

Sicurezza nazionale e controllo degli investimenti esteri diretti: il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*

Oriana Balsamo**

SOMMARIO: 1. Introduzione: il quadro normativo europeo in tema di investimenti esteri diretti (IED). – 2. IED e sicurezza: un nuovo paradigma europeo. – 3. Quale ruolo per l'art. 4, par. 2, TUE? – 4. *Segue*: la giurisprudenza della Corte di giustizia. – 5. Possibili rimedi giurisprudenziali e prospettive evolutive. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione: il quadro normativo europeo in tema di investimenti esteri diretti (IED)*

Nel corso dell'ultimo decennio, l'attenzione politica e normativa dell'Unione si è progressivamente sviluppata attorno al concetto di sicurezza. Tuttavia, il richiamo sempre più assiduo a tale nozione ha determinato un *offuscamento*¹ della sua portata concettuale².

Lo studio del diritto dell'Unione dimostra infatti come la sicurezza abbia assunto e continui ad assumere declinazioni differenti, sia nel diritto primario che nel diritto secondario, in funzione del processo di integrazione³. Intesa nella sua

* Il contributo costituisce la versione rielaborata del lavoro di ricerca svolto per il seminario dottorale sull'identità costituzionale tenutosi il 15 e 16 maggio 2025, presso la Vienna University of Economics and Business (WU).

** Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Luiss Guido Carli di Roma.

¹ Sul tema dell'offuscamento delle competenze, cioè, del «reshaping [of] the existentialist conception of EU competences» si vedano le riflessioni già svolte in F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member States Security Nexus Revisited*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 28, n. 4, 2023, p. 323 ss., in particolare p. 333, dove l'autore rileva inoltre che: «the indivisibility of the European security [...] is also referring to the need of blurring the internal division of competences between the Union and its Member States».

² Come osservato in dottrina, l'ambiguità, se non addirittura l'obiettivo oscurità delle scelte terminologiche in materia di sicurezza è deliberatamente finalizzata a garantire un maggiore ambito di apprezzamento degli Stati membri. Sul punto, cfr. J. SNELL, *EU Foreign Direct Investment Screening: Europe qui protège?*, in *ELR*, vol. 44, n. 2, 2019, p. 137 ss.; K. LAI, *National security and FDI policy ambiguity: A commentary*, in *Journal of International Business Policy*, vol. 4, n. 4, 2021, p. 496 ss.; S. MARIOTTI, *Competition policy in the new wave of global protectionism. Prospect for preserving a FDI-friendly institutional environment*, in *Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 50, 2023, p. 227 ss.

³ Si dirà meglio al par. 2, in particolare, a nota 37.

accezione economica, la sicurezza rappresenta oggi tanto un obiettivo dell’Unione⁴ – inteso tradizionalmente quale protezione degli interessi strategici – quanto uno strumento di difesa, in particolare da investimenti lesivi capaci di ridurre la competitività delle imprese operanti nel mercato interno⁵.

Questa nozione, sviluppata nella tradizione statunitense⁶, ha trovato la sua prima sistematizzazione nella politica dell’Unione con la Strategia sulla sicurezza economica europea del 2023⁷. In tale atto, la Commissione ha raccolto le fonti di

⁴ COM(2022) 433 final, Seconda relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione, p. 23; COM(2023) 590 final, Terza relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione, p. 24; COM(2025) 632 final, Quinta relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione, p. 26; considerando 3 della raccomandazione (UE) 2025/63 della Commissione del 15 gennaio 2025 sul riesame degli investimenti in uscita in settori tecnologici critici per la sicurezza economica dell’Unione.

⁵ JOIN(2023) 20 final comunicazione congiunta al Parlamento europeo, Consiglio europeo e al Consiglio sulla «Strategia europea per la sicurezza economica», in particolare pp. 3, 6-8; Consiglio dell’Unione europea, sicurezza economica europea, 2025.

⁶ Sul tema delle origini del concetto di sicurezza economica si consenta un rinvio a C. R. NEU, C. WOLF, *The economic dimensions of national security*, in RAND, 1994; V. CABLE, *What Is International Economic Security?*, in *Royal Institute of International Affairs*, vol. 71, n. 2, 1995, p. 305 ss., in particolare p. 307; S. B. DES PLACES, *Taking the Language of “European Sovereignty” Seriously*, in *EP*, vol 5, n. 1, 2020, p. 287 ss. Di recente richiamo al contributo di V. Cable si rinvia a M. PAULSEN, *The Past, Present, And Potential Of Economic Security*, in *The Yale Journal of International Law*, vol. 50, 2025, p. 1 ss. Si segnala, inoltre, sul tema dell’influenza statunitense il lavoro di T. W. ZEILER, *Free Trade, Free World: The Advent of the Gatt: The Advent of GATT*, North Carolina, 1999.

⁷ Si segnalano alcuni dei primi interventi politici, temporalmente antecedenti alla Strategia, dei rappresentanti delle istituzioni – nazionali e non – di particolare rilievo sul tema: *Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes le jeudi 7 septembre 2017*, 2017; *Initiative pour l’Europe – Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 2017; J. C. JUNCKER, *State of the Union 2018: The Hour of European Sovereignty*, *Speech of the President of the European Commission*, 2018; UN Internet Governance Forum in Berlin. *Multilateralism guarantees the freedom of the internet*, 2019; BCE, *Intervento di Mario Draghi, Presidente della BCE, in occasione del conferimento della Laurea ad honorem in Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Bologna*, 2019; *Une réponse solidaire, organisée et forte – Speech by the President of the French Republic Emmanuel Macron*, in *Franceinfo*, 2020. Fra gli atti delle istituzioni dell’Unione e di organizzazioni ulteriori: OECD, *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU: Assessing effectiveness and efficiency*, Parigi, 2022, p. 6 ss.; Corte dei conti europea, *Report: Relazione speciale 27/2023: Controllo degli investimenti diretti esteri nell’UE – Il quadro è stato istituito, ma i suoi notevoli limiti impediscono una gestione efficace dei rischi per la sicurezza e l’ordine pubblico*, 2023, p. 2 ss.; *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla “strategia europea per la sicurezza economica”*, 2023. La Strategia ha, altresì, incentivato la successiva redazione di ulteriori atti istituzionali, fra cui si segnalano – di particolare attenzione, nella dottrina italiana e non – il più volte discusso *report* di M. Draghi, che cita ben quarantun volte tale nozione, senza però corrispondergli un significato univoco e il precedente *report* di E. Letta, il quale adotta una prospettiva settoriale, volta a rafforzare la competitività interna e l’autonomia strategica dell’Unione da Stati terzi: E. LETTA, *Much More Than a Market*, 2024, p. 1 ss., in particolare p. 135; M. DRAGHI, *The future of European competitiveness Part A – A competitiveness strategy for Europe*, 2024, p. 6 ss., in particolare p. 20; M. DRAGHI, *The future of European competitiveness Part B – In-depth analysis and recommendations*, 2024, p. 4 ss., in

diritto secondario allora rilevanti nei tre pilastri «promote, protect, partnership»⁸. Nel secondo pilastro si colloca il regolamento (UE) 2019/452 (d'ora in poi «regolamento») del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019⁹, il quale istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti (d'ora in poi IED) nell'Unione, elevando obiettivi di sicurezza economica a strumenti di salvaguardia della politica industriale¹⁰. Muovendo dall'esigenza di adeguarsi a un contesto internazionale caratterizzato da meccanismi di filtraggio già operativi in vari Paesi terzi¹¹, il regolamento introduce il primo quadro normativo europeo che istituisce strumenti in grado di «affrontare in modo globale i rischi per la sicurezza o per l'ordine pubblico», prescindendo, dunque, da logiche puramente

particolare p. 222. Cfr. altresì fra gli atti delle istituzioni dell'Unione: COM(2024) 22 final del 24 gennaio 2024, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Impulso alla sicurezza economica dell'Europa: introduzione a cinque nuove iniziative; COM(2024) 23 final del 24 gennaio 2024, proposta di regolamento europeo relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio; COM(2024) 24 final del 24 gennaio 2024, Libro bianco sul controllo delle esportazioni; COM(2024) 25 final del 24 gennaio 2024, Libro bianco sugli investimenti in uscita; COM(2024) 26 final del 24 gennaio 2024, Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa al rafforzamento della sicurezza della ricerca; COM(2024) 27 final del 24 gennaio 2024, Libro bianco sulle opzioni per migliorare il sostegno alla ricerca e allo sviluppo che coinvolgono tecnologie con potenziale duplice uso; JOIN(2025) 977 final, Joint Communication to the European Parliament and the Council. Strengthening EU economic security, in particolare pp. 7-9, 15.

⁸ Cfr. JOIN(2023) 20 final, cit., in particolare p. 2: «il conseguimento di questo equilibrio dipenderà dalle tre seguenti priorità: (1) promozione della nostra competitività; (2) protezione dai rischi per la sicurezza economica; (3) partenariati con la più ampia gamma possibile di paesi che condividono le nostre preoccupazioni o interessi in materia di sicurezza economica».

