenza in commento, il Consiglio di Stato fa esplicito richiamo di quanto previsto: - al considerando 2, secondo cui *"nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi"*; - al considerando 3, *"conformemente agli impegni internazionali assunti nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici e degli accordi commerciali e di investimento conclusi con paesi terzi, l'Unione e gli Stati membri possono adottare, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, misure restrittive nei confronti degli investimenti esteri diretti, purché siano rispettate alcune condizioni"*; - al considerando 6, *"gli investimenti esteri diretti rientrano nell'ambito della politica commerciale comune. A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, l'Unione ha competenza esclusiva per quanto concerne la politica commerciale comune"*; - al considerando 8, *"il quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti e per la cooperazione dovrebbe dotare gli Stati membri e la Commissione degli strumenti per affrontare in modo globale i rischi per la sicurezza o per l'ordine pubblico e per adeguarsi al mutare delle circostanze, mantenendo nel contempo la necessaria flessibilità per consentire agli Stati membri di controllare gli investimenti esteri diretti per motivi di sicurezza e ordine pubblico, tenendo conto delle rispettive situazioni individuali e delle specificità nazionali. Spetta esclusivamente allo Stato membro interessato decidere se istituire un meccanismo di controllo o se controllare un investimento estero diretto"*; - al considerando 11, stabilisce che *"dovrebbe essere possibile per gli Stati membri valutare i rischi per la sicurezza o per l'ordine pubblico derivanti da cambiamenti significativi dell'assetto proprietario o delle caratteristiche fondamentali di un investitore estero determinato"*; - al considerando 12, *"al fine di orientare gli Stati membri e la Commissione nell'applicazione del presente regolamento, è opportuno indicare un elenco di fattori che potrebbero essere presi in considerazione nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico ... L'elenco di fattori che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico dovrebbe restare non esaustivo"*; - al considerando 13, *"Nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, dovrebbe essere possibile per gli Stati membri e la Commissione tenere conto di tutti i fattori pertinenti, compresi gli effetti sulle infrastrutture critiche, sulle tecnologie, comprese le tecnologie abilitanti fondamentali, e sui fattori produttivi che sono essenziali per la sicurezza o il mantenimento dell'ordine pubblico la cui perturbazione, disfunzione, perdita o distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro o nell'Unione. A tale proposito, dovrebbe altresì essere possibile per gli Stati membri e la Commissione tenere conto del contesto e delle circostanze dell'investimento estero diretto, in particolare della possibilità che un investitore estero sia controllato direttamente o indirettamente, ad esempio attraverso finanziamenti consistenti, comprese le sovvenzioni, da parte del governo di un paese terzo, o persegua progetti o programmi all'estero a guida statale"*; - all'art. 2, definisce come *"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"*; - all'art. 3, *"conformemente al presente regolamento, gli Stati membri possono mantenere, modificare o adottare meccanismi per controllare gli investimenti esteri diretti nel loro territorio per motivi di sicurezza o di ordine pubblico"* e, in tale ambito, *"stabiliscono in particolare le circostanze che danno luogo al controllo, i motivi del controllo e le regole procedurali dettagliate applicabili"*.

A ben vedere, in perfetta sintonia con il citato Regolamento UE, l'individuazione di “*una potenziale minaccia di grave pregiudizio*” per gli interessi nazionali rappresenta la *condicio sine qua non* al fine di poter attivare tale strumento.

Orbene, alla stregua dell'attività di *enforcement* espletata da diversi Stati UE con riferimento a detto impianto normativo euro unitario, la potenziale minaccia percepita appare strettamente correlata alla differenza circa il paradigma politico ed economico adottato dal Paese target e lo Stato interessato all'IDE.

Da ultimo, occorre tenere in debito conto il recente intervento normativo confluito nel D.L. del 21 marzo 2022 n. 21 (7) che ha ulteriormente implementato la disciplina del *golden power* in merito al controllo degli investimenti stranieri in Italia, in considerazione degli effetti economici e umanitari della crisi Ucraina (8).

Indi, è agevole constatare che la normativa vigente al momento in cui si scrive, si ispira *ictu oculi* alla logica di estensione e rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, poggiando sul crinale incerto della libera concorrenza e contendibilità delle imprese nel mercato da un lato e della tutela degli interessi nazionali in specifici settori qualificati come strategici dall'altro.

## 2. La saga Verisem-Syngenta e lo svolgimento del primo grado di giudizio.

Tutto ciò premesso, la sentenza che ci si accinge a commentare, assume particolare pregio nel porre l'accento sulla tutela della sovranità agro-alimentare quale interesse nazionale strategico da tutelare mediante l'esercizio della *golden power*.

In tale ambito, nel riconoscere la piena legittimità dell'esercizio dei poteri speciali governativi, i giudici di Palazzo Spada concludono la nota saga Verisem-Syngenta (9) concernente l'operazione di acquisizione, da parte di una

---

(7) Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina (in GU n. 67 del 21 marzo 2022), entrata in vigore del provvedimento il 22 marzo 2022, rafforzata la disciplina del *golden power* finalizzata al controllo degli investimenti stranieri in Italia, in considerazione dell'accresciuta strategicità di alcuni settori: dalla difesa a quello della sicurezza, per arrivare ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G e al 'cloud' nazionale.

(8) Il potere di veto del Governo viene ampliato ad ogni atto ed operazione dell'assemblea o degli organi di amministrazione delle società operanti in ambiti di rilevanza strategica che possano generare un cambio nella titolarità o nel controllo della stessa società.

Da ultimo, con il c.d. “Regolamento Semplificazioni”, entrato in vigore il 24 settembre 2022 è stato introdotto l'istituto della c.d. Prenotifica, al fine di ottimizzare le notifiche che le società inviano al Governo, rendendo più agevole il procedimento di autorizzazione e diminuendo i procedimenti sanzionatori per omessa notifica.

(9) In data 5 luglio 2021 le società Syngenta Crop Protection AG e PSP Verisem Luxembourg Holdings S.à r.l. hanno congiuntamente notificato, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, l'acquisizione, da parte di Syngenta Crop Protection AG, dell'intero capitale sociale di Verisem B.V. e delle sue controllate, ivi incluse quelle aventi sede in Italia, operanti nel settore delle sementi. Syngenta Crop Protection AG, società di diritto svizzero, è una delle 4 *business units* del gruppo svizzero Syngenta AG, considerata una delle aziende leader a livello mondiale nell'offerta di soluzioni tecnologiche ed innovative nel campo agricolo, la quale è controllata in ultima istanza da ChemChina. Chem-

società pubblica controllata dal governo della Repubblica popolare cinese, di una nota multinazionale italiana, operante nel campo della produzione di speciali semi a respiro globale.

Il caso di specie ha origine dall'esercizio del potere di veto da parte dell'Esecutivo circa l'acquisto, da parte della società di diritto svizzero Syngenta Crop Protection AG, dell'intero capitale sociale della società di diritto olandese Verisem B.V. e delle sue controllate, ivi incluse quelle con sede in Italia.

Avverso la delibera del Consiglio dei Ministri, la società Verisem interessata all'operazione, ha radicato ricorso dinanzi al T.a.r. per il Lazio, contestando il *modus operandi* dell'Esecutivo sotto vari profili concernenti la rilevanza strategica dell'operazione in oggetto, la pretesa violazione dei principi di legalità, proporzionalità sottesi all'esercizio della *golden power*, la mancanza del preavviso di rigetto nonché la discrasia tra fase istruttoria e decisoria dell'iter procedurale (10).

---

China è una multinazionale pubblica cinese che opera in settori eterogenei (petrolchimico, agrochimico, sementi, immobiliare, ecc.).

Il Gruppo Syngenta è presente in Italia dal 2000 tramite la società Syngenta Italia S.p.a. che opera nel campo della commercializzazione dei fattori produttivi nel settore agricolo, in particolare sementi di specie agrarie e fitofarmaci.

PSP Verisem Luxembourg Holdings S.à r.l. è una società, di diritto lussemburghese, il cui azionista di maggioranza è il fondo di investimento statunitense.

Il Global Ultimate Owner di Syngenta Crop Protection AG è la China National Chemical Corporation Limited, che rappresenta una State-Owned Enterprise (SOE) della Repubblica Popolare cinese e che, pertanto, emerge un rapporto di controllo del Governo cinese.

(10) Evocando in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Presidenza della Repubblica, la società ricorrente ha avanzato quattro ordini di censure, così sintetizzabili: a1) difetto di entrambe le condizioni alla cui contestuale sussistenza è *ex lege* subordinato il legittimo esercizio del potere di veto. In particolare, assenza del carattere strategico delle attività delle società italiane del gruppo Verisem e, comunque, strutturale incapacità della relativa acquisizione (di carattere, peraltro, estero su estero) di determinare una "situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti" (art. 2, comma 3, d.l. n. 21 del 2012) nel campo agroalimentare, perché le società italiane del gruppo: i) detengono una quota del mercato professionale nazionale dei semi pari solo all'1%; ii) non svolgono alcuna attività di produzione di semi, né di sviluppo e ricerca, limitandosi alla commercializzazione all'ingrosso ed alla distribuzione dei semi prodotti da terzi; iii) non sono titolari di diritti di privativa industriale o di proprietà intellettuale; iv) non possiedono i terreni dove i semi vengono coltivati; v) lavorano prevalentemente nel mercato hobbistico, di cui, oltretutto, detengono non più del 20-25% a livello nazionale; a2) mancata formulazione di una motivazione rafforzata che giustifichi l'assunzione di una decisione distonica rispetto alle risultanze dell'istruttoria, giacché il gruppo di coordinamento si era dichiarato favorevole all'operazione con raccomandazioni e, nell'ambito dei relativi lavori, pure il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza - DIS si era espresso favorevolmente, sia pure chiedendo l'imposizione di più incisive prescrizioni; la proposta di decisione finale formalizzata dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali suggeriva l'assenso con raccomandazioni o con prescrizioni, ma non menzionava affatto l'esercizio del potere di veto; a3) illegittimità, a monte, dell'art. 11, lett. c), D.P.C.M. n. 179 del 2020, in tesi generico, tautologico ed indeterminato, in violazione del principio di legalità; b) errato richiamo agli artt. 6 e 9 D.P.C.M. n. 179 del 2020, perché le società del gruppo non svolgono attività di raccolta dati critici, né si occupano di intelligenza artificiale o, comunque, di tecnologie critiche, quali la *machine learning*; a tutto concedere, tali rilievi non sono emersi in istruttoria; c) violazione del

Il T.a.r. Lazio, con la sentenza n. 4486 del 13 aprile 2022, non ha accolto quanto dedotto dalla società, pronunciandosi sulla reiezione del ricorso con una motivazione del seguente tenore: “*il provvedimento sarebbe espressione di “amplissima discrezionalità, in ragione della natura degli interessi tutelati, attinenti alla sicurezza nazionale”*; si tratterebbe, dunque, di atto di alta amministrazione, come tale “*sindacabile dal giudice amministrativo nei ristretti limiti della sussistenza di una manifesta illogicità*”, nella specie non riscontrabile, atteso che il provvedimento non sarebbe in contrasto con la prope-deutica istruttoria e sarebbe articolatamente motivato, posto che “*risultano individuati gli asset strategici, rilevanti sotto il profilo dei fattori produttivi critici, delle tecnologie produttive e delle informazioni possedute*”; non sarebbe neppure illegittimo l’art. 11, lett. c), del D.P.C.M. che, a monte, individua i settori economici suscettibili di uso del potere di veto, giacché “*la tecnica redazionale adoperata per individuare gli asset nel settore agroalimentare rappresenta un adeguato compromesso tra la tutela della libertà di impresa e la garanzia della sicurezza nazionale e tiene conto dell’impossibilità di una catalogazione puntuale e minuta degli attivi strategici*”; c) non sarebbe leso il principio di proporzionalità, giacché “*il decreto contiene una giustificazione del tutto logica in ordine all’inutilità di imporre misure meno gravose del divieto dell’operazione, quali eventuali prescrizioni, in ragioni della circostanza, non controversa, che l’effettivo proprietario della società acquirente è il Governo cinese e della difficoltà di attuare misure di enforcement realmente efficaci in caso di inottemperanza alle prescrizioni imposte per il trasferimento dell’asset all’estero*” (11).