⁹ 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 (IED) nell'Unione (regolamento). Per un approfondimento ulteriore si vedano altresì, le relazioni annuali adottate sinora ai sensi dell'art. 5 del regolamento: COM(2021) 714 final, Prima relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione; COM(2022) 433 final, cit.; COM(2023) 590 final, cit.; COM(2024) 464 final, Quarta relazione annuale sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione; COM(2025) 632 final, cit.

¹⁰ In data 3 dicembre 2025, la Commissione ha adottato la JOIN(2025) 977, la quale supera la classificazione su tre pilastri prevista dalla Strategia delineando una «list of tools which support economic security, non-exhaustive». Il regolamento è ora ricompreso nella categoria «Security and Public Order» insieme ad altri strumenti che considerano profili di rischio connessi alla sicurezza, quali il regolamento controllo sul controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso (regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione); la raccomandazione sugli investimenti in uscita (raccomandazione (UE) 2025/63 della Commissione, del 15 gennaio 2025, sul riesame degli investimenti in uscita in settori); la raccomandazione del Consiglio relativa al rafforzamento della sicurezza della ricerca. Cfr. JOIN(2025) 977, cit., p. 3.

¹¹ Considerando 5 del regolamento: «Attualmente non esiste un quadro generale a livello di Unione per il controllo degli investimenti esteri diretti per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, mentre i principali partner commerciali dell'Unione hanno già messo a punto quadri di questo tipo».

di mercato unico¹². Si tratta di un meccanismo di controllo (d’ora in poi anche *screening*) di investimenti provenienti da Paesi terzi, vale a dire, come si legge all’art. 2 del regolamento, «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»¹³.

¹² In tal senso cfr. considerando 2 e 8 del regolamento; COM(2017)0487 final, proposta del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione europea, p. 2 (proposta di riforma). All’interno del pilastro «protect» della Strategia, il regolamento è l’unico strumento che impone un controllo sugli IED per motivi di sicurezza e di ordine pubblico; gli altri strumenti hanno finalità differenti, fra cui si segnala: sempre in materia di sicurezza, il «Pacchetto di strumenti dell’UE per la sicurezza del 5G» con l’obiettivo di individuare misure in grado di mitigare i rischi delle reti 5G; la c.d. disciplina *antidumping* che tutela la concorrenza nel mercato interno (regolamento (UE) n. 2015/478 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 marzo 2015, relativo al regime comune applicabile alle importazioni (misure di salvaguardia); regolamento (UE) 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di Paesi non membri dell’Unione europea; regolamento (UE) 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni sovvenzionate da parte di Paesi non membri dell’Unione europea); la disciplina sulle sovvenzioni estere, volta ad affrontarne gli effetti negativi sul mercato unico dell’Unione e a garantire condizioni di parità e una concorrenza leale tra tutte le imprese attive nell’Unione (regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere che distorcono il mercato interno); lo strumento per contrastare la coercizione economica, volto a garantire l’efficace tutela degli interessi dell’Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di un paese terzo (regolamento (UE) 2023/2675 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, istituisce un quadro per affrontare le misure economiche coercitive adottate da Paesi terzi contro l’Unione o i suoi Stati membri).

¹³ Il regolamento adotta la definizione offerta nella nota esplicativa della direttiva 88/361/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 per l’attuazione dell’art. 67 del Trattato, la quale definisce gli IED come: «investimenti [...] aventi lo scopo di stabilire o mantenere legami durevoli e diretti fra il finanziatore e l’imprenditore o l’impresa a cui tali fondi sono destinati per l’esercizio di un’attività economica». In termini generali, l’IED indica un investimento transfrontaliero volto ad acquisire un interesse durevole in un’impresa situata al di fuori dello Stato di origine dell’investitore, distinto dai c.d. investimenti portafoglio (in inglese, *foreign portfolio investment*) che perseguono finalità puramente finanziarie senza effetti sulla gestione. Secondo OCSE e FMI, la soglia del 10% del capitale sociale costituisce, di regola, indice di un’influenza significativa idonea a configurare l’IED, essendo l’«interesse durevole» l’elemento costitutivo della relativa nozione. Cfr. FMI, *Glossary of foreign direct investment terms*, p. 1 ss.; OECD, *Report: OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment (Fifth Edition)*, 2025, p. 3 ss. Nella giurisprudenza della Corte, cfr. Corte giust. 13 novembre 2012, C-35/11, *Test Claimants*, punto 102 e giurisprudenza ivi citata; 17 ottobre 2013, C-181/12, *Welte*, punto 32; parere 16 maggio 2017, 2/15, *Accordo di libero scambio con. Singapore*, punti 80-84; 13 luglio 2023, C-106/22, *Xella*, punti 42, 43, 45. In dottrina, *ex multis*, cfr. L. S. OTTO, *What Is a Foreign Direct Investment?*, in S. HINDELANG, A. MOBERG (eds.), *YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions 2020: a Common European Law on Investment Screening (CELIS)*, Cham, 2021, p. 509 ss.; F. ERLBACHER, T. M. RUSCHE, *Title II Common commercial policy*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The*

Tale atto, tuttavia, presenta una tensione strutturale di fondo, derivante dal riparto di competenze previsto nel Trattato di Lisbona¹⁴. Da un lato, infatti, è attribuita all'Unione una competenza esclusiva nell'ambito della politica commerciale comune¹⁵, ai sensi dell'art. 207 TFUE¹⁶, attuale base giuridica del regolamento; dall'altro, il suo quadro normativo, come precisato al considerando 7, opera «senza pregiudizio per la responsabilità esclusiva degli Stati membri per la tutela della loro sicurezza nazionale», in conformità agli artt. 4, par. 2, TUE e 346 TFUE¹⁷.

L'art. 4, par. 2, TUE, come noto, impone all'Unione l'obbligo di rispettare sia «l'identità nazionale insita nella [...] struttura fondamentale, politica e costituzionale» degli Stati membri – la c.d. clausola di identità nazionale (d'ora in poi «identità nazionale») – che le loro funzioni essenziali, fra cui la «tutela della sicurezza nazionale»¹⁸. La «sicurezza nazionale», posta a fianco all'identità

EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A commentary, Oxford, vol. 2, 2024, p. 2163 ss. e dottrina citata.

¹⁴ Il regolamento è stato adottato anche per fronteggiare i repentini cambiamenti geopolitici contemporanei, quali gli investimenti cinesi del 2016 in settori strategici; l'incombente legislazione extraterritoriale statunitense; la dipendenza energetica aggravata dalla crisi pandemica; l'aggressione russa all'Ucraina. In questo contesto, l'azione dell'Unione è ricompresa entro un riparto di competenze definito dal Trattato di Lisbona nel 2007, entrato in vigore nel 2009 e pensato, dunque, in un momento storico e geopolitico differente. Sullo sfondo rimane un interrogativo fondamentale: il riparto di competenze così come concepito dal Trattato di Lisbona è in grado di garantire le esigenze di reattività del presente? Sul punto si veda in dottrina le osservazioni già svolte in F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security*, cit.; J. SCHILD, *Towards a Geopoliticization of Investment Policy? Investment Screening in the European Union*, in *Jean Monnet EU Trade Policy and the Rise of Geopolitics*, 2025, p. 3 ss.; A. PETTI, *EU law in the geopolitical era: external re-bordering and internal de-bordering*, in *CMLR*, vol. 62, n. 6, 2025, p. 1675 ss.

¹⁵ Sul tema cfr., *ex multis*, M. CREMONA, *Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017 ECJ, 16 May 2017, Opinion 2/15 Free Trade Agreement with Singapore*, in *ECLR*, vol. 14, n. 1, 2018, p. 231 ss.; M. CREMONA, *Defining the Scope of the Common Commercial Policy*, in M. HAHN, G. VAN DER LOO (eds.), *Law and Practice of the Common Commercial Policy: The First 10 Years after the Treaty of Lisbon*, Leiden, vol. 18, 2020, p. 47 ss.

¹⁶ Cfr. F. ERLBACHER, T. M. RUSCHE, *op. cit.*, p. 2163 ss. e dottrina citata.

¹⁷ L'art. 346 TFUE, seppur menzionato dal regolamento, è al di fuori dell'ambito di analisi del presente contributo, così come l'art. 65, par. 1, lettera b), disposizione discussa in dottrina nello studio della base legale idonea all'adozione del regolamento nel 2017. Cfr. sul tema della base legale: S. HINDERLANG, *The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment: The Scope of Protection in EU Law*, Oxford, 2009; P. KOUTRAKOS, *Public Security Exceptions and EU Free Movement Law*, in P. KOUTRAKOS, N. SHUIBHNE, P. SYPRIS, *Exceptions from EU Free Movement Law: Derogation, Justification, and Proportionality*, 2016, p. 190 ss.; M. CREMONA, *Regulating FDI in the EU Legal Framework*, in J.H.J. BOURGEOIS (ed.), *EU Framework for Foreign Direct Investment Control, European Monographs*, Alphen aan den Rijn, 2020, p. 31 ss.

¹⁸ L'art. 4, par. 2, del TUE sancisce: «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva

nazionale, resta dunque «di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro» in quanto funzione essenziale dello Stato e, di conseguenza, espressione del binomio Stato-nazione. Come si avrà modo di chiarire, i confini della competenza esclusiva – dell'Unione in materia di politica commerciale comune e degli Stati membri in materia di «sicurezza nazionale» – risultano, oggi, sensibilmente ridimensionati dall'esigenza di protezione dalla penetrazione di IED rischiosi nel territorio europeo¹⁹. Una tale esigenza genera un dialogo necessario fra aree di competenza

competenza di ciascuno Stato membro». Nella sterminata dottrina sulla disposizione, cfr.: S. W. SCHILL, A. VON BOGDANDY, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National identity under the Lisbon Treaty*, in *CMLR*, vol. 48, n. 5, 2011, p. 1417 ss.; U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011; L. F. M. BESSELINK, *Respecting Constitutional identity in the EU*, in *CMLR*, vol. 49, n. 2, 2012, p. 671 ss.; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the identity Clause*, in *YEL*, vol. 31, n. 1, 2012, p. 263 ss.; F. X. MILLET, *L'Union européenne et l'Identité constitutionnelle des États membres*, Paris, 2012; M. CODINANZI, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, p. 119 ss.; E. CLOOTS, *National identity in EU Law*, Oxford, 2015; P. FARAGUNA, *L'identità nazionale nell'Unione europea come problema e come soluzione*, in *Il Mulino*, n. 5, 2015, p. 866 ss.; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017; P. FARAGUNA, *Constitutional identity in the EU: A shield or a sword*, in *German Law Journal*, vol. 18, n. 7, 2017, p. 1617 ss.; B. DE WITTE, *Exclusive Member States Competences – Is There Such a Thing?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States*, London, 2017, p. 59 ss.; M. DANI, *National constitutional courts in supranational litigation: A contextual analysis*, in *ELJ*, vol. 23, 2017, p. 189 ss.; F. FABBRINI, O. POLLICINO, *Constitutional identity in Italy: European integration as the fulfilment of the Constitution*, in *EUI LAW*, n. 6, 2017, p. 1 ss.; M. E. BARTOLONI, *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, in particolare p. 120 ss.; G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti interordinamentali*, in *QC*, vol. 39, n. 2, 2019, p. 333 ss.; P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *DPCE*, n. 2, 2019, p. 5 ss.; G. MARTINICO, *Taming National Identity: A Systematic Understanding of Article 4.2 TEU*, in *EPL*, vol. 27, n. 3, 2021, p. 447 ss.; M. BONELLI, *National Identity and European Integration Beyond 'Limited Fields'*, in *EPL*, vol. 27, n. 3, 2021, p. 537 ss.; B. DE WITTE, *Article 4(2) TEU as a Protection of the Institutional Diversity of the Member States*, in *EPL*, vol. 27, n. 3, 2021, p. 559 ss.; C. TIMMERMANS, *Mediating Conflicts between National identities and EU Law: The Potential of Article 4(2) TEU*, in *CMLR*, vol. 59, special issue, 2022, p. 75 ss.; F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 267 ss.; M. KLAMERT, *Article 4 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *op. cit.*, p. 47 ss.; M. KLAMERT, *Articles 2-6*, M. KLAMERT J. TOMKIN (eds.), *ibidem*, vol. 2, 2024, p. 719 ss.; R. SCHÜTZE, *Die Mitgliedstaaten als Glieder der Union*, in J. BAST, A. VON BOGDANDY (eds.), *Unionsverfassungsrecht*, Glashütte, 2025, p. 565 ss.

¹⁹ Sul nesso fra IED e sicurezza, cfr.: E. GRAHAM, P. KRUGMAN, *Foreign direct investment in the United States*, Washington, 1995; T. H. MORAN, L. OLDENSKI, *Foreign direct investment in the United States: benefits, suspicions, and risks with special attention to FDI from China*, Washington, 2013; J. VELTERN, *FDI Screening Mechanisms on the Grounds of 'Security or Public Order' and 'Public Policy or Public Security'*, J. VELTERN (ed.), *Screening Foreign Direct Investment in the EU, Political Rationale, Legal Limitations, Legislative Options*, Cham, 2022, p.

esclusiva e principi fondanti dell'ordinamento dell'Unione – quali, di particolare rilievo, la libera circolazione dei capitali ai sensi degli art. 63 TFUE ss. e i principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'art. 5 TUE – per cui il confine tra competenza dell'Unione e competenza degli Stati membri viene ad affievolirsi, così come si attenua il grado di *esclusività* in capo, rispettivamente, a Unione e Stati membri²⁰. Ne deriva una questione applicativa complessa: l'esercizio della competenza esclusiva di ciascuno Stato membro in tema di «sicurezza nazionale», così come delineato all'art. 4, par. 2, TUE, tende a intersecarsi con la tutela dei settori di interesse strategico individuati a livello sovranazionale nell'elenco non tassativo – e, in particolare, non esaustivo poiché la concreta individuazione è deferita agli Stati membri – di cui all'art. 4 del regolamento²¹.

Tale scenario è ulteriormente complicato dal fatto che il regolamento non obbliga gli Stati membri ad adottare un meccanismo di controllo, creando così un quadro normativo eterogeneo: da un lato, persistono ampie zone grigie nelle quali gli investitori esteri possono agevolmente eludere il controllo²², essendo ancora presenti Paesi come la Croazia, tuttora sprovvista del meccanismo di controllo, nonché Cipro, il cui meccanismo entrerà in vigore nell'aprile 2026, e la Grecia, dotata di un regime di recentissima attuazione²³; dall'altro lato, permangono significative divergenze procedurali nei meccanismi di controllo in funzione.

57 ss.; J. VELTERN, *Flexibility for FDI Screening on Broader Grounds Than 'Security or Public Order'*, in J. VELTERN (ed.), *ibidem*, p. 127 ss.; W. ZWARTKRUIS, *Foreign Direct Investment and Security: What is Actually the Problem?*, in J. HILLEBRAND POHL, T. PAPADOPOULOS, J. WIESENTHAL, *National Security and Investment Controls*, Cham, 2024, p. 27 ss.; G. DIMITROPOULOS, *Regulating Sovereign-Driven Investments in International Trade and Investment Agreements: The Role of Investment Screening Mechanisms*, *ibidem*, p. 165 ss.

²⁰ F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in *Post di AISDUE*, n. 7, 2019, p. 95 ss.

²¹ Art. 4 del regolamento. Nella dottrina cfr. B. HORVÁTHY, *Member States' Interests and the Common Commercial Policy*, in M. VARJU (ed.), *Between Compliance and Particularism. Member State Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 299 ss.

²² La presenza di Stati membri sprovvisti di un meccanismo di *screening* rende la clausola di antielusione di cui all'art. 3, par. 6, del regolamento priva di contenuto: gli investitori potrebbero, infatti, sfruttare l'assenza di un meccanismo in taluni Stati membri per avere accesso al mercato interno senza particolari criticità. Cfr. per un approfondimento sulla clausola: L. S. OTTO, *op. cit.*, in particolare p. 517; D. GALLO, *La recente proposta della Commissione sul controllo degli investimenti esteri diretti, il principio di sussidiarietà e il Parlamento italiano*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 148 ss. Anche in materia di beni a duplice uso, si riscontra un approccio piuttosto frammentato da parte degli Stati membri con una reazione «ad ordine sparso» alle sollecitazioni derivanti dal panorama sovranazionale, così come segnalato in C. CELLERINO, *L'UE tra sicurezza militare e sicurezza economica: ruolo, limiti e potenzialità della disciplina UE sul controllo alle esportazioni dei beni a duplice uso*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 2 ss.

²³ Il Ministero degli Affari Esteri ellenico (MFA) ha adottato la legge 5205/2025 sul meccanismo nazionale per il controllo degli investimenti esteri diretti diventata pienamente operativa l'11 novembre 2025. In Croazia, invece, è appena stata approvata la nuova legge del 14 novembre 2025 sul controllo degli investimenti esteri diretti, che entrerà in vigore il 2 aprile 2026. Riguardo a Cipro, invece, di recente è stato proposto un progetto di legge per l'istituzione di un quadro

Pertanto, il regolamento, pur istituendo un quadro riconducibile formalmente all’Unione, configura un sistema sostanzialmente frammentato, nella misura in cui la valutazione delle minacce alla sicurezza – si intende, le decisioni di autorizzazione, mitigazione o blocco degli IED ritenuti potenzialmente pericolosi – restano una prerogativa delle autorità nazionali²⁴.

Un cambio di paradigma si prospetta con la concretizzazione, prevista nella prima metà del 2026, della proposta di regolamento COM(2024) 23 (d’ora in poi «proposta di riforma»), a seguito dell’accordo provvisorio tra Commissione, Parlamento europeo e Consiglio raggiunto durante il *trilogo* dell’11 dicembre 2025²⁵. La proposta di riforma mira ad abrogare il regolamento vigente, prevedendo non soltanto l’obbligo di adozione del meccanismo di controllo, ma anche un ruolo più incisivo della Commissione²⁶. Tale transizione verso un

nazionale di screening degli investimenti esteri diretti, presentato alla Camera dei rappresentanti nel marzo 2024. Cfr. H. SCHRAMM, M. A. SIMIUC, *CELIS Update on Investment Screening and Economic Security – November 2025*, in *CELIS*, 2025; P. CHRISTOFIDES, T. PAPADOPOULOS, *A New Cyprus Foreign Direct Investment Screening Legislative Bill Incoming*, in *CELIS*, 2025; H. SCHRAMM, O. HIGGINS, *CELIS Update on Investment Screening and Economic Security – August 2025*, in *CELIS*, 2025. Per una panoramica generale si veda il commento di F. DOPPEN, A. HILL, *The Devil is in the Details – The Real Screening Report*, in *CELIS*, 2025.