In seguito, la società Verisem ha spiegato appello dinanzi al Consiglio di Stato riproponendo le censure sollevate nel giudizio di prime cure.

### 3. La tutela della sovranità agro alimentare quale interesse strategico nazionale nella sentenza del Consiglio di Stato n. 289/2023.

Con la sentenza n. 289/2023 il Supremo Consesso della giustizia amministrativa, confermando il *decisum* del T.a.r. Lazio, approfondisce ulteriormente alcuni profili intrinsecamente correlati all’esercizio della *golden power*, soffermandosi su alcuni risvolti procedurali e soprattutto sulla tutela della so-

---

principio di proporzionalità rispetto a scelte meno impattanti sull’autonomia privata e sul libero operare delle dinamiche di mercato, anche in considerazione dei precisi impegni assunti dall’acquirente in sede di notifica dell’operazione; d) mancanza del preavviso di rigetto.

(11) Ed ancora : “*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 veto*”.

vranità e sicurezza agro alimentare nazionale, quale pregnante interesse di natura strategica da presidiare.

In tale ambito, la salvaguardia degli interessi nazionali strategici, oggetto della *golden power*, viene declinata come una inedita e stringente tutela della sovranità alimentare, in un binomio imprescindibile tra la sicurezza pubblica domestica e la sicurezza alimentare dello Stato.

Difatti, con riferimento all'acquisizione societaria, oggetto del potere di veto governativo, il Consiglio di Stato ha scrupolosamente osservato che la *golden power* si caratterizza per *“un’ampia valutazione prospettica di scenario, tesa da un lato a preservare il Paese da possibili fattori di rischio prospetticamente rilevanti, dall’altro e contestualmente, ad arginare iniziative di Paesi terzi potenzialmente pericolosi o per i quali, comunque, sia ritenuto opportuno un ingaggio geopolitico particolarmente prudente”*.

Nello specifico, quanto alla strategicità dell’asset, il Supremo Consesso ha riconosciuto la legittimità del *modus operandi* del Consiglio dei Ministri, evidenziando come il medesimo abbia *“inteso evitare che, grazie all’acquisizione, il Governo cinese potesse volgere a vantaggio del proprio mercato domestico il potenziale produttivo delle target italiane mediante, inter alia, la ‘rimodulazione delle priorità e delle tempistiche dell’agenda produttiva delle aziende agricole italiane’, la ‘delocalizzazione dei punti decisionali fuori dai confini nazionali’, il ‘mutamento del modello di business’, ‘l’accelerazione del processo di standardizzazione nella produzione di sementi’*.

A ben vedere, il settore sementiero rappresenta indiscutibilmente un ambito strategico di interesse nazionale, in quanto cardine del più ampio comparto agroalimentare, che incide indiscutibilmente ed in modo rilevante sulla seguente fase relativa la produzione di prodotti agroalimentari necessari a sostenere una filiera nazionale (12).

Peraltro, nel caso di specie, il Collegio pone particolare enfasi sulle possibili implicazioni che potrebbero derivare da una siffatta operazione in merito alla sicurezza e continuità di approvvigionamenti, stante il pericoloso impatto

---

(12) A tal riguardo, al par. 15.3 della sentenza, il Collegio precisa che: *“più in generale, l’iscrizione di ‘rilevanza strategica per l’interesse nazionale’ ai ‘beni e rapporti’ coinvolti da un’operazione notificata, al fine della verifica circa la sussistenza di un ‘possibile pregiudizio alla sicurezza e ... alla continuità degli approvvigionamenti’ (cfr. D.L. n. 21 del 2012, art. 2, comma 1-ter), è stata già operata a monte con D.P.C.M. n. 179 del 2020, che, per quanto qui di interesse, così dispone: i) qualifica ‘attività economiche di rilevanza strategica ... le attività economiche essenziali per il mantenimento delle funzioni vitali della società’, quali certo sono quelle del settore agroalimentare, fondamentale per la stessa esistenza fisica dell’uomo; ii) con specifico riferimento al settore agroalimentare, qualifica come strategico ‘l’approvvigionamento di fattori produttivi critici della filiera alimentare’, quali certo sono le sementi, base imprescindibile di ogni coltivazione agricola. 16. Tale ultima locuzione non presenta l’intollerabile profilo di genericità ed indeterminazione lamentato dall’appellante, ove si ponga mente allo scopo della normativa (primaria e secondaria) in tema di golden power, che è quello di apprestare una disciplina a maglie volutamente larghe al fine di non imbrigliare - e, quindi, depotenziare - il presidio costituito dalla spendita del potere omonimo”*.



su “fattori produttivi critici della filiera alimentare” quali indubbiamente sono le sementi e la libertà contrattuale dei produttori agricoli nazionali (13).

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 degli ultimi tempi, ha inoltre evidenziato la strategicità e l'importanza del settore per la produzione di cibo sufficiente a garantire la copertura del fabbisogno nazionale, indispensabile in un clima di incertezza e tensioni, da ultimo acuito per effetto del conflitto in Ucraina.

Diversamente dal passato, dove l'esercizio del potere di veto era una misura remota, il contesto socio-economico, derivante dagli strascichi della pandemia in atto, ha dunque determinato una significativa inversione di tendenza, obbligando il Governo italiano a porre una maggiore attenzione sulle possibili minacce alla tutela dei propri attivi strategici, valutando con estrema precisione i possibili collegamenti con gli Stati esteri, in particolare quelli che non vantano elevati standard di democrazia, detenuti da un potenziale acquirente.

Un siffatto mutamento di paradigma emerge anche dalla comunicazione (2020) del 13 marzo 2020 della Commissione UE (14) (al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla BCE, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo), in cui si è affermato che “*gli Stati membri devono essere vigili e utilizzare tutti gli strumenti disponibili a livello nazionale e unionale per evitare che l'attuale crisi determini una perdita di risorse e tecnologie critiche*”.

---

(13) Cfr. par. 18 “*Alla luce di queste puntuali coordinate legislative, in considerazione degli impatti che l'operazione potrebbe avere su “fattori produttivi critici della filiera alimentare” (quali indubbiamente sono le sementi e la libertà contrattuale dei produttori agricoli nazionali) e della riconducibilità della società acquirente al Governo di un Paese estraneo all'Unione Europea e connotato da una forma di governo differente da quelle occidentali, il Consiglio dei Ministri ha riscontrato la sussistenza di una “situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e alla continuità degli approvvigionamenti”, cui la normativa primaria (cfr. D.L. n. 21 del 2012, art. 2, comma 3) subordina l'esercizio dei poteri di golden power sub specie di veto all'operazione*”.

(14) COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI E ALL'EUROGRUPPO.

Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19.

In particolare, con riferimento alle conseguenze socio economiche dello shock: “*La pandemia da COVID-19 costituisce uno shock di grande portata per l'economia europea e mondiale. Già oggi se ne constata il notevole impatto economico negativo sull'Europa, che è destinato a protrarsi per il primo semestre e forse anche più a lungo, se le misure di contenimento non si rivelassero efficaci. Poiché la crescita del PIL reale nel 2020 potrebbe scendere ben al di sotto dello zero o addirittura essere chiaramente negativa a seguito del COVID-19, una risposta economica coordinata delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri è fondamentale per attenuare le ripercussioni economiche.*

*Lo shock che colpisce l'economia è riconducibile a differenti fattori:*

- *lo shock derivante dalla contrazione iniziale dell'economia cinese nel primo trimestre del 2020;*
- *lo shock sul versante dell'offerta per l'economia europea e mondiale derivante dall'interruzione delle catene di approvvigionamento dovuta all'assenza dal luogo di lavoro;*
- *lo shock sul versante della domanda per l'economia europea e mondiale derivante dalla riduzione della domanda da parte dei consumatori e dall'impatto negativo dell'incertezza sui piani di investimento;*
- *e l'impatto dei problemi di liquidità per le imprese”.*

Ciò vale in particolare modo, da ultimo, con la diffusione della pandemia da Sars-Covid 19 che ha costretto gli Stati membri a porre in essere soluzioni atte a proteggere le proprie roccaforti strategiche, evitando fenomeni di svalutazione economica, nell'ottica di prevenire ogni potenziale situazione di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici.

Tale interesse alla sicurezza nazionale deve essere considerato come il fine ultimo dalla normativa in oggetto, attualmente ribadita, a fronte del perdurare della crisi epidemiologica in atto, con l'estensione mediante il decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 dell'applicazione della disciplina del *golden power* rafforzato fino al 31 dicembre 2022.

Alla luce di ciò, a fronte di un asset di rilevanza strategica, la difesa della sovranità alimentare correlata alla stabilità economica nazionale, appare un interesse rilevante, desumibile anche dalla prassi della Commissione e dalla giurisprudenza UE, stante il carattere "non esaustivo" degli eterogenei fattori in grado di incidere sulla sicurezza e ordine pubblico dello Stato, così come precisato nel Regolamento UE 452/2019 (15).

Va da sé che l'estensione dello scopo *ratione materiae* concernente l'attivazione dei *golden powers* al fine di salvaguardare i settori strategici nazionali, incluso quello finanziario, nei confronti degli investitori extra-UE, appare pienamente legittima (16).

Del resto, anche nel regolamento 452/2019 si prevede che Stato e Commissione tengono conto "*della possibilità che un investitore estero sia controllato direttamente o indirettamente [...] da parte del governo di un paese terzo*".

Ciò fa esplicito riferimento ai cc.dd. investitori sovrani, o meglio *state owned enterprises* e fondi sovrani, alcuni dei quali presentano uno stretto colle-

---

(15) Quanto alla valutazione circa la strategicità di un asset, il Collegio al par. 18.4, osserva: "*In altra angolazione argomentativa, la stessa valutazione di strategicità non costituisce un dato oggettivo e, per così dire, inconfutabile riveniente dalle caratteristiche dell'operazione in sé atomisticamente considerate, ma rappresenta la risultante di una ponderazione altamente discrezionale (se non apertamente politica), sì che ben può essere qualificata "strategica" e capace di determinare "una situazione eccezionale" non altrimenti fronteggiabile un'operazione che pure, di per sé, non presenti profili intrinseci macroscopicamente straordinari: altrimenti detto, una stessa operazione può essere strategica o meno in funzione anche (se non soprattutto) dei soggetti coinvolti, non solo dei caratteri dell'asset e della società target*".

(16) Ed ancora, al par. 18.1 della sentenza, il Consiglio di Stato puntualizza che: "*Tale delibazione non sconta il vizio della funzione ravvisato dall'appellante, posto che il Consiglio dei Ministri ha ritenuto, nell'esplicazione dell'ampia discrezionalità di cui - quale massimo organo di indirizzo politico del Paese - dispone, di apprestare una tutela particolarmente incisiva al settore agroalimentare nazionale, da un lato proteggendo il patrimonio informativo, tecnologico, scientifico e contrattuale posseduto, nel settore sementiero, dalle target italiane (in particolare, dalla società Suba Seeds), dall'altro e specularmente impedendo che, grazie all'acquisizione, la società Syngenta (e, per essa, il Governo cinese) integrando la propria filiera, possa incrementare il proprio potenziale capacitativo in un'area dichiaratamente strategica anche per la Repubblica Popolare (cfr. la relazione presentata dalle parti in data 2 agosto 2021, pag. 8, ove si precisa che "il rationale strategico dell'Operazione è rappresentato dalla rilevanza che il segmento di clientela a livello globale cui Verisem si rivolge riveste per Syngenta")*".

gamento con i governi di Paesi terzi, in cui, come nel caso di cui trattasi, l'indeffettibile principio della *rule of law* è interpretato con sfumature chiaramente differenti rispetto agli ordinamenti giuridici degli Stati membri dell'Unione (17).

#### 4. Osservazioni sulla procedura dell'esercizio dei poteri speciali.

Malgrado la tutela della sovranità alimentare quale rilevante interesse strategico nazionale risulti essere il *leitmotiv* della vicenda Verisem, la sentenza in commento merita particolare attenzione con riferimento ad alcune questioni dirimenti di carattere squisitamente processuale in materia di *golden power*.

Un profilo di particolare interesse che affrontano i giudici di Palazzo Spada attiene al contrasto tra provvedimento ed istruttoria, dedotto dalla società appellante con riferimento al relativo iato tra gli esiti della fase istruttoria ed il successivo *decisum* dell'Esecutivo.

Secondo il Consiglio di Stato, nell'ambito della procedura dell'esercizio dei poteri speciali, l'attività valutativa del sostrato fattuale acquisito agli atti rappresenta giuridicamente lo specifico distinguo tra la fase istruttoria e la successiva fase decisoria (18).

Con ciò ad essere enfatizzata è la peculiare natura bifasica dell'iter procedimentale della *golden power*.

A ben vedere, in ossequio a quanto previsto nella normativa di riferimento, siffatta procedura consta di una prima fase di carattere prettamente istruttorio, quale "*attività propedeutica all'esercizio dei poteri speciali*" (19), in cui è coinvolto un apposito Gruppo di Coordinamento composto da personale di livello dirigenziale apicale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri interessati (20).

---

(17) Cfr. par. 18.5. "*Del resto, il controllo di un operatore economico nazionale da parte di uno Stato terzo estraneo all'Unione Europea e con cui non intercorrono formali e cogenti legami di alleanza (si pensi, in primis, a quello riveniente dal Trattato NATO) fa sì che l'operazione non sia ascrivibile al solo mercato ed alle connesse logiche di politica industriale, ma coinvolga ineludibilmente anche considerazioni di politica internazionale e di sicurezza, tese in ultima analisi a preservare non solo il funzionamento corretto del mercato nazionale, messo in pericolo dalla presenza di un operatore longa manus di uno Stato straniero, ma la stessa effettività del principio costituzionale supremo di cui all'art. 1, comma 2 ("La sovranità appartiene al popolo"), potenzialmente vulnerato da acquisizioni di asset fondamentali per la collettività nazionale da parte di Stati stranieri che, ad avviso del Governo, non diano sufficienti garanzie circa il relativo uso".*

(18) Quanto alla vicenda in esame, il Collegio al Par. 11.1 della sentenza, in una attenta ricostruzione fattuale dell'iter procedimentale, fa notare che "*Invero, nell'ambito dei lavori del Gruppo di coordinamento il Ministero dell'Agricoltura individua l'operazione come "strategica" (si menziona espressamente, in particolare, la "strategicità degli asset coinvolti") e qualifica come fondamentali gli impegni assunti pro futuro dall'acquirente, che, proprio in quanto strutturalmente "programmatici", necessitano di essere puntualmente verificati. Il Ministero, dunque, pur proponendo il non esercizio dei poteri speciali, esprime la consapevolezza della delicatezza della questione, sia per l'oggetto dell'operazione, sia per il carattere qualificante che rivestono gli impegni assunti dall'acquirente in sede di notifica (poi vieppiù arricchiti nel corso dell'istruttoria)".*

(19) d.P.R. n. 86 del 2014.

Difatti, in tale ambito è prevista la mera acquisizione dei dati di fatto rilevanti e utili alla ricostruzione ed inquadramento in chiave analitica e sistematica dell'operazione, al fine di pervenire ad un'attenta valutazione finale (21).

Quest'ultima dunque, è oggetto di una successiva seconda fase e si presenta quale appannaggio esclusivo del Consiglio dei Ministri, che affronta e qualifica l'operazione tenendo in debita considerazione una più ampia postura politica dello Stato e adottando una prospettiva più strategica e a respiro internazionale.

Sul punto dunque il Consiglio di Stato scrupolosamente chiarisce che “*Il Consiglio dei Ministri, in sostanza, non si limita ad una ricognizione atomistica, puntiforme e, per così dire, ‘contabile’ ed anodina delle caratteristiche specifiche dell’operazione, ma la riguarda nell’ambito e nel contesto dei fini generali della politica nazionale, ponderandone gli impatti sia sull’assetto economico-produttivo del settore socio-economico interessato, sia sulla più ampia struttura dell’economia nazionale, sia, infine, sui rapporti internazionali e sul complessivo posizionamento politico-strategico del Paese nell’agone internazionale*” (22).

Diversamente opinando, si ammetterebbe una perfetta sovrapposibilità dell'ambito di valutazione attribuito al Gruppo di Coordinamento e quello, invece, assegnato al Consiglio dei Ministri.

Ebbene, come argomentato nella sentenza in esame, ciò appare *in toto* smentito dalla corretta esegesi della normativa vigente e, in particolare, del decreto-legge 21/2012.

In particolare, il Gruppo di Coordinamento, pur giovandosi del contributo partecipativo delle amministrazioni coinvolte, che sono affiancate dal Dipartimento della pubblica sicurezza, e dall'apporto partecipativo dei soggetti interessati dall'operazione di acquisizione, si limita alla raccolta degli elementi di valutazione di indole tecnica, che poi dovranno essere apprezzati dal Consiglio dei ministri in sede collegiale nella successiva fase.

Peraltro, ciò induce a distinguere l'esercizio della *golden power* italiana da altri simili strumenti presenti in ordinamenti stranieri, come quello americano, nel quale il CFJUS definisce in modo diretto le *mitigation measures* con

---

(20) In particolare, al par. 11.8 della sentenza, il Collegio osserva: “*Questo significativo climax istruttorio registratosi nella specie da un lato testimonia l’esito tutt’altro che monolitico ed univoco dell’istruttoria stessa, dall’altro attesta vieppiù, per tabulas, la percepita delicatezza della questione già nel corso della fase istruttorio*”.

(21) Cfr. sent. parr. 14.2, 14.3 e 15: “*Del resto, è lo stesso diritto unionale che facoltizza tale ampio spettro di valutazioni (le disposizioni del richiamato Regolamento UE n. 452 del 2019 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019). In definitiva, dunque, nella specifica procedura in commento il vizio di contrasto con l’istruttoria si presenta strutturalmente marginale, in quanto è limitato ai casi macroscopici in cui il Consiglio affermi fatti smentiti dall’istruttoria o, al contrario, neghi fatti riscontrati nella fase istruttorio. Ovviamente, ciò non veicola una sorta di arbitrio decisionale del Consiglio, che, di contro, deve poggiare su un iter argomentativo coerente, fondato sui criteri posti a monte dalla legge*”.

(22) Vedi sent. par. 14.1.

i soggetti intenzionati a concludere l'operazione di acquisizione, senza dunque alcun passaggio ulteriore volto alla loro formalizzazione.

Invece, nell'ordinamento giuridico italiano, il compito assegnato al Gruppo di coordinamento è di indole meramente tecnica ed istruttoria.

Lo conferma proprio quanto avvenuto nel caso di cui trattasi, laddove alle considerazioni di carattere tecnico, il Consiglio dei Ministri ha aggiunto valutazioni di politica internazionale che sono del tutto estranee all'ambito di sindacato dell'organo tecnico della Presidenza.

In particolare, nel caso in esame, il Consiglio dei ministri, quale massimo organo politico, nella delibazione concernente la *golden power* non fa altro che esplicitare l'ampia discrezionalità di cui dispone perseguendo il preminente fine di apprestare una tutela particolarmente incisiva al settore agroalimentare nazionale.

Da ciò si evince la peculiare natura di siffatto strumento governativo che ben si configura quale provvedimento di alta amministrazione.

A tal proposito, riconducendo il provvedimento in esame nell'alveo degli atti di alta amministrazione corre l'obbligo rimarcare l'indiscussa discrezionalità riconosciuta da un consolidato orientamento giurisprudenziale a siffatta categoria di atti ragion per cui "*deve ritenersi che gli stessi siano sindacabili unicamente sotto i profili dell'incongruità e dell'irragionevolezza*" (cfr. *ex multis* T.a.r. Roma, (Lazio) sez. I, 5 aprile 2012 n. 3151).

In aggiunta a ciò, si rammenti che la giurisprudenza di legittimità concorda nel ritenere che per gli atti di alta amministrazione, quale è l'adozione di un provvedimento per l'esercizio dei poteri speciali, in quanto espressione della potestà di indirizzo e di governo della Presidenza del Consiglio dei ministri, pur non sottraendosi al generale obbligo di motivazione sancito dall'art. 3, Legge n. 241/1990 in termini di doverosa esposizione delle ragioni che hanno condotto ad una determinata decisione, il provvedimento finale "*non deve contenere una diffusa esternazione dell'iter valutativo compiuto dall'amministrazione*" (T.a.r. Catanzaro, sez. II, 3 ottobre 2007, n. 1452).