²⁴ Cfr. art. 2, par. 3, del regolamento: ««controllo», una procedura che consente di valutare, esaminare, autorizzare, sottoporre a condizioni, vietare o liquidare investimenti esteri diretti».

²⁵ La proposta di riforma è stata oggetto di dialogo interistituzionale tra Commissione, Parlamento europeo e Consiglio, nel quadro del c.d. *trilogo*, che, da quanto risulta nei *mass media* e nei siti delle istituzioni dell’Unione, si è articolato in tre round negoziali: il primo il 17 giugno 2025; il secondo il 23 settembre 2025, incentrato sull’ambito di applicazione del regolamento e il meccanismo di cooperazione; il terzo tenutosi l’11 dicembre 2025, nel corso del quale i colegislatori hanno concordato un testo provvisorio che deve ancora essere formalmente approvato. Si confronti, in particolar modo, quanto riportato sui siti delle istituzioni: Parlamento europeo, *Revision of the foreign direct investment (FDI) screening regulation In “A new plan for Europe’s sustainable prosperity and competitiveness”*, 2025; Commissione, *Press release Commission welcomes political agreement on strengthened foreign investment screening framework*, 2025; Consiglio dell’Unione europea, *Investimenti esteri diretti: Consiglio e Parlamento raggiungono un accordo politico per migliorare il controllo degli IED*, 2025; European Parliament, *Agreement on enhanced tools to protect EU strategic sectors from risky foreign investments*, 2025. Si veda, inoltre: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council – Mandate for negotiations with the European Parliament. Cfr. nei vari *blog* e siti istituzionali: D. MYLES, *Countdown to new EU FDI regulation enters final stretch*, in *FDI intelligence*, 2025; Commissione europea, *Interinstitutional talks begin on EU’s revised FDI screening mechanism*, 2025; C. GUS, *Interinstitutional talks on foreign investment screening to kick off in May, says EU trade chief*, 2025; Commissione, *op. cit.*; Consiglio dell’Unione europea, *op. cit.*; A. GUERRERO, A. POMANA, C. CARLIER, *Review and Outlook of the Foreign Direct Investment (FDI) Regimes in Europe*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 2025; A. HILL, *The Elephant in the Room: Subsidiarity in Investment Screening in the EU*, in *CELIS*, 2025. Per approfondimento sull’istituto del *trilogo* cfr. G. RUGGE, *Trilogues: the democratic secret of European legislation*, Cambridge, 2025.

²⁶ COM(2024) 23, cit.; Commission Staff Working Document Evaluation of Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a

modello *quasi-centralizzato*²⁷ consente di interrogarsi sul consolidamento normativo di un concetto di «sicurezza economica» a livello europeo e, di riflesso, sull'interpretazione del concetto di «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE.

In tale scenario, il presente contributo si propone di analizzare il ruolo della «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE nella disciplina del controllo degli IED, esaminando tanto il regolamento quanto la sua proposta di riforma. Il contributo mira, in particolare, a verificare in che misura tale disposizione incida, nel contesto degli IED, sul rapporto tra prerogative nazionali in materia di sicurezza e l'esercizio dell'azione dell'Unione.

Il contributo analizzerà, dapprima, il quadro normativo europeo sul controllo degli IED, illustrando, da un lato, il meccanismo di controllo di natura strettamente intergovernativa e, dall'altro lato, il meccanismo di cooperazione che istituisce una forma di dialogo amministrativo centralizzato e, quindi, di respiro sovranazionale (sezione 2). Successivamente, il concetto di «sicurezza nazionale»

framework for the screening of foreign direct investments into the Union Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council. Cfr. in dottrina, su tutti, D. GALLO, *La recente proposta*, cit.; Parere Comitato economico e sociale europeo Controllo degli investimenti esteri nell'Unione Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2024)23 final – 2024/0017 (COD)] REX/590.

²⁷ Si rinvia sul punto al §2 del presente contributo. L'uso della locuzione «quasi-centralizzato» non è usuale: in via di anticipazione, si segnala che la Commissione, agli artt. 6-8 del regolamento attuale, gode di un mero potere di iniziativa, si intende la possibilità di esprimere un parere *ex officio* nel caso in cui ritenga un investimento lesivo per le prerogative di uno o più Stati membri o per i programmi dell'Unione. Non può, ad oggi, parlarsi di una competenza, dovendosi escludere un controllo sovranazionale degli IED ritenuti rischiosi; la decisione, infatti, rimane puramente nazionale. In tale quadro, la *news* sull'accordo provvisorio dell'11 dicembre 2025 non parla di poteri decisionali in capo alla Commissione: la proposta di riforma, per come riportato, si limita a prevedere la possibilità per la Commissione di «assistere» lo Stato membro ospitante nella raccolta di informazioni rilevanti; non è tuttavia chiaro l'ambito, il contenuto e l'estensione di tale assistenza, né il suo preciso inquadramento tra procedura di *screening* e meccanismo di cooperazione. Resta, per completezza, da segnalare che la proposta del Parlamento europeo in prima lettura prospettava un rafforzamento del ruolo della Commissione, in particolare mediante l'art. 7, par. 9, volto a introdurre un vero e proprio potere di intervento in capo alla Commissione in caso di divergenze tra Stati membri e la possibilità di adottare una decisione di controllo sovranazionale. Ciononostante, questa disposizione presupponeva comunque un coinvolgimento degli Stati membri. Si dovrà dunque attendere la pubblicazione del documento ufficiale. Il testo del Parlamento in prima lettura è reperibile in Emendamenti del Parlamento europeo, approvati l'8 maggio 2025, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2024)0023 – C9-0011/2024 – 2024/0017(COD)). Sul potere della Commissione si vedano le riflessioni già svolte in G. D'AGNONE, *Il regolamento 2019/452 che istituisce un quadro per lo screening degli investimenti esteri diretti: uno strumento in evoluzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss.

di cui all’art. 4, par. 2, TUE verrà esaminato attraverso tre orientamenti dottrinali, con l’obiettivo di comprendere la sua portata nel contesto degli IED (sezione 3). Come verrà poi argomentato sulla base della giurisprudenza rilevante della Corte di giustizia, una lettura dell’art. 4, par. 2, TUE come «norma di equilibrio» consente di proporre un modello di «sicurezza nazionale» idoneo a fronteggiare eventuali rischi economici nel rispetto dei principi dell’Unione, in particolare di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione (sezione 4).

Infine, il contributo mette in evidenza come, pur restando la «sicurezza nazionale» di cui all’art. 4, par. 2, TUE una competenza esclusiva degli Stati membri, il quadro normativo degli IED consenta lo sviluppo di un concetto distinto di «sicurezza economica europea», attuale obiettivo comune dell’Unione. In questo contesto, l’applicazione giurisprudenziale dell’art. 4, par. 2, TUE non può operare come «assegno in bianco» in deroga al diritto dell’Unione, ma quale parametro di bilanciamento tra libertà fondamentali e interessi pubblici di rango costituzionale, quali la sicurezza (sezione 5).

In prospettiva, il contributo sottolinea la necessità, da un lato, di ulteriore giurisprudenza della Corte di giustizia volta a chiarire contenuto, portata e limiti della nozione di «sicurezza nazionale» e, dall’altro, dell’elaborazione di strumenti di *soft law* da parte della Commissione idonei a favorire coerenza e sistematizzazione delle fonti di diritto secondario operative nell’ambito della «sicurezza economica europea».

2. IED e sicurezza: un nuovo paradigma europeo

Il quadro normativo europeo sul controllo degli IED – si intende, ad oggi, il regolamento – si pone quale correttivo agli effetti asimmetrici prodotti dalla globalizzazione economica²⁸.