In tal senso, ciò che il Collegio ha cura di far notare è il profilo altamente discrezionale dell'apprezzamento della strategicità di un'operazione in relazione all'interesse nazionale, rilevando in tal ambito un'ampia valutazione geopolitica proiettata a scenari futuri con il precipuo fine di non agire *in favor* di Stati *competitor* e ostili e di salvaguardare le istanze di imprese nazionali.

A tal proposito, preme constatare che, nella sentenza in commento, il concetto di interesse nazionale non appare come "*un prius, ossia un dato oggettivo preesistente in natura, bensì un posterius, ossia la risultante di valutazioni ed opzioni politiche*".

Nel caso Verisem, poi, il supremo Consesso si pronuncia sulle doglianze concernenti la violazione del principio di legalità e di proporzionalità nell'esercizio della *golden power*.

A tal proposito, il *decisum* acquista particolare pregio nella parte in cui si osserva che lo scopo della normativa sia primaria che attuativa in tema di *golden power* è quello di “*apprestare una disciplina a maglie volutamente larghe al fine di non imbrigliare - e, quindi, depotenziare - il presidio costituito dalla spendita del potere omonimo*”.

Sul punto, i giudici di Palazzo Spada precisano che “*Il potere di golden power, infatti, rappresenta il limes provvedimentale posto dalla legge a garanzia ultima dell’interesse nazionale nelle specifiche macro-aree economiche prese in considerazione; come tale, e proprio in quanto dettato a tutela di interessi fondamentali (“strategici”) della collettività nazionale come discrezionalmente apprezzati dal Consiglio dei Ministri, esige un fondamento normativo altrettanto ampio, elastico, flessibile ed inclusivo, che consenta di apprestare la massima e più efficace tutela agli (assai rilevanti) interessi sottostanti: in tale specifica ottica, esula qualunque addebito di indeterminatezza e genericità*”.

Del resto, a tal riguardo, occorre anche far riferimento alla Relazione AIR del decreto legge 21/2012 che espressamente menziona tra gli obiettivi perseguiti con l’intervento di regolamentazione, “la necessità di adeguare, in via generale, la normativa nazionale alle regole ed ai principi del diritto europeo in materia di esercizio dei poteri speciali da parte del Governo a tutela dei propri asset strategici, in caso ricorra una situazione eccezionale di minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi pubblici” (p. 2 lettera b) della Relazione AIR).

E perdipiù, lo stesso articolo 4 del su menzionato Regolamento UE 2019/452 prevede espressamente che “*nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o ordine pubblico, gli Stati membri o Commissione, possono prendere in considerazione i suoi effetti potenziali a livello di: ... c) sicurezza dell’approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui ... e le materie prime*”, senza meglio precisare quali attivi strategici vi possano essere ricondotti.

Alla luce di ciò, tale generalismo redazionale deve essere interpretato nel senso di voler escludere una catalogazione *ex ante* di attivi strategici che, per loro definizione, sono soggetti al mutare delle condizioni e del contesto economico concomitante.

Quanto al principio di proporzionalità, il Collegio conferma la decisione del T.a.r. Lazio, affermando che il provvedimento del Consiglio dei Ministri indica *ictu oculi* (23) le principali ragioni che lasciano “*stimare la costitutiva insufficienza dell’imposizione di prescrizioni, che non solo non osterebbero al perfezionamento dell’operazione, ma oltretutto produrrebbero “effetti pe-*

---

(23) Cfr. par. 22.2. Una siffatta motivazione - innervata dalla primaria necessità di impedire il perfezionarsi dell’operazione - appare logica, posto che l’imposizione di prescrizioni, pur se stringenti, non solo consentirebbe la conclusione dell’acquisizione, ma, per di più, sarebbe oggettivamente difficile da implementare, considerata la natura sovrana del detentore sostanziale del controllo della società acquirente (ossia il Governo cinese).

*cuniari e/o obbligatori ... di complessa realizzabilità in caso di inottemperanza del destinatario cinese”.*

Nella vicenda in esame, è scrutinata anche la questione circa la mancata formulazione del preavviso di rigetto, ex art. 10 *bis* L. n. 241/1990.

In tale ambito, aderendo alla motivazione già spesa dal T.a.r. sul tema, il Collegio appunta l'attenzione sulla notifica dell'operazione mediante la quale, le parti interessate, lungi dal veicolare *sic et simpliciter* un'istanza, adempiono ad uno specifico dovere prescritto dalla normativa di riferimento (24).

Inoltre, con riferimento al d.P.R. del 25 marzo 2014 n. 86, è ribadita la specificità della materia in esame e, di conseguenza, il carattere implicitamente completo ed autosufficiente della relativa disciplina.

Perdipiù, il richiamo all'istituto del preavviso di rigetto in relazione all'esercizio della *golden power* risulta inconferente sotto diversi profili, ragion per cui sul punto appare opportuno muovere da alcune constatazioni.

*In primis*, ciò che rileva è l'incompatibilità con la natura giuridico costituzionale dell'organo decisorio coinvolto, stante l'insussistenza di un contraddittorio tra le imprese interessate ed il Consiglio dei Ministri.

Peraltro, pur volendo ammettere per ipotesi una minima dialettica cartolare, nel caso di specie, si individuano solo valutazioni *tout court* discrezionali, non rilevando alcun “motivo ostativo di diritto” potenzialmente suscettibile di contraddittorio endo-procedimentale.

In particolare, merita una speciale attenzione il contenuto di siffatta notifica stante che, non rilevando alcuna esplicita richiesta, palesa un carattere meramente informativo nonché di ausilio all'esercizio dei poteri speciali.

Ciò in quanto consiste esclusivamente nella trasmissione all'autorità competente di determinate informazioni aziendali, societarie, industriali e finanziarie necessarie per il controllo governativo.

Ed ancora, *repetita iuvant*, “l'ampiezza, la delicatezza e la politicità sostanziale delle valutazioni di cui è investito il Consiglio non si prestano alla discussione “pari a pari” con i soggetti interessati”.

A tal riguardo, è d'uopo ribadire che nei procedimenti per l'esercizio dei poteri speciali di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, la Presidenza del Consiglio dei Ministri svolge unicamente un vaglio di legittimità della sottesa operazione economica dei privati, mediante un opportuno bilanciamento degli interessi in gioco: da una parte gli obiettivi economici delle parti e dall'altra gli interessi di carattere nazionale legati alla sicurezza e all'ordine pubblico.

---

(24) Cfr. sent. par 23.1 “*Sul punto, la motivazione spesa dal T.a.r. merita conferma, posto che con la notifica dell'operazione le parti interessate non veicolano un'istanza, ma adempiono ad un dovere prescritto dalla legge (cfr. lo stesso ricorso al T.a.r., pag. 11)*”. E par. 23.2 “*Peraltro, aggiunge il Collegio, la particolare specificità della materia lascia propendere per il carattere (implicitamente) completo ed autosufficiente della relativa disciplina, recata dall'apposito regolamento di cui al D.P.R. 25 marzo 2014, n. 86, la cui oggettiva specialità lo rende insuscettibile di integrazioni ab externo*”.

Aderendo a tale logica, siffatto procedimento non può, *ictu oculi*, essere incluso nella categoria giuridica dei procedimenti ad istanza di parte, atteso che il privato, con la propria notifica, non vanta nei confronti della pubblica amministrazione alcuna pretesa all'ottenimento del bene della vita richiesto con la propria istanza, trattandosi - per converso - di un procedimento di controllo basato sul ragionevole bilanciamento tra i diversi interessi delle parti, escludendosi, perciò, categoricamente, l'esistenza di alcuna forma di interesse pretensivo vantato dal soggetto notificante tale da richiedere, come letteralmente previsto dalla norma, "l'accoglimento (o il non accoglimento) della domanda".

In altri termini, nella vicenda di cui trattasi "il bene della vita" cui aspira la società acquirente è unicamente la società target.

A ben vedere, ciò fa parte di un rapporto privatistico incentrato sull'autonomia privata delle parti, rispetto al quale la pubblica amministrazione interviene soltanto nell'esercizio di una funzione di controllo, rimanendo comunque terza rispetto alla pattuizione privata.

Va da sé che, stante il peculiare contesto normativo in cui si inserisce, la già menzionata contrazione del contraddittorio non costituisce alcun *vulnus* circa il corretto *modus operandi* dell'Amministrazione né scalfisce il principio cardine di buona amministrazione.

Alla luce di ciò, non si ravvisa alcun dubbio circa la differenza sussistente tra lo schema procedimentale del caso di specie e quello di carattere generale previsto ai sensi dell'art.10 *bis* della Legge n. 241/1990.

In ogni caso, per quanto fin qui esposto, la sentenza in commento rappresenta un importante tassello in materia di *golden power* e, adeguandosi all'incessante evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale nazionale ed euro unitario, fornisce preziose coordinate su come districarsi in un groviglio precettistico solo apparentemente inestricabile.

**Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenza 9 gennaio 2023 n. 289** - Pres. ff V. Neri, Est. L. Lamberti - Soc. Psp Verisem Luxemburg Holding S.à r.l. (avv.ti F. Arossa, N. Moravia e G.L. Zampa) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri (avv. gen. Stato); con l'intervento *ad opponendum* della soc. B.F. s.p.a. (avv.ti A. Zoppini e G. Vercillo).

#### FATTO e DIRITTO

1. La controversia attiene ad una fattispecie di esercizio del potere governativo di veto ad un'acquisizione societaria, ai sensi del d.l. n. 21 del 2012.

1.1. Più in particolare, con decreto in data 21 ottobre 2021, adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 19 ottobre 2021, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha vietato l'acquisizione, da parte della società di diritto svizzero Syngenta Crop Protection AG, dell'intero capitale sociale della società di diritto olandese Verisem B.V. e delle sue controllate, ivi incluse quelle con sede in Italia.



1.2. La società Syngenta Crop Protection AG è una delle quattro principali *business unit* di cui si compone il gruppo societario facente capo alla società di diritto svizzero Syngenta AG, a sua volta controllata dalla multinazionale cinese ChemChina, costituente una SOE (*State-Owned Enterprise*) della Repubblica Popolare Cinese. Il gruppo Syngenta è attivo nel campo agricolo, di cui è uno dei maggiori *player* mondiali, con interessi in oltre 100 Paesi.

1.3. La società di diritto olandese Verisem B.V. controlla direttamente o indirettamente, tra l'altro, cinque società con sede in Italia, ossia le società Suba Seeds Company s.p.a., Royal Seeds s.r.l., HortuSi s.r.l., Verisem Distribution s.r.l. e Franchi Sementi s.p.a., tutte a vario titolo attive nel settore sementiero: il capitale sociale della società Verisem B.V. è interamente detenuto dalla società di diritto lussemburghese PSP Verisem Luxemburg Holdings S.à r.l., a sua volta controllata da un fondo di *private equity* statunitense.

1.4. Oggetto dell'operazione, che vede come soggetto interessato all'acquisto la società Syngenta Crop Protection AG e come soggetto interessato all'alienazione la società PSP Verisem Luxemburg Holdings S.à r.l., è l'intero capitale sociale della società Verisem B.V.: l'operazione è stata notificata congiuntamente dalle interessate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo in data 5 luglio 2021.

1.5. Eseguita l'istruttoria, coordinata dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, la pratica è giunta all'attenzione del Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 ottobre 2021, che ha ritenuto di non autorizzare l'operazione.

2. La società PSP Verisem Luxemburg Holdings S.à r.l. (di seguito Verisem) ha radicato ricorso avanti il T.a.r. per il Lazio, evocando in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Presidenza della Repubblica ed avanzando quattro ordini di censure, così sintetizzabili:

a1) difetto di entrambe le condizioni alla cui contestuale sussistenza è *ex lege* subordinato il legittimo esercizio del potere di veto. In particolare, assenza del carattere strategico delle attività delle società italiane del gruppo Verisem e, comunque, strutturale incapacità della relativa acquisizione (di carattere, peraltro, estero su estero) di determinare una "*situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti*" (art. 2, comma 3, d.l. n. 21 del 2012) nel campo agroalimentare, perché le società italiane del gruppo: i) detengono una quota del mercato professionale nazionale dei semi pari solo all'1%; ii) non svolgono alcuna attività di produzione di semi, né di sviluppo e ricerca, limitandosi alla commercializzazione all'ingrosso ed alla distribuzione dei semi prodotti da terzi; iii) non sono titolari di diritti di privativa industriale o di proprietà intellettuale; iv) non possiedono i terreni dove i semi vengono coltivati; v) lavorano prevalentemente nel mercato hobbistico, di cui, oltretutto, detengono non più del 20-25% a livello nazionale;

a2) mancata formulazione di una motivazione rafforzata che giustifichi l'assunzione di una decisione distonica rispetto alle risultanze dell'istruttoria, giacché il gruppo di coordinamento si era dichiarato favorevole all'operazione con raccomandazioni e, nell'ambito dei relativi lavori, pure il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza - DIS si era espresso favorevolmente, sia pure chiedendo l'imposizione di più incisive prescrizioni; la proposta di decisione finale formalizzata dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali suggeriva l'assenso con raccomandazioni o con prescrizioni, ma non menzionava affatto l'esercizio del potere di veto;

a3) illegittimità, a monte, dell'art. 11, lett. c), D.P.C.M. n. 179 del 2020, in tesi generico, tautologico ed indeterminato, in violazione del principio di legalità;

b) errato richiamo agli artt. 6 e 9 D.P.C.M. n. 179 del 2020, perché le società del gruppo non svolgono attività di raccolta dati critici, né si occupano di intelligenza artificiale o, comunque, di tecnologie critiche, quali la *machine learning*; a tutto concedere, tali rilievi non sono emersi in istruttoria;

c) violazione del principio di proporzionalità rispetto a scelte meno impattanti sull'autonomia privata e sul libero operare delle dinamiche di mercato, anche in considerazione dei precisi impegni assunti dall'acquirente in sede di notifica dell'operazione;

d) mancanza del preavviso di rigetto.

3. Costituitasi in resistenza la sola Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r., ha così deciso:

- ha disposto "*l'estromissione dal giudizio, per carenza di legittimazione passiva, della Presidenza della Repubblica*", evocata in giudizio dalla ricorrente;

- ha respinto nel merito il ricorso;

- ha compensato le spese di lite.

3.1. Il T.a.r., in particolare, ha così motivato la reiezione del ricorso (si fa riferimento, di seguito, all'indicazione delle censure operata supra, *sub* § 2):

d) non sarebbe applicabile *in subiecta materia* l'art. 10-bis l. n. 241 del 1990, giacché "*la notifica [dell'operazione] costituisce per l'impresa un vero e proprio obbligo, funzionale all'esercizio dei poteri di controllo spettanti allo Stato, e non è volta ad ottenere un bene della vita. Per tale ragione, nella notifica non è presente alcuna <<richiesta>> da parte della società interessata*"; il procedimento, del resto, sarebbe azionabile anche d'ufficio;

a-b) il provvedimento sarebbe espressione di "*amplissima discrezionalità, in ragione della natura degli interessi tutelati, attinenti alla sicurezza nazionale*"; si tratterebbe, dunque, di atto di alta amministrazione, come tale "*sindacabile dal giudice amministrativo nei ristretti limiti della sussistenza di una manifesta illogicità*", nella specie non riscontrabile, atteso che il provvedimento non sarebbe in contrasto con la propedeutica istruttoria e sarebbe articolatamente motivato, posto che "*risultano individuati gli asset strategici, rilevanti sotto il profilo dei fattori produttivi critici, delle tecnologie produttive e delle informazioni possedute*"; peraltro, "*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 veto*"; non sarebbe neppure illegittimo l'art. 11, lett. c), del D.P.C.M. che, a monte, individua i settori economici suscettibili di uso del potere di veto, giacché "*la tecnica redazionale adoperata per individuare gli asset nel settore agroalimentare rappresenta un adeguato compromesso tra la tutela della libertà di impresa e la garanzia della sicurezza nazionale e tiene conto dell'impossibilità di una catalogazione puntuale e minuta degli attivi strategici*";

c) non sarebbe leso il principio di proporzionalità, giacché "*il decreto contiene una giustificazione del tutto logica in ordine all'inutilità di imporre misure meno gravose del divieto dell'operazione, quali eventuali prescrizioni, in ragioni della circostanza, non controversa, che l'effettivo proprietario della società acquirente è il Governo cinese e della difficoltà di attuare misure di enforcement realmente efficaci in caso di inottemperanza alle prescrizioni imposte per il trasferimento dell'asset all'estero*".

4. Verisem appella e ripropone criticamente le censure di prime cure.

4.1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri si costituisce in resistenza.

4.2. Interviene *ad opponendum* la società di diritto italiano BF s.p.a., che rappresenta di avere interesse all'intervento in quanto, a suo tempo, ha effettuato una proposta di acquisto del capitale di Verisem B.V.

4.3. All'esito della camera di consiglio del 28 luglio 2022 l'istanza cautelare svolta dall'appellante viene accolta ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito.

4.4. In data 24 novembre 2022 Verisem deposita accordo con Syngenta del 17 novembre 2022 per il prolungamento sino al 19 dicembre 2022 dell'efficacia della cessione, al fine di dimostrare la persistenza dell'interesse all'acquisizione e, dunque, la procedibilità del giudizio.

4.5. In vista della trattazione del ricorso le parti depositano memorie:

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la società BF ribadiscono l'eccezione di inammissibilità dell'appello, sia perché Syngenta non ha impugnato la sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 4488 del 13 aprile 2022 che ne ha rigettato il parallelo ricorso avverso l'atto di veto (nel relativo giudizio, allibrato al n. 13655 del 2021, Verisem non era stata evocata né aveva preso parte quale interveniente), ciò che, in tesi, impedirebbe comunque la stipula dell'atto di vendita, bloccato dal veto oramai definitivo a carico dell'acquirente, sia perché "*la PSP Verisem non ha provato che al momento della notifica dell'Appello lo SPA [ossia il contratto preliminare di vendita fra Syngenta e Verisem] fosse ancora efficace tra le parti*";

- Verisem, a sua volta, sostiene l'inammissibilità [dell'] intervento di BF perché, nella seconda fase della selezione privata curata dalla stessa Verisem per reperire un compratore, BF non avrebbe presentato un'offerta.

4.6. Il ricorso è stato trattato alla pubblica udienza del 15 dicembre 2022.

5. Il Collegio prende le mosse dalla questione pregiudiziale dell'ammissibilità dell'intervento svolto dalla società BF s.p.a.

5.1. L'intervento è ammissibile.

5.2. Invero, la natura privata della procedura di selezione curata da Verisem ne determina la potenziale ripetizione o, comunque, la possibile rimodulazione anche *in itinere* - specie all'esito di una pronuncia giurisdizionale che confermi il veto all'operazione di acquisto da parte di Syngenta - proprio perché retta dal diritto comune e non presidiata da rigide ed inderogabili disposizioni di diritto pubblico: ne consegue che BF ha un interesse sì indiretto e riflesso, ma pur sempre giuridicamente apprezzabile, all'esito del presente giudizio.

5.3. Peraltro, per principio generale l'inammissibilità dell'intervento consegue all'evidente dimostrazione dell'assenza dei relativi presupposti, dovendosi altrimenti ammettere l'intervento stesso, quale espressione del diritto di difesa costituzionalmente protetto.

5.4. Non può non rilevarsi, infine, che a quanto consta BF (soggetto imprenditoriale attivo nel settore agroalimentare) era già intervenuta *ad opponendum* in prime cure nel giudizio gemello n. 13655 del 2021 intentato avanti il T.a.r. da Syngenta, poi definito con sentenza di rigetto n. 4488 del 13 aprile 2022, in tal modo dimostrando di coltivare attivamente le proprie istanze.

6. Le eccezioni di inammissibilità dell'appello formulate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito PCM) e da BF possono, invece, essere assorbite, considerata la complessiva infondatezza nel merito delle prospettazioni di Verisem.

7. Preliminarmente, il Collegio dà atto che, a seguito della proposizione dell'appello, è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado - che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a. - sicché, per ragioni di economia dei mezzi processuali e

semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, verranno presi direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020).

8. Ciò premesso, il Collegio non può non premettere la ricognizione della normativa applicabile, pur se ciò inevitabilmente appesantisce la trattazione.

8.1. Deve anzitutto menzionarsi il Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, volto a *“istituire un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione”*, che costituisce il *corpus* normativo di riferimento a livello unionale.