²⁸ Cfr. nella dottrina sul quadro normativo europeo sul controllo degli IED: J. DE KOK, *Towards a European Framework for Foreign Investment Reviews*, in *ELR*, vol. 44, n. 1, 2019, p. 24 ss.; A. DIMOPOLOUS, *European Union*, in M. KRAJEWSKI, R. T. HOFFMANN (eds.), *Research Handbook on Foreign Direct Investment*, Cheltenham-Northampton, 2019, p. 434 ss.; G. NAPOLITANO, *Il regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea nell’arena economica globale*, in *RRM*, n. 1, 2019, p. 2 ss.; J. SNELL, *op. cit.*; S. VELLUCCI, *The New Regulation on the Screening of FDI: The Quest for a Balance to Protect EU’s Essential Interests*, in *DCI*, n. 1, 2019, p. 123 ss.; M. CREMONA, *Regulating FDI*, cit.; S. HINDELANG, A. MOBERG, *The Art of Casting Political Dissent in Law: The EU’s Framework for the Screening of Foreign Direct Investment*, in *CMLR*, vol. 57, n. 5, 2020, p. 1427 ss.; M. BLUNGENBERG, F. BLANDFORD, *Investment Screening – a New Era of European Protectionism?*, in M. HAHN, G. VANDER LOO, *op. cit.*, p. 161 ss.; A. DIMOPOULOS, *EU Investment Agreements: A New Model for the Future*, in J. CHAISE, L. CHOUKROUNE, S. JUSOH (eds.), *Handbook of International Investment Law and Policy*, Singapore, 2021, p. 2263 ss.; C. HERRMANN, M. HOFFMANN, *Investment in the European Union: Competences, Structures, Responsibility and*

Lungi dal configurare uno strumento protezionistico²⁹, il regolamento esprime il paradigma della «responsible openness»³⁰, ossia l'obiettivo di coniugare la progressiva liberalizzazione dei flussi commerciali con la salvaguardia degli obiettivi costituzionali dell'Unione³¹. Le conseguenze derivanti da un investimento rischioso per la sicurezza di uno Stato membro non possono, infatti,

Policy, *ibidem*, p. 2213 ss.; B. THORBJØRN DANIEL, *Comment on "In Search for an EU Competence to Establish an Investment Screening Mechanism and Restricting Effects Flowing from Fundamental Freedoms, Fundamental Rights, and Other EU Primary Law*, in S. HINDELANG, A. MOBERG (eds.), *op. cit.*, p. 467 ss.; J. WARCHOL, *The Birth of the EU Screening Regulation*, *ibidem*, p. 53 ss.; M. NETTESHEIM, *Screening for What Threat: Preserving "Public Order and Security", Securing Reciprocity in International Trade, or Supporting Certain Social, Environmental, or Industrial Policies?*, *ibidem*, p. 481 ss.; S. SIMON, *Investment Screening: The Return of Protectionism? A Political Account*, *ibidem*, p. 43 ss.; L. LONARDO, *EU Law Against Hybrid Threats: A First Assessment*, in *EP*, vol. 6, n. 2, 2021, p. 1075 ss.; L. S. OTTO, *op. cit.*, in particolare p. 507 ss.; T. VERELLEN, *When Integration by Stealth Meets Public Security: The EU Foreign Direct Investment Screening Regulation*, in *LIEI*, vol. 48, n. 1, 2021, p. 19 ss.; D. GALLO, *Sovranità (europea?) e controllo degli investimenti esteri*, in *Atti convegni AISDUE*, n. 10, 2022, p. 19 ss.; M. MISRA, *Thinking Past Naïvete: Investment Screening by the EU as a Problem of (Mis)trust in International Relations*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 28, special issue, 2023, p. 117 ss.; S. ROBERT, *Foreign Investment Control Procedures as a Tool to Enforce EU Strategic Autonomy*, in *EP*, vol. 8, n. 2, 2023, p. 513 ss.; T. VERELLEN, A. HOFER, *The Unilateral Turn in EU Trade and Investment Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 28, special issue, 2023, p. 1 ss.; S. POLI, D. GALLO, *Enhancing European Technological Sovereignty: The Foreign Investment Screening Regulation and Beyond*, in A. ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES (eds.), *Liber Marise Cremona*, Oxford, 2024, p. 215 ss.; S. BOHNERT, *The shift to unilateralism in the European Union's trade policy: An exercise in taxonomy*, in *CMLR*, vol. 62, n. 4, 2025, p. 1057 ss.; J. DE KOK, *Investment Screening in the EU: From Liberalisation to the State of Exception*, in *The Journal of World Investment & Trade*, 2025, p. 2 ss.; S. HINDELANG, H. MOBERG, *Advances in investment screening under EU law*, in M. C. CORDONIER SEGGER, T. GLEASON, S. STEPHENSON (eds.), *Research Handbook on Investment Law and Sustainable Development*, Cheltenham, 2025, p. 95 ss.; D. GALLO, *Il regolamento UE sugli investimenti esteri diretti e il golden power italiano, oggi, tra sicurezza nazionale, mercato interno e diritto antitrust*, in *Quaderni di Giurisprudenza Commerciale*, in corso di pubblicazione.

²⁹ Il ricorso costante al concetto di sicurezza ha alimentato nello scenario comune il timore di un possibile orientamento protezionistico dell'Unione. È tuttavia pacifico che tale orientamento non può trovare fondamento nel quadro giuridico e istituzionale dell'Unione, così come chiarito in J. SNELL, *op. cit.*; S. W. SCHILL, *Foreign Direct Investment Control in the European Union: Rising Protectionism or Instrument for Further Investment Liberalization?*, in J.H.J. BOURGEOIS (ed.), *EU framework for foreign direct investment control*, Alphen aan den Rijn, 2020, p. 57 ss.; S. SIMON, *op. cit.*, in particolare p. 47. Sul tema si veda in dottrina le riflessioni già svolte in J. SCHILD, *op. cit.*

³⁰ Sul concetto della «responsible openness» si vedano le riflessioni già svolte in D. GALLO, *Sovranità (europea?)*, cit., p. 16, dove si chiarisce che «l'obiettivo è cioè evitare che la sovranità nazionale possa atteggiarsi come non dovrebbe». Cfr., in tal senso, A. SANDULLI, *La relazione fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in *Diritto pubblico*, vol. 26, n. 2, 2020, p. 405 ss., in particolare pp. 414-416; COM(2022)66 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva.

³¹ Nell'azione esterna, l'art. 21 par. 2, lettera a), TUE, dispone che l'Unione deve: «salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità».

considerarsi isolate: è ormai pacifico che l'elevata interconnessione del mercato interno generi effetti transfrontalieri inevitabili (c.d. *spillover effect*), con il risultato che una decisione nazionale in materia di controllo degli IED si intreccia naturalmente e strutturalmente con la tutela della sicurezza di altri ordinamenti³². In tal senso, il concetto di sicurezza, così come inquadrato nel meccanismo di controllo del regolamento, legittima gli Stati membri ad attuare restrizioni alla libera circolazione – in particolare dei capitali di cui agli art. 63 TFUE ss.³³ – attraverso decisioni nazionali di mitigazione o, addirittura, di blocco degli IED³⁴.

Tale competenza si rivela particolarmente delicata se si considera che, come affermato dalla Corte di giustizia – da *Essent* fino a *Xella* – esigenze di sicurezza e ordine pubblico, in quanto interessi di natura generale, possono giustificare anche restrizioni aventi contenuto puramente economico, pur nel rispetto del principio di proporzionalità e in assenza di misure meno restrittive³⁵. Ciò comporta un ampliamento significativo dello spazio applicativo del bilanciamento tra libertà

³² Parere del Comitato europeo delle regioni – Proposta di regolamento relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, p. 4: «richiama l'attenzione sull'importanza di tener conto, nell'elaborare quadri di protezione per le infrastrutture critiche, della crescente interdipendenza dei diversi settori e dell'emergere di nuove minacce, come i cambiamenti climatici e le pandemie; e sottolinea la necessità di effettuare valutazioni globali dei rischi e di adottare risposte robuste» Sul punto, si vedano le riflessioni già svolte in D. GALLO, *Sovranità (europea?)*, cit.

³³ In tal senso, *ex multis*, cfr. A. SACCO GINEVRI, *L'espansione dei golden powers tra sovranismo e globalizzazione*, in *RTDE*, 2019, p. 151 ss., in particolare p. 167.

³⁴ Per un approfondimento cfr. M. TRYBUS, *The EC Treaty as an Instrument of European Defence Integration: Judicial Scrutiny of Defence and Security Exceptions*, in *CMLR*, vol. 39, n. 6, 2002, p. 1347 ss.; J. CEYSSENS, *Towards a Common Foreign Investment Policy? – Foreign Investment in the European Constitution*, in *LIEI*, vol. 32, n. 3, 2005, p. 259 ss.; S. W. SCHILL, *The European Union's Foreign Direct Investment Screening Paradox: Tightening Inward Investment Control to Further External Investment Liberalization*, in *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 46, n. 2, 2019, p. 105 ss.; B. DE JONG, W. ZWARTKRUIS, *The EU Regulation on Screening of Foreign Direct Investment: A Game Changer?*, in *European Business Law Review*, vol. 31, n. 3, 2020, p. 447 ss.

³⁵ Secondo una giurisprudenza consolidata, le «restrizione alla libertà fondamentali per motivi di natura puramente economica che perseguano un obiettivo di interesse generale o la garanzia di un servizio di interesse generale possono rappresentare un motivo imperativo di interesse generale in grado di giustificare una limitazione a una libertà fondamentale garantita dai Trattati». Un obiettivo che si rivela in ultima istanza non puramente economico può quindi giustificare un ostacolo a una delle libertà fondamentali garantite dai Trattati, pur nel rispetto del principio di proporzionalità e in assenza di misure meno restrittive. Cfr. Corte giust. 22 ottobre 2013, C-105/12, C-106/12, C-107/12, *Essent*, punto 53; 27 febbraio 2019, C-563/17, *Associação Peço a Palavra e a.*, punto 72 e giurisprudenza ivi citata; *Xella*, sopra citata, punti 63-65 e giurisprudenza ivi citata. Sul tema delle restrizioni alle libertà fondamentali per motivi di natura puramente economica cfr. D. GALLO, *La progressive et inévitable avancée des considérations économiques dans le domaine des justifications d'intérêt général aux restrictions du marché intérieur*, in C. BLUMANN, F. PICOD (sous la direction de), *Annuaire de droit de l'Union européenne*, Paris, 2016, p. 86 ss.; L. DANIELE, *Diritto del Mercato Unico europeo e dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, Milano, 2025, in particolare p. 263; C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford, 2025, in particolare pp. 514 e 574.

economiche e interessi strategici e, conseguentemente, dello spazio entro cui gli Stati membri possono adottare decisioni di controllo sugli IED³⁶. In tale scenario, il diritto dell'Unione non offre una definizione univoca del concetto di sicurezza³⁷.