8.1.1. Tale Regolamento:

- al considerando 2, richiama *“l’articolo 3, paragrafo 5, del trattato sull’Unione europea (TUE)”*, ai sensi del quale *“nelle relazioni con il resto del mondo, l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi”*;

- al considerando 3, stabilisce che, *“conformemente agli impegni internazionali assunti nell’ambito dell’Organizzazione mondiale del commercio (OMC), dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici e degli accordi commerciali e di investimento conclusi con paesi terzi, l’Unione e gli Stati membri possono adottare, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, misure restrittive nei confronti degli investimenti esteri diretti, purché siano rispettate alcune condizioni”*;

- al considerando 6, precisa che *“gli investimenti esteri diretti rientrano nell’ambito della politica commerciale comune. A norma dell’articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, l’Unione ha competenza esclusiva per quanto concerne la politica commerciale comune”*;

- al considerando 8, aggiunge che *“il quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti e per la cooperazione dovrebbe dotare gli Stati membri e la Commissione degli strumenti per affrontare in modo globale i rischi per la sicurezza o per l’ordine pubblico e per adeguarsi al mutare delle circostanze, mantenendo nel contempo la necessaria flessibilità per consentire agli Stati membri di controllare gli investimenti esteri diretti per motivi di sicurezza e ordine pubblico, tenendo conto delle rispettive situazioni individuali e delle specificità nazionali. Spetta esclusivamente allo Stato membro interessato decidere se istituire un meccanismo di controllo o se controllare un investimento estero diretto”*;

- al considerando 11, stabilisce che *“dovrebbe essere possibile per gli Stati membri valutare i rischi per la sicurezza o per l’ordine pubblico derivanti da cambiamenti significativi dell’assetto proprietario o delle caratteristiche fondamentali di un investitore estero determinato”*;

- al considerando 12, precisa che *“al fine di orientare gli Stati membri e la Commissione nell’applicazione del presente regolamento, è opportuno indicare un elenco di fattori che potrebbero essere presi in considerazione nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull’ordine pubblico ... L’elenco di fattori che possono incidere sulla sicurezza o sull’ordine pubblico dovrebbe restare non esaustivo”*;

- al considerando 13, stabilisce che *“Nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull’ordine pubblico, dovrebbe essere possibile per gli Stati membri e la Commissione tenere conto di tutti i fattori pertinenti, compresi gli effetti sulle infrastrutture critiche, sulle tecnologie, comprese le tecnologie abilitanti fondamentali, e sui fattori produttivi che sono essenziali per la sicurezza o il mantenimento dell’ordine pubblico la cui perturbazione, disfunzione, perdita o distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro o nell’Unione. A tale proposito, dovrebbe altresì essere possibile per gli Stati membri e la Commissione tenere conto del contesto e delle circostanze dell’investimento estero diretto, in particolare della possibilità che un investitore estero sia controllato direttamente o indi-*

*rettamente, ad esempio attraverso finanziamenti consistenti, comprese le sovvenzioni, da parte del governo di un paese terzo, o persegua progetti o programmi all'estero a guida statale”;*

- all'art. 2, definisce come “*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*”;

- all'art. 3, stabilisce che “*conformemente al presente regolamento, gli Stati membri possono mantenere, modificare o adottare meccanismi per controllare gli investimenti esteri diretti nel loro territorio per motivi di sicurezza o di ordine pubblico*” e, in tale ambito, “*stabiliscono in particolare le circostanze che danno luogo al controllo, i motivi del controllo e le regole procedurali dettagliate applicabili*”;

- all'art. 4, rubricato “*Fattori che possono essere presi in considerazione dagli Stati membri e dalla Commissione*”, stabilisce:

i) al paragrafo 1, che “*Nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri e la Commissione possono prendere in considerazione i suoi effetti potenziali, tra l'altro, a livello di: c) sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare*”.

ii) al successivo paragrafo 2, che “*Nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri e la Commissione tengono altresì conto, in particolare, se: a) l'investitore estero sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, inclusi organismi statali o forze armate, di un paese terzo, anche attraverso l'assetto proprietario o finanziamenti consistenti*”.

8.2. Nell'ordinamento nazionale, deve farsi riferimento al D.L. n. 21 del 15 marzo 2012, convertito con modificazioni con l. n. 56 dell'11 maggio 2012 e rubricato “*Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*”.

8.2.1. All'art. 2, comma 1-ter, il D.L. stabilisce che “*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, decorsi 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 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 [ossia, tra l'altro, l'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare], 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. 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”.*

8.2.2. Al successivo comma 2-bis, il D.L. precisa che *“Qualsiasi delibera, atto od operazione, adottato da un'impresa che detiene uno o più degli attivi individuati ai sensi del comma 1-ter, che abbia per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità degli attivi medesimi a favore di un soggetto esterno all'Unione europea, di cui al comma 5-bis, ovvero, nei settori individuati nel secondo periodo del comma 5, anche a favore di un soggetto appartenente all'Unione europea, ivi compresi quelli stabiliti o residenti in Italia, 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 o l'assegnazione degli stessi a titolo di garanzia, il trasferimento di società controllate che detengono i predetti attivi, ovvero che abbia per effetto il trasferimento della sede sociale in un Paese non appartenente all'Unione europea, è notificato, salvo che l'operazione sia in corso di valutazione o sia già stata valutata ai sensi del comma 5, entro dieci giorni e comunque prima che vi sia data attuazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri dalla stessa impresa. Sono notificati altresì nei medesimi termini qualsiasi delibera, atto od operazione, adottato da un'impresa che detiene uno o più degli attivi individuati ai sensi del comma 1-ter, che abbia 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 di clausole statutarie eventualmente adottate ai sensi dell'articolo 2351, terzo comma, del codice civile ovvero introdotte ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, come da ultimo modificato dall'articolo 3 del presente decreto”.*

8.2.3. Al successivo comma 3, il D.L. stabilisce che *“Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, da trasmettere tempestivamente e per estratto alle Commissioni parlamentari competenti, può essere espresso il veto alle delibere, atti e operazioni di cui ai commi 2 e 2-bis, che diano luogo a una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti”.*

8.2.4. Al comma 6, il D.L. aggiunge che *“Qualora l'acquisto di cui al comma 5 [ossia “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, 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”] comporti una minaccia di grave pregiudizio agli interessi essenziali dello Stato di cui al comma 3 ovvero un pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico ... con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri, da trasmettere tempestivamente e per estratto alle Commissioni parlamentari competenti, l'efficacia dell'acquisto può essere condizionata all'assunzione, da parte dell'acquirente e della società le cui partecipazioni sono oggetto dell'acquisto, di impegni diretti a garantire la tutela dei predetti interessi ... In casi eccezionali di rischio per la tutela dei predetti interessi, non eliminabili attraverso l'assunzione degli impegni di cui al primo periodo, il Governo può opporsi, sulla base della stessa procedura, all'acquisto”.*

8.2.5. Il comma prosegue, precisando che *“Per determinare se un investimento estero possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico è possibile prendere in considerazione le seguenti circostanze:*

*a) che 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”.*

8.2.6. Infine, il comma 7 stabilisce che *“I poteri speciali di cui ai commi precedenti sono esercitati esclusivamente sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori. A tale fine il Governo considera, avuto riguardo alla natura dell'operazione, i seguenti criteri: a) l'esistenza, tenuto conto anche delle posizioni ufficiali dell'Unione europea, di motivi oggettivi che facciano ritenere possibile la sussistenza di legami fra l'acquirente e paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello Stato di diritto, che non rispettano le norme del diritto internazionale o che hanno assunto comportamenti a rischio nei confronti della comunità internazionale, desunti dalla natura delle loro alleanze, o hanno rapporti con organizzazioni criminali o terroristiche o con soggetti ad esse comunque collegati; b) l'idoneità dell'assetto risultante dall'atto giuridico o dall'operazione, tenuto conto anche delle modalità di finanziamento dell'acquisizione e della capacità economica, finanziaria, tecnica e organizzativa dell'acquirente, a garantire: 1) la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti; 2) il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti”.*

8.3. A livello di normazione secondaria, il D.P.C.M. n. 179 del 18 dicembre 2020, rubricato *“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”* stabilisce, all'art. 11, a sua volta rubricato *“Beni e rapporti in tema di approvvigionamento di fattori produttivi e nel settore agroalimentare”*, che rientrano tra i beni e i rapporti di cui all'articolo 1 [ossia *“beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, ulteriori rispetto a quelli individuati nei decreti di cui all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 2, comma 1, del medesimo decreto-legge n. 21 del 2012, nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019”*], tra l'altro, *“le attività economiche di rilevanza strategica e l'approvvigionamento di fattori produttivi critici della filiera agroalimentare”.*

8.4. Quanto all'aspetto procedurale, si richiama il D.P.R. 25 marzo 2014, n. 86, rubricato *“Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'articolo 2, comma 9, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21”*, che, nel disciplinare il procedimento da seguire (poi ancor più dettagliatamente normato dal successivo D.P.C.M. 6 agosto 2014), precisa, per quanto qui di interesse, che (art. 6):

- *“Il Ministero responsabile dell'istruttoria e della proposta ai sensi dell'articolo 3, tenuto conto delle risultanze emerse nell'ambito del gruppo di coordinamento di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), trasmette tempestivamente in via telematica alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e al suddetto gruppo di coordinamento, la proposta di esercizio dei poteri speciali con il relativo schema di provvedimento, ovvero comunica le motivazioni per cui ritiene non necessario l'esercizio dei poteri speciali”;*

- *“Lo schema di provvedimento di esercizio dei poteri speciali indica dettagliatamente le minacce di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento*

delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti e può comportare rispettivamente il potere di veto alla delibera o il potere di opposizione all'acquisto nei casi in cui l'imposizione di specifiche prescrizioni, condizioni o impegni non siano sufficienti ad assicurare la tutela degli interessi pubblici”;

- “Nel caso in cui i poteri speciali siano esercitati nella forma di assunzione da parte dell'acquirente di impegni diretti a garantire la tutela degli interessi essenziali dello Stato, di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, del decreto-legge, lo schema di provvedimento indica:

a) le specifiche prescrizioni o condizioni richieste all'impresa;

b) specifici criteri e modalità di monitoraggio;

c) l'amministrazione competente a svolgere il monitoraggio delle prescrizioni o condizioni richieste, nonché l'organo da essa incaricato di curare le relative attività;

d) le sanzioni previste dal decreto-legge in caso di inottemperanza, anche tenuto conto delle previsioni di cui all'articolo 8”.

9. Attingendo a questo punto il merito, il Collegio ricostruisce l'andamento del procedimento.

10. Per quanto di interesse ai fini della presente decisione, la fase istruttoria si è svolta come segue.

10.1. Nella riunione finale del Gruppo di coordinamento del 7 aprile 2021, il Ministero dell'Agricoltura, nella qualità di Amministrazione responsabile dell'istruttoria, propone “il non esercizio dei poteri speciali”, aggiungendo tuttavia che “in considerazione della strategicità degli asset coinvolti e del carattere programmatico di alcuni impegni assunti dalle società notificanti, sia necessario garantire il monitoraggio sugli stessi”: il Ministero, pertanto, “propone di inserire nella delibera di non esercizio dei poteri speciali una raccomandazione, rivolta alla società acquirente, affinché operi in modo conforme agli impegni assunti in sede di notifica e nel corso del procedimento”.

10.2. Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza “evidenzia le criticità ed i rischi legati alla natura dell'operazione” e “propone, in alternativa, di esercitare i poteri speciali, mediante l'imposizione di specifiche prescrizioni volte al mantenimento dei rapporti contrattuali ed alla preservazione dell'attività di Suba Seeds Company s.p.a. in Italia”.

10.3. Anche sulla scorta delle osservazioni del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri - secondo cui da un lato “le raccomandazioni proposte dal Ministero responsabile sono simili a delle vere e proprie prescrizioni”, dall'altro comunque “il Consiglio dei Ministri, in sede di esame del provvedimento, può decidere di mutare la natura delle raccomandazioni trasformandole in un esercizio dei poteri speciali con prescrizioni” - il Gruppo di coordinamento concorda con la proposta del Ministero dell'Agricoltura di non esercizio dei poteri speciali, con la formulazione di apposite raccomandazioni alla società acquirente, soggette a monitoraggio.

10.4. Conseguentemente, il Ministero dell'Agricoltura, nel trasmettere alla PCM, con nota dell'11 ottobre 2021, gli esiti della fase istruttoria, propone il “non esercizio dei poteri speciali”, sia pure prevedendo che “l'acquirente trasmetta al Governo una relazione periodica di monitoraggio dell'operazione, al fine di consentire la verifica del rispetto degli stessi”.

10.5. Tuttavia, nell'appunto per il Ministro in vista del Consiglio dei Ministri, si ventila altresì la proposta alternativa dell'esercizio dei poteri speciali, mediante la formulazione di “apposite prescrizioni”, dettagliatamente indicate.

10.6. Nel corso del Consiglio dei Ministri del 19 ottobre 2021, il Ministro dell'Agricoltura propone senz'altro “l'esercizio dei poteri, manifestando disponibilità al confronto in merito



*all'opzione tra prescrizioni o veto*", opzione quest'ultima poi prescelta dal Consiglio, all'esito della discussione.

11. Da quanto precede si evince che non sussiste, in termini sostanziali, il contrasto lamentato dalla ricorrente fra il provvedimento e l'istruttoria, almeno nella misura macroscopica tale da determinare un inaccettabile iato fra gli esiti della stessa ed il successivo *decisum*, con conseguente vizio della funzione.

11.1. Invero, nell'ambito dei lavori del Gruppo di coordinamento il Ministero dell'Agricoltura individua l'operazione come "*strategica*" (si menziona espressamente, in particolare, la "*strategicità degli asset coinvolti*") e qualifica come fondamentali gli impegni assunti *pro futuro* dall'acquirente, che, proprio in quanto strutturalmente "*programmatici*", necessitano di essere puntualmente verificati.

11.2. Il Ministero, dunque, pur proponendo il non esercizio dei poteri speciali, esprime la consapevolezza della delicatezza della questione, sia per l'oggetto dell'operazione, sia per il carattere qualificante che rivestono gli impegni assunti dall'acquirente in sede di notifica (poi vieppiù arricchiti nel corso dell'istruttoria).

11.3. Il Gruppo di coordinamento concorda con l'impostazione ministeriale.

11.4. Nella conseguente proposta formale rivolta alla PCM (cfr. nota dell'11 ottobre 2021), il Ministero dell'Agricoltura ritiene non sussistere i presupposti dell'esercizio dei poteri speciali, alla luce:

- della "*puntuale disciplina*" normativa nazionale del settore sementiero ("*che prevede un rigoroso sistema di vigilanza e controllo*");

- del fatto che le "*target italiane utilizzano*" sementi "*di pubblico dominio*" (salvo solo 63 varietà ortive, di cui la società Royal Seeds è costituente), "*non svolgono un'attività di ricerca e di significativa costituzione varietale*", operano "*in un contesto piuttosto differenziato*", detengono "*un ruolo marginale nel mercato professionale*" nazionale, "*non detengono materiale genetico specifico*" ed hanno un "*fatturato consolidato ... di gran lunga inferiore alle soglie di rilevanza strategica individuate generalmente nei settori soggetti al golden power*";

- degli impegni "*stringenti e significativi*" assunti dall'acquirente.

11.5. Il Ministero, comunque, proprio in considerazione del fatto che "*le dichiarazioni e gli impegni dell'acquirente in sede di notifica e nel corso del procedimento, come poc'anzi specificati, assumono rilevanza a fondamento di tale conclusione istruttoria ... propone di prevedere che l'acquirente trasmetta al Governo una relazione periodica di monitoraggio dell'operazione, al fine di consentire la verifica del rispetto degli stessi*".

11.6. I dati oggettivi raccolti dal Gruppo in sede istruttoria identificano, dunque, un'operazione attinente ad una materia dichiaratamente "sensibile", in ordine alla quale, nondimeno, viene esclusa la necessità di esercizio dei poteri speciali in considerazione dei vari profili specificamente enucleati.

11.7. Peraltro, dapprima il Ministero dell'Agricoltura rappresenta al Ministro la possibile alternativa dell'imposizione non di semplici raccomandazioni, ma di ben più incisive prescrizioni; quindi, in sede di Consiglio dei Ministri, il Ministro propone senz'altro l'esercizio dei poteri, nella forma più lieve dell'assenso con prescrizioni o in quella più dura del divieto.

11.8. Questo significativo *climax* istruttorio registratosi nella specie da un lato testimonia l'esito tutt'altro che monolitico ed univoco dell'istruttoria stessa, dall'altro attesta vieppiù, *per tabulas*, la percepita delicatezza della questione già nel corso della fase istruttoria.

12. Pur a voler prescindere da tali considerazioni, comunque, il Collegio osserva in termini generali che, nella procedura dell'esercizio dei poteri speciali, ciò che giuridicamente distingue

la fase decisoria dalla previa fase istruttoria è proprio l'attività valutativa del sostrato fattuale acquisito agli atti.

13. Il procedimento nazionale in tema di "golden power" è, invero, bifasico.

13.1. Esso prevede 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 sistemica, a beneficio della successiva valutazione finale: tale fase, che il D.P.R. n. 86 del 2014 significativamente definisce come "*attività propedeutica all'esercizio dei poteri speciali*", è curata da un apposito Gruppo di coordinamento, composto da personale di livello dirigenziale apicale della PCM e dei vari Ministeri interessati.

13.2. La seconda fase, appunto decisoria, è viceversa appannaggio esclusivo del Consiglio dei Ministri.

14. Questa seconda fase - affidata, non a caso, al massimo organo di direzione politica dello Stato e non a personale dirigenziale - assume un marcato ed assai lato profilo discrezionale: essa, invero, prende le mosse sì dai dati di fatto acquisiti in sede istruttoria, ma, nel contesto di una valutazione collegiale della questione in cui intervengono i Vertici politici di tutte le Amministrazioni dello Stato, affronta, inquadra e qualifica l'operazione nell'ambito della più ampia postura politica dello Stato in ottica non solo economica e finanziaria, ma in senso più globale strategica.

14.1. Il Consiglio dei Ministri, in sostanza, non si limita ad una ricognizione atomistica, puntiforme e, per così dire, "contabile" ed anodina delle caratteristiche specifiche dell'operazione, ma la traguarda nell'ambito e nel contesto dei fini generali della politica nazionale, ponderandone gli impatti sia sull'assetto economico-produttivo del settore socio-economico interessato, sia sulla più ampia struttura dell'economia nazionale, sia, infine, sui rapporti internazionali e sul complessivo posizionamento politico-strategico del Paese nell'agone internazionale.

14.2. Del resto, è lo stesso diritto unionale che facoltizza tale ampio spettro di valutazioni (cfr. le disposizioni richiamate *supra* del richiamato Regolamento UE n. 452 del 2019 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019).

14.3. In definitiva, dunque, nella specifica procedura in commento il vizio di contrasto con l'istruttoria si presenta strutturalmente marginale, in quanto è limitato ai casi macroscopici in cui il Consiglio affermi fatti smentiti dall'istruttoria o, al contrario, neghi fatti riscontrati nella fase istruttoria.

15. Ovviamente, ciò non veicola una sorta di arbitrio decisionale del Consiglio, che, di contro, deve poggiare su un *iter* argomentativo coerente, fondato sui criteri posti a monte dalla legge.

15.1. Nella vicenda di specie, decisivo è il fatto che l'acquirente è indirettamente (ma univocamente) espressione del Governo della Repubblica Popolare Cinese, circostanza debitamente evidenziata dal Consiglio e giuridicamente rilevante ai sensi tanto della normativa unionale (Regolamento n. 452 del 2019, considerando 13 ed art. 4), quanto di quella nazionale (cfr. D.L. n. 21 del 2012, art. 2, comma 6).

15.2. Il Consiglio, in particolare, ha rilevato che:

- per la Repubblica Popolare cinese, Stato ad economia pianificata, il settore alimentare costituisce dichiaratamente un obiettivo strategico (così il XIV Piano quinquennale), nel quale quindi è ragionevole ritenere che siano autoritativamente convogliate, guidate ed indirizzate le (poderose) energie economiche, finanziarie e politico-diplomatiche del Paese;

- le società del gruppo Verisem sono attive in tale settore, sono tecnologicamente all'avanguardia (in particolare, dalla relazione delle parti interessate e dall'audizione di Assosemmenti risulta che le società italiane del Gruppo Verisem sono altamente qualificate in punto di mol-

tiplicazione del seme, attività *ictu oculi* oltremodo delicata, sensibile e “strategica”) e, benché non producano direttamente i semi ma stipulino, a tal fine, contratti con gli agricoltori italiani (cui, peraltro, cedono a titolo oneroso il “*basic seed*”, ossia il “*portaseme*”, e la cui attività di coltivazione è sistematicamente supervisionata da agronomi del Gruppo - cfr. ricorso al T.a.r., pag. 18 e relazione delle parti in data 2 agosto 2021), è evidente che contrattualmente possano incidere sulla filiera agroalimentare nazionale, condizionandola in maniera apprezzabile in base alle loro mutevoli necessità, evidentemente dettate, in ultima analisi, dalla volontà (politica) del Governo di Pechino.

15.3. In proposito, il Collegio rileva che:

- l’appruzzamento della strategicità di un’operazione in relazione all’interesse nazionale da parte del Consiglio dei Ministri ha tratti altamente discrezionali, posto che lo stesso concetto di interesse nazionale non è un *prius*, ossia un dato oggettivo preesistente in natura, bensì un *posterius*, ossia la risultante di valutazioni ed opzioni politiche;

- tale apprezzamento, proprio in quanto attiene ad un profilo di massima quale quello strategico, viene svolto dal Consiglio dei Ministri nell’ambito di un’ampia valutazione geopolitica proiettata a scenari futuri e può legittimamente essere proteso non solo a proteggere istanze nazionali, ma anche a non favorire esigenze e scopi di Stati ritenuti (non solo ostili, ma anche semplicemente) *competitor* o con i quali, comunque, i rapporti possano prospetticamente presentare profili di problematicità;

- più in generale, l’ascrizione di “*rilevanza strategica per l’interesse nazionale*” ai “*beni e rapporti*” coinvolti da un’operazione notificata, al fine della verifica circa la sussistenza di un “*possibile pregiudizio alla sicurezza e ... alla continuità degli approvvigionamenti*” (cfr. D.L. n. 21 del 2012, art. 2, comma 1-ter), è stata già operata a monte con D.P.C.M. n. 179 del 2020, che, per quanto qui di interesse, così dispone:

i) qualifica “*attività economiche di rilevanza strategica ... le attività economiche essenziali per il mantenimento delle funzioni vitali della società*”, quali certo sono quelle del settore agroalimentare, fondamentale per la stessa esistenza fisica dell’uomo;

ii) con specifico riferimento al settore agroalimentare, qualifica come strategico “*l’approvvigionamento di fattori produttivi critici della filiera alimentare*”, quali certo sono le sementi, base imprescindibile di ogni coltivazione agricola.

16. Tale ultima locuzione non presenta l’intollerabile profilo di genericità ed indeterminatezza lamentato dall’appellante, ove si ponga mente allo scopo della normativa (primaria e secondaria) in tema di *golden power*, che è quello di apprestare una disciplina a maglie volutamente larghe al fine di non imbrigliare - e, quindi, depotenziare - il presidio costituito dalla spendita del potere omonimo.