³⁶ La sentenza *Xella*, sopra citata, in particolare, è peculiare per diversi aspetti, primo fra tutti il fatto che la decisione, allo stato attuale, è la prima e l'unica sentenza della Corte di giustizia adottata in applicazione del regolamento. Ai soli fini che qui interessano, si segnala che la fattispecie è stata ricondotta alle logiche proprie del mercato interno e qualificata come una limitazione alla libertà di stabilimento, con esclusione della libera circolazione dei capitali, tradizionalmente associata allo studio del controllo sugli IED. La dottrina resta tuttavia divisa sull'inquadramento della disciplina, oscillando tra la sola libertà di stabilimento, la libera circolazione dei capitali o un'applicazione di entrambe. I giudici del Kirchberg, muovendo dalla giurisprudenza sviluppata nella celebre sentenza *Baars*, hanno ritenuto che le circostanze di fatto del procedimento principale dovessero essere esaminate alla luce dell'art. 54 TFUE, in quanto l'acquisizione delle partecipazioni conferiva alla società investitrice un'influenza certa sulle decisioni della società *target*, incidendone in modo determinante sulle attività. Prescindendo dalla questione dell'inquadramento della fattispecie, è condivisibile che – come chiarito di recente in dottrina – le circostanze di fatto del procedimento principale sarebbero comunque rientrate nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, anche in assenza del regolamento. Resta ferma la pluralità di ulteriori profili affrontati nella sentenza, sui quali non ci si sofferma in questa sede. Sul punto cfr., fra tutti, L. LONARDO, *Internal market meets geopolitics: recent case law on freedom of establishment*, in questa *Rivista*, n. 3, 2025, p. 863 ss. Cfr. in giurisprudenza Corte giust. 13 aprile 2000, C-251/98, *Baars*, punto 22; *Xella*, sopra citata, punto 42.

³⁷ Nel diritto dell'Unione, il concetto di sicurezza ha assunto – e continua ad assumere – molteplici dimensioni e livelli differenti per adattarsi agli sviluppi del processo di integrazione attraverso, in particolare, l'adozione di disposizioni secondarie. Nel diritto primario, si veda l'art. 21 ss. TUE che include la «sicurezza dell'Unione» tra gli obiettivi generali dell'azione esterna; gli artt. 36, 45, 52 e 65 TFUE che individuano la sicurezza «nazionale» quale motivo legittimo di restrizione alle libertà fondamentali; gli artt. 67 ss. TFUE sulla sicurezza «interna» nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; l'art. 346 TFUE che ancora la sicurezza alla sua tradizionale dimensione di difesa. Si segnala, inoltre, la presenza di una dimensione settoriale del concetto, quale la sicurezza: dei «trasporti» ex artt. 91 e 100 TFUE; «sociale» agli artt. 151 e 153 TFUE; «sanitaria» di cui all'art. 168 TFUE; «energetica» di cui all'art. 194 TFUE; nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) questa diventa sicurezza «personale» (art. 6. CDFUE); sicurezza sul «lavoro» (art. 31 CDFUE); sicurezza «sociale» (art. 34 CDFUE). Nelle disposizioni di diritto secondario, si segnala, *in primis*, il regolamento in esame che inquadra la sicurezza nella sua dimensione economica all'interno dell'ordinamento dell'Unione. Si segnalano, altresì, ulteriori disposizioni secondarie che hanno ampliato la sua portata ad ambiti eterogenei: la salute «pubblica» (regolamento (UE) 2022/2371); la sicurezza «alimentare» (regolamento (CE) 178/2002); la tutela dei consumatori (regolamento (UE) 2023/988); la sicurezza dei «trasporti», sia aerei (regolamento (CE) 300/2008) sia ferroviari e marittimi; la sicurezza «energetica» (regolamento (UE) 2019/94 e regolamento (CE) 1907/2006); la sicurezza «spaziale» (regolamento (UE) 2021/696). Tale ambito risulta di particolare interesse tanto sul piano sovranazionale, alla luce della recente proposta COM(2025) 335 final, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza, la resilienza e la sostenibilità delle attività spaziali nell'Unione, quanto sul piano nazionale, in particolare nell'ordinamento italiano, con l'adozione della legge 13 giugno 2025, n. 89, recante disposizioni in materia di economia dello spazio (c.d. «legge spazio»), attualmente in corso di attuazione. Cfr. sul tema C. CELLERINO, *EU Space Policy and Strategic Autonomy: Tackling Legal Complexities in the Enhancement of the 'Security and Defence Dimension of the Union in Space'*, vol. 8, n. 2, 2023, in *EP*, p. 487 ss.; A. SANDULLI, *European Union and National Space Regulation: Outer Space Between Market and Security*, in *ELL*, 2023, p. 5 ss.; A. SANDULLI, M. PANUCCI, *Osservazioni sul disegno di legge "Economia dello Spazio"*, *MOSAIC Project Monitoring the Outer Space Act in Italy and in a Comparative perspective*, 2025, p. 1 ss.

È chiaro, tuttavia, che mentre ai sensi dell’art. 4, par. 2, TUE – come si dirà nella prossima sezione – la nozione di sicurezza è circoscritta a una dimensione «nazionale», nel regolamento la sicurezza assume dei connotati prevalentemente economici in una cornice comunque europea. Prova ne è l’estensione del controllo degli IED a settori strategici che superano i confini della difesa, quale il settore finanziario³⁸, nonché la recente inclusione del regolamento nella «lista degli strumenti che supportano la sicurezza economica europea» della JOIN(2025) 977 final³⁹. Inoltre, ogni Stato membro dotato del meccanismo di *screening*, pur restando l’unico titolare della decisione di controllo – così come previsto ai sensi dell’art. 3 del regolamento – è tenuto a rispettare gli obblighi procedurali comuni ivi previsti⁴⁰. Tale decisione è pertanto assunta nei limiti del proprio concetto di

³⁸ Art. 4, par. 1, lett. a): «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: a) infrastrutture critiche, siano esse fisiche o virtuali, tra cui l’energia, i trasporti, l’acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l’archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie, e le strutture sensibili, nonché gli investimenti in terreni e immobili fondamentali per l’utilizzo di tali infrastrutture».

³⁹ Traduzione non ufficiale di «list of tools which support economic security, non-exhaustive» cfr. JOIN(2025) 977 final, cit., in particolare p. 5. Si veda altresì: art. 4, par. 1, lettera d), del regolamento; dell’art. 2, par. 5, del decreto-legge del 15 marzo 2012, n. 21, convertito in legge 11 maggio 2012, n. 56; Orientamenti agli Stati membri per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell’applicazione del regolamento (UE) 2019/452 (regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti).

⁴⁰ Solo alcuni Stati membri hanno adattato il concetto di «sicurezza nazionale» al contesto del controllo degli IED, prevedendo nella propria legislazione una definizione espressa e specifica della nozione. Si veda, in primo luogo, l’ordinamento danese, all’art. 4, par. 1, della legge n. 842/2021, che definisce la «sicurezza nazionale» come le «questioni che riguardano l’integrità territoriale della Danimarca e la sopravvivenza della popolazione» aggiungendo inoltre che «le minacce alla sicurezza nazionale includono, tra le altre cose, azioni che costituiscono o potrebbero costituire un rischio di interruzione delle relazioni internazionali, della coesistenza pacifica delle nazioni o degli interessi militari danesi, e azioni volte a arrecare danno alla Danimarca, inclusi crimini contro l’indipendenza dello Stato o crimini contro la Costituzione dello Stato e le supreme autorità dello Stato»; l’ordinamento lettone, alla sezione I, parte 1, della *Nacionālās drošības likums*, in cui si dispone invece che la «national security is a state, attained as a result of joint, purposeful measures implemented by the State and society, in which the independence of the State, its constitutional structure and territorial integrity, the prospect of free development of society, welfare and stability are guaranteed»; l’ordinamento olandese, l’art. 1, lett. b), del *Vitō Act*, il quale definisce la sicurezza nazionale come «sicurezza nazionale di cui all’art. 4, secondo comma, del TUE, sicurezza pubblica di cui agli articoli 45, terzo comma, 52, primo comma, e 65, primo comma, lettera b), del TFUE, o gli interessi essenziali della sicurezza nazionale di cui all’art. 346, primo comma, lettera a), del TFUE, che servono a proteggere gli interessi che sono essenziali nei Paesi Bassi per il mantenimento dell’ordinamento giuridico democratico, per la sicurezza o altri interessi importanti dello Stato, o per il mantenimento della stabilità sociale, nella misura in cui questi riguardano l’interfaccia tra economia e sicurezza, vale a dire: i) il mantenimento della continuità dei processi vitali; ii) la preservazione dell’integrità e dell’esclusività delle conoscenze e delle informazioni di importanza critica o strategica per i Paesi Bassi; iii) la prevenzione di dipendenze strategiche

«sicurezza nazionale» e dei settori ritenuti strategici. La loro individuazione diviene dunque un'arma commerciale a tutela della propria competitività e indipendenza da investitori di imprese di Paesi terzi – o, addirittura, provenienti dai governi di Paesi terzi, i c.d. investitori sovrani⁴¹ – incidendo indirettamente anche sull'equilibrio complessivo del mercato interno. Il rischio è, pertanto, che l'inosservanza degli obblighi procedurali comuni determini un controllo degli IED di fatto eterogeneo, in un quadro normativo sovranazionale che già deferisce agli Stati membri – attraverso la configurazione delle procedure di controllo, l'adozione delle decisioni e l'individuazione dei settori ritenuti strategici – la determinazione del livello di protezione della propria sicurezza e, di conseguenza, dell'Unione.

È precisamente in questa tensione – tra una competenza nazionale esclusiva e un interesse economico strategico ormai interdependente – che si colloca l'architettura del regolamento. Pur senza individuare il contenuto della «sicurezza nazionale», né comprimere *de facto* la competenza degli Stati membri in materia, il regolamento introduce sia un insieme di obblighi procedurali comuni che un meccanismo di cooperazione istituzionalizzato ai sensi degli artt. 6-9 del regolamento⁴².

Il meccanismo di cooperazione, infatti, è il primo sistema di dialogo amministrativo unificato, articolato su due percorsi procedurali distinti agli artt. 6

indesiderate dei Paesi Bassi da altri Paesi». Altre legislazioni, di contro, fanno coincidere il concetto di «sicurezza nazionale» con l'individuazione dei settori ritenuti strategici, cfr. *ex multis*, il Belgio, la Francia, la Finlandia, l'Italia, Malta e la Germania. Altri ordinamenti, come la *Ley de Seguridad Nacional* spagnola, trovano fondamento nella propria costituzione. Ad oggi, dunque, nella maggior parte degli ordinamenti il concetto di «sicurezza nazionale» non è contestualizzato alle specifiche esigenze del controllo degli IED: la sua definizione viene collocata in contesti normativi eterogenei creando un quadro normativo sovranazionale frammentato. Per un approfondimento ulteriore si veda: I. GOLDENER LANG, *European Union Membership: A Loss or Gain of Sovereignty?*, in G. BARRETT, P. C. MULLER-GRAFF, J.P. RAGEADE, V. VADÁSZ (eds.), *European Sovereignty: The Legal Dimension*, Cham, 2024, p. 7 ss., in particolare p. 13; J. ZEMÁNEK, *National and European Sovereignty in the European Union: An Irresolvable Conflict? The Position of the Czech Constitutional Court*, *ibidem*, p. 103 ss.; D. SARMIENTO, *The Primacy of Union Law: Fit for Purpose?*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 29 ss.; M. PADON, N. CUSIMANO, *The Future of International Trade and the European Economic Security Strategy*, in *Global Trade and Customs Journal*, vol. 20, n. 2, 2025, p. 79 ss., in particolare p. 80.

⁴¹ Come osservato in dottrina, tale circostanza potrebbe suscitare particolari preoccupazioni quando gli investimenti sovrani corrispondono di fatto alla «lunga mano» del capitalismo di Stato. Cfr. D. GALLO, *Il regolamento UE sugli investimenti esteri diretti*, cit. Sul tema degli investitori sovrani cfr. D. GALLO, *The Rise of Sovereign Wealth Funds (SWFs) and the Protection of Public Interest(s): The Need for a Greater External and Internal Action of the European Union*, in *European Business Law Review*, vol. 27, n. 4, 2016, p. 459 ss.

⁴² Per un approfondimento sul meccanismo di cooperazione cfr. F. GEHL, *International Coordination of National Screening Procedures: The Case of the EU Cooperation Mechanism*, in J. HILLEBRAND POHL, T. PAPADOPOULOS, J. WIESENTHAL, *op. cit.*, p. 277 ss.

e 7, a seconda che l’investimento sia o meno sottoposto a controllo nazionale⁴³. In tale contesto, la Commissione può emettere un parere motivato indipendentemente dalle osservazioni degli altri Stati membri: questa, tuttavia, è priva di un potere autonomo di controllo o di una competenza⁴⁴. Si riconosce, piuttosto, un potere d’iniziativa volto a formulare considerazioni sui rischi connessi alla sicurezza di uno o più Stati membri o dell’Unione qualora riguardi investimenti diretti a programmi comunitari⁴⁵. Spetta allo Stato membro che riceve l’investimento decidere se e come tener conto del parere della Commissione, creando elementi di dialogo verticale in una logica che rimane, comunque, *bottom-up*⁴⁶.

La cooperazione non opera, dunque, come principio astratto, ma come rete amministrativa attraverso l’istituzione di punti di contatto che assicurano l’effettività e la tempestività nello scambio di informazioni. Nel regolamento, dunque, la sicurezza assume una connotazione economica che si realizza a livello

⁴³ Nel primo caso, lo Stato membro ospitante notifica tempestivamente l’operazione alla Commissione e agli altri Stati membri, condividendo le informazioni elencate all’art. 9, par. 2 del regolamento. Gli altri Stati membri possono presentare osservazioni qualora ritengano che l’investimento possa incidere sulla propria sicurezza o sull’ordine pubblico, mentre la Commissione può emettere un parere motivato, anche in assenza di osservazioni, ed è tenuta a farlo se almeno un terzo degli Stati membri solleva obiezioni. Nel secondo caso, la cooperazione si attiva anche in assenza di un controllo nazionale: qualsiasi Stato membro può formulare osservazioni rivolte allo Stato ospitante se ritiene che l’operazione possa incidere sulla propria sicurezza, mentre la Commissione ha la facoltà di intervenire con un parere motivato, ed è obbligata a farlo se almeno un terzo degli Stati membri lo richiede. Cfr. artt. 6, par. 2, e 7, par. 2, del regolamento.

⁴⁴ In entrambi i procedimenti, osservazioni e pareri devono essere debitamente motivati e le eventuali richieste di informazioni supplementari proporzionate e giustificate. Ai sensi del considerando 18 del regolamento, l’uso del meccanismo deve restare strettamente circoscritto alla tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico. Ciò riduce la possibilità che atti di *soft law* possano essere utilizzati come forme di pressione politica, garantendo una logica di leale cooperazione. Cfr. art. 6, par. 5, del regolamento: «le osservazioni di cui al par. 2 e i pareri di cui al par. 3 sono debitamente motivate»; art. 7, par. 4 del regolamento: «le osservazioni di cui al par. 1 e i pareri di cui al par. 2 sono debitamente motivati».

⁴⁵ L’art. 8, par. 1, del regolamento, recita: «La Commissione, se ritiene che un investimento estero diretto possa incidere su progetti o programmi di interesse per l’Unione per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, può emettere un parere destinato allo Stato membro in cui l’investimento estero diretto è in programma o è stato realizzato».

⁴⁶ Si individuano tre funzioni principali dei punti di contatto di cui all’art. 11 del regolamento: a) monitorare gli investimenti notificati o potenzialmente rilevanti, collaborando nell’individuazione di quelli che possano costituire una minaccia per la sicurezza o l’ordine pubblico; b) coordinare le risposte mediante lo scambio di osservazioni e pareri, inserendo le posizioni nazionali in un quadro informativo comune; c) garantire la continuità della cooperazione istituzionale, fungendo da canale stabile e aggiornato per tutte le questioni attinenti all’attuazione del regolamento. Cfr. SWD(2025) 296 final, Commission Staff Working Document Screening of FDI into the Union and its Member States Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council Fifth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union, 2025 e le relazioni nazionali rese disponibili.

europeo tramite il meccanismo di cooperazione, pur restando nazionale la titolarità della decisione⁴⁷.

Si segnalano, tuttavia, due criticità derivanti dall'attuale architettura introdotta dal regolamento.

Alcuni Stati membri non hanno ancora istituito i punti di contatto nazionali, ritardando la trasmissione dei dati strategici e indebolendo la capacità del meccanismo di funzionare come rete integrata⁴⁸. Tali differenze operative generano disomogeneità nella comunicazione, aumentano i costi di conformità per gli investitori e, nei casi più gravi, possono favorire pratiche elusive, riducendo la resilienza complessiva dell'Unione⁴⁹.

In secondo luogo, l'assenza di una competenza effettiva in capo alla Commissione, a differenza di altri ambiti del diritto dell'Unione⁵⁰, le permette di adottare soltanto atti di *soft law* che, se da un lato orientano le decisioni nazionali secondo una logica del *comply or explain*, dall'altro lato, aprono questioni rilevanti

⁴⁷ In tal senso, si vedano le riflessioni già svolte in S. POLI, *The Europeanisation of "Public Order": The Cases of Restrictive Measures to Counter the Spread of False Information and of Restrictions to Foreign Direct Investments*, in *EP*, vol. 9, n. 3, 2024, p. 1424 ss., in particolare p. 1431: «[...] this measure also serves the purpose of building a "light EU framework" to screen inward FDI in case an investor from a third country seeks to acquire control of critical technologies and critical infrastructures and such an investment affects Member States' security and public order. Seen in this light, the Regulation could also be qualified as measure that protects the European economic security».

⁴⁸ Come anticipato, emblematici sono il caso della Croazia, ancora priva di un punto di contatto operativo; della Grecia, che ha istituito il proprio solo con la Legge n. 5202/2025, e di Cipro con una legge appena adottata, e che, dunque, entrerà in vigore nell'aprile 2026. A questi si aggiunge la Bulgaria, la cui normativa attuativa è entrata in vigore il 22 luglio 2025 nonché le divergenze significative fra vari Paesi, in particolare nella natura delle autorità designate ex art. 11 del regolamento, fra cui si segnala l'Italia, la Francia, la Germania, Malta, il Lussemburgo, la Polonia, la Finlandia, la Slovenia, la Lettonia, la Spagna e il Portogallo con direzioni ministeriali interne; la Romania, i Paesi Bassi, l'Ungheria, la Lituania, l'Estonia, la Danimarca, la Repubblica Ceca e il Belgio, dotate di agenzie o comitati interministeriali specificamente dedicati alla cooperazione sugli IED. Si veda di recente in dottrina J. H. POH, S. HINDELANG, T. PAPADOPOULOS, J. WIESENTHAL, *The Law and Geoeconomics of Investment Screening*, Cham, 2025. Per un ulteriore approfondimento si veda J. KAY, F. DOPPEN, *Clarifying The Cooperation Mechanism? Exploring DG Trade's FDI Screening FAQ*, in *CELIS*, 2025; COM (2025) 632 final, cit.; SWD(2025) 296 final, cit.

⁴⁹ Cfr. la clausola anti-elusione di cui all'art. 3, par. 6 del regolamento: «Gli Stati membri che dispongono di un meccanismo di controllo mantengono, modificano o adottano le misure necessarie a individuare e prevenire l'elusione dei meccanismi di controllo e delle decisioni di controllo».

⁵⁰ Si segnala, in particolare, la disciplina dei sussidi esteri (regolamento UE) 2022/2560); la disciplina sulle concertazioni (regolamento n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese ("Regolamento comunitario sulle concentrazioni"); le procedure in materia di appalti pubblici (direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE Testo rilevante ai fini del SEE); la disciplina *antidumping* (regolamento (UE) 2016/1036).

quanto al sindacato giurisdizionale della Corte su tali strumenti⁵¹. Rimane fermo, tuttavia, l'obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE⁵² che dovrebbe rendere maggiormente «persuasivo» l'obbligo degli Stati membri previsto agli artt. 6 e 7 del regolamento di tenere in «debita considerazione» – o «massima considerazione» in caso di programmi dell'Unione ai sensi dell'art. 8 del regolamento – i pareri della Commissione⁵³.

Un cambio di paradigma più significativo potrebbe invece essere introdotto dalla concretizzazione della nuova proposta di riforma. In attesa della pubblicazione del testo consolidato, le notizie disponibili sull'accordo provvisorio confermano il potere della Commissione di «assistere» gli Stati membri nel reperimento di «informazioni»⁵⁴. Ciononostante, non risulta ancora chiaro né quali informazioni rientrino in tale assistenza, né rispetto a quale procedura questa assistenza debba operare. L'auspicio è che questa possa essere uno strumento per garantire che gli Stati membri tengano conto delle opinioni formulate nell'ambito del meccanismo di cooperazione.

Diversamente dal regolamento, la proposta di riforma, una volta adottata, imporrebbe allo Stato membro ospitante l'obbligo di motivare l'eventuale decisione difforme in presenza di osservazioni di altri Stati membri o di un parere della Commissione⁵⁵. L'accordo raggiunto pare tuttavia escludere un vero e

⁵¹ L'art. 3, par. 3, del regolamento recita: «I meccanismi di controllo consentono agli Stati membri di tenere conto delle osservazioni degli altri Stati membri di cui agli articoli 6 e 7 e dei pareri della Commissione di cui agli articoli 6, 7 e 8». Cfr. sul punto la sezione 4. Si veda, per un approfondimento in dottrina D. GALLO, *Sovranità (europea?)*, cit.; V. SACHETTI, *Gli atti di soft law della Commissione europea, tra effettività della tutela giurisdizionale e obbligo di leale collaborazione*, in *DUE*, n. 2, 2023, p. 305 ss.

⁵² Cfr. sull'obbligo di leale cooperazione: M. CREMONA, *Defending the Community Interest: The Duties of Cooperation and Compliance*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008, p. 125 ss.; E. NEFRAMI, *The Duty of Loyalty: Rethinking Its Scope Through Its Application in the Field of External Relations*, in *CMLR*, vol. 47, n. 2, 2010, p. 323 ss.; A. DELGADO CASTELEIRO, J. LARIK, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, in *ELR*, vol. 36, n. 4, 2011, p. 524 ss.; C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea, fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015, p. 209 ss.; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale*, cit., in particolare p. 66 ss.; B. GUASTAFERRO, *Sincere Cooperation and Respect for National identities*, in R. SCHUTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*, Oxford, 2018, p. 350 ss.; M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014; M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in AA.VV., *Europa. Un'utopia in costruzione*, in *EG*, Roma, 2018, p. 122 ss.; P. DE PASQUALE, cit.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea, studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 221 ss.

⁵³ Cfr. considerando 19 del regolamento; art. 6, par. 9, del regolamento; art. 7, par. 7, del regolamento; art. 8, par. 2, lettera c).

⁵⁴ Come riportato in Consiglio dell'Unione europea, *op. cit.*

⁵⁵ Si segnalano inoltre le prime *news* sull'accordo provvisorio: A. BIANCHI, *La stretta dell'Ue sugli investimenti stranieri nei settori strategici*, in *Europa Today*, 2025; *Approvato il meccanismo Ue*

proprio potere di decisione in capo alla Commissione, disattendendo dunque quanto proposto nel testo del Parlamento in prima lettura all'art. 7, par. 9, lettera c)⁵⁶. Rimane altresì incerto se siano stati mantenuti i poteri di accertamento sanciti all'art. 9, par. 3, del testo della Commissione, cioè il potere in capo a quest'ultima di avviare una «procedura d'ufficio» su un investimento pericoloso non notificato entro quindici mesi dal completamento dell'operazione⁵⁷. Nel caso tale potere di accertamento sia incluso nel testo consolidato, si legittimerebbe l'azione dell'Unione in materia di controllo degli IED, riconoscendo alla Commissione un ruolo già svolto in altri settori spiccatamente economici, quali sussidi, appalti, concentrazioni e *anti-dumping*.

In attesa della prima metà del 2026, – periodo in cui la proposta di riforma dovrebbe concretizzarsi – il meccanismo di cooperazione previsto agli artt. 6-8 del regolamento rappresenta ad oggi il nucleo centrale per lo sviluppo di un modello di sicurezza economica, comunque, europea: non una competenza centralizzata in capo alla Commissione, bensì una rete istituzionale coordinata, nella quale la protezione degli interessi strategici si costruisce attraverso un dialogo costante tra Commissione e autorità nazionali. Inoltre, il nuovo quadro normativo sembra orientarsi verso una progressiva centralizzazione del controllo, consentendo di

di screening agli investimenti esteri Accordo tra presidenza del Consiglio e Parlamento, scudo per i settori delicati, in ANSA.

⁵⁶ L'art. 7, comma 9 *quater*, della proposta del Parlamento in prima lettura prevedeva: «Se ritiene che il progetto di decisione di controllo dello Stato membro ospitante di cui al par. 8 non attenua adeguatamente i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico, la Commissione adotta una decisione con cui: (a) autorizza l'investimento estero subordinandolo a misure di mitigazione; o (b) vieta l'investimento estero qualora constati che i rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico dell'Unione non possono essere adeguatamente affrontati mediante misure di mitigazione. La decisione di cui al primo comma è conforme al principio di proporzionalità, si basa su rischi documentati e tiene conto di tutte le circostanze dell'investimento estero». Una simile disposizione avrebbe determinato una centralizzazione del sistema di controllo, attribuendo alla Commissione un vero e proprio potere decisionale e, di conseguenza, rafforzando il sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia sui pareri della Commissione. Non sorprende, pertanto, che – come anticipato dalla stampa specializzata di settore (fDi Intelligence) – tale modifica abbia incontrato una ferma opposizione da parte degli Stati membri, potendosi verosimilmente escludere che un simile potere decisionale sia incluso nel testo finale. Una soluzione alternativa, prospettata nel testo della Commissione, consiste nell'introduzione di un diritto di veto, idoneo a determinare un rafforzamento più moderato – ma sicuramente significativo – dei poteri di Bruxelles. Tuttavia, sulla base delle informazioni attualmente disponibili, anche tale opzione sembra essere stata esclusa. Cfr. D. MYLES, *op. cit.*; Consiglio dell'Unione europea, *op. cit.*

⁵⁷ L'art. 9, par. 3 e 4, della proposta di riforma recita: «3. La Commissione può avviare una procedura d'ufficio se ritiene che un investimento estero nel territorio di uno Stato membro che non è stato notificato al meccanismo di cooperazione