16.1. Il potere di *golden power*, infatti, rappresenta il *limes* provvedimentale posto dalla legge a garanzia ultima dell’interesse nazionale nelle specifiche macro-aree economiche prese in considerazione; come tale, e proprio in quanto dettato a tutela di interessi fondamentali (“*strategici*”) della collettività nazionale come discrezionalmente apprezzati dal Consiglio dei Ministri, esige un fondamento normativo altrettanto ampio, elastico, flessibile ed inclusivo, che consenta di apprestare la massima e più efficace tutela agli (assai rilevanti) interessi sottostanti: in tale specifica ottica, esula qualunque addebito di indeterminatezza e genericità.

16.2. Peraltro, aggiunge il Collegio, siamo al di fuori della materia *lato sensu* penale (che impone, come noto, la necessità di una particolare tassatività nell’enucleazione della fattispecie normativa), esulando dalla normativa sul *golden power* qualsivoglia finalità afflittiva; parimenti, non ricorre l’imposizione di una prestazione patrimoniale ex art. 23 Cost. (cfr. ricorso

al T.a.r., pag. 44), ma la mera previsione legislativa di un presidio di verifica della compatibilità dell'iniziativa economica privata con l'utilità sociale (art. 41 Cost.), espressione ampia in cui certo rientra l'interesse nazionale in ordine a *“beni e rapporti strategici”* come individuati dalla legge.

17. Di converso, è la stessa normativa primaria a stabilire che:

- *“per determinare se un investimento estero possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico ... è possibile prendere in considerazione”* il fatto che *“l'acquirente sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, compresi organismi statali o forze armate, di un Paese non appartenente all'Unione europea”* (cfr. D.L. n. 21 del 2012, art. 2, comma 6);

- *“il Governo considera, avuto riguardo alla natura dell'operazione ... l'esistenza, tenuto conto anche delle posizioni ufficiali dell'Unione europea, di motivi oggettivi che facciano ritenere possibile la sussistenza di legami fra l'acquirente e paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello Stato di diritto”,* nonché *“l'idoneità dell'assetto risultante dall'atto giuridico o dall'operazione ... a garantire ... la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti”* (cfr. D.L. n. 21 del 2012, art. 2, comma 7).

18. Alla luce di queste puntuali coordinate legislative, in considerazione degli impatti che l'operazione potrebbe avere su *“fattori produttivi critici della filiera alimentare”* (quali indubbiamente sono le sementi e la libertà contrattuale dei produttori agricoli nazionali) e della riconducibilità della società acquirente al Governo di un Paese estraneo all'Unione Europea e connotato da una forma di governo differente da quelle occidentali, il Consiglio dei Ministri ha riscontrato la sussistenza di una *“situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e alla continuità degli approvvigionamenti”*, cui la normativa primaria (cfr. D.L. n. 21 del 2012, art. 2, comma 3) subordina l'esercizio dei poteri di *golden power sub specie* di veto all'operazione.

18.1. Tale delibazione non sconta il vizio della funzione ravvisato dall'appellante, posto che il Consiglio dei Ministri ha ritenuto, nell'esplicazione dell'ampia discrezionalità di cui - quale massimo organo di indirizzo politico del Paese - dispone, di apprestare una tutela particolarmente incisiva al settore agroalimentare nazionale, da un lato proteggendo il patrimonio informativo, tecnologico, scientifico e contrattuale posseduto, nel settore sementiero, dalle *target* italiane (in particolare, dalla società Suba Seeds), dall'altro e specularmente impedendo che, grazie all'acquisizione, la società Syngenta (e, per essa, il Governo cinese) integrando la propria filiera, possa incrementare il proprio potenziale capacitativo in un'area dichiaratamente strategica anche per la Repubblica Popolare (cfr. la relazione presentata dalle parti in data 2 agosto 2021, pag. 8, ove si precisa che *“il razionale strategico dell'Operazione è rappresentato dalla rilevanza che il segmento di clientela a livello globale cui Verisem si rivolge riveste per Syngenta”*).

18.2. Il Consiglio dei Ministri, in particolare, ha inteso evitare che, grazie all'acquisizione, il Governo cinese possa volgere a vantaggio del proprio mercato domestico il potenziale produttivo delle *target* italiane (in particolare, di Suba Seeds), mediante, *inter alia*, la *“rimodulazione delle priorità e delle tempistiche dell'agenda produttiva delle aziende agricole italiane”*, la *“delocalizzazione dei punti decisionali fuori dai confini nazionali”*, il *“mutamento del modello di business”*, *“l'accelerazione del processo di standardizzazione nella produzione di sementi”*, tutte ipotesi che non possono certo escludersi in futuro.

18.3. Come già specificato *supra*, nell'ambito della procedura di cui al D.L. n. 21 del 2012 il

Consiglio dei Ministri è organo decisionale deputato, sulla base delle risultanze fattuali dell'istruttoria (e non anche delle valutazioni e delle proposte operate dal Gruppo di coordinamento o dal Ministero responsabile), ad operare un'ampia valutazione prospettica di scenario, tesa da un lato a preservare il Paese da possibili fattori di rischio prospetticamente rilevanti, dall'altro e contestualmente ad arginare iniziative di Paesi terzi potenzialmente pericolosi o per i quali, comunque, sia ritenuto opportuno un ingaggio geopolitico particolarmente prudente.

18.4. In altra angolazione argomentativa, la stessa valutazione di strategicità non costituisce un dato oggettivo e, per così dire, incontrovertibile riveniente dalle caratteristiche dell'operazione in sé atomisticamente considerate, ma rappresenta la risultante di una ponderazione altamente discrezionale (se non apertamente politica), sì che ben può essere qualificata "*strategica*" e capace di determinare "*una situazione eccezionale*" non altrimenti fronteggiabile un'operazione che pure, di per sé, non presenti profili intrinseci macroscopicamente straordinari: altrimenti detto, una stessa operazione può essere strategica o meno in funzione anche (se non soprattutto) dei soggetti coinvolti, non solo dei caratteri dell'asset e della società target.

18.5. Del resto, il controllo di un operatore economico nazionale da parte di uno Stato terzo estraneo all'Unione Europea e con cui non intercorrono formali e cogenti legami di alleanza (si pensi, *in primis*, a quello riveniente dal Trattato NATO) fa sì che l'operazione non sia ascrivibile al solo mercato ed alle connesse logiche di politica industriale, ma coinvolga ineludibilmente anche considerazioni di politica internazionale e di sicurezza, tese in ultima analisi a preservare non solo il funzionamento corretto del mercato nazionale, messo in pericolo dalla presenza di un operatore *longa manus* di uno Stato straniero, ma la stessa effettività del principio costituzionale supremo di cui all'art. 1, comma 2 ("*La sovranità appartiene al popolo*"), potenzialmente vulnerato da acquisizioni di *asset* fondamentali per la collettività nazionale da parte di Stati stranieri che, ad avviso del Governo, non diano sufficienti garanzie circa il relativo uso.

19. La piena idoneità delle ragioni afferenti alla tutela del settore agroalimentare a sorreggere *ex se* il provvedimento rende superfluo lo scrutinio delle censure mosse dall'appellante alle altre due ragioni enucleate nel provvedimento, inerenti ai profili della "*raccolta dati*" e alle "*tecnologie di machine learning*".

20. Per doverosa completezza motivazionale, il Collegio precisa che la normativa nazionale di cui al D.L. n. 21 del 2012 è conforme al diritto unionale, che, come visto, lascia ampio spazio al legislatore nazionale (cfr. considerando 8 e 12 del Regolamento 2019/452) e qualifica come "*fattore pertinente*" ai fini dell'esercizio dei poteri di *golden power* il controllo dell'acquirente da parte del Governo di un Paese terzo estraneo all'Unione Europea (considerando 13 ed articolo 4 del citato Regolamento).

21. Tornando alla vicenda di specie, non può neanche rilevare che la multinazionale ChemChina già controlli un'importante società italiana attiva nel settore automotive (cfr. ricorso al T.a.r., pag. 17): l'esercizio dei poteri di *golden power*, infatti, consegue ad una considerazione attuale del quadro politico internazionale (strutturalmente in evoluzione) e si modula in base allo specifico settore economico interessato ed alla sua specifica "sensibilità" strategica.

22. Non si apprezza, poi, una violazione del principio di proporzionalità.

22.1. Il provvedimento, invero, indica chiaramente i motivi che lasciano stimare la costitutiva insufficienza dell'imposizione di prescrizioni, che non solo non osterebbero al perfezionamento dell'operazione, ma oltretutto produrrebbero "*effetti pecuniari e/o obbligatori ... di complessa realizzabilità in caso di inottemperanza del destinatario cinese*".

22.2. Una siffatta motivazione - innervata dalla primaria necessità di impedire il perfezionarsi

dell'operazione - appare logica, posto che l'imposizione di prescrizioni, pur se stringenti, non solo consentirebbe la conclusione dell'acquisizione, ma, per di più, sarebbe oggettivamente difficile da implementare, considerata la natura sovrana del detentore sostanziale del controllo della società acquirente (ossia il Governo cinese).

23. Rimane, infine, da scrutinare la questione della mancata formulazione del preavviso di rigetto, ex art. 10-*bis* l. n. 241 del 1990.

23.1. Sul punto, la motivazione spesa dal T.a.r. merita conferma, posto che con la notifica dell'operazione le parti interessate non veicolano un'istanza, ma adempiono ad un dovere prescritto dalla legge (cfr. lo stesso ricorso al T.a.r., pag. 11).

23.2. Peraltro, aggiunge il Collegio, la particolare specificità della materia lascia propendere per il carattere (implicitamente) completo ed autosufficiente della relativa disciplina, recata dall'apposito regolamento di cui al D.P.R. 25 marzo 2014, n. 86, la cui oggettiva specialità lo rende insuscettibile di integrazioni *ab externo*.

23.3. Infine, non può non rilevarsi che:

- la disciplina del preavviso di rigetto non è compatibile con la natura giuridico-costituzionale dell'organo decisorio che interviene nella specie (non è, invero, ipotizzabile un contraddittorio, sia pur cartolare, fra le imprese interessate all'operazione ed il Consiglio dei Ministri);

- l'ampiezza, la delicatezza e la politicità sostanziale delle valutazioni di cui è investito il Consiglio non si prestano alla discussione "pari a pari" con i soggetti interessati (anche per i profili di riservatezza connessi alle ragioni sottese alla delibazione consiliare);

- a tutto concedere, nella vicenda non ricorrono "*motivi ostativi*" di diritto, come tali potenzialmente suscettibili di contraddittorio endo-procedimentale, ma mere valutazioni latamente discrezionali (se non *tout court* politiche), strutturalmente riservate al massimo organo collegiale di guida dello Stato.

24. Per le esposte ragioni, l'appello va rigettato.

25. La novità della questione costituisce giustificato motivo per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2022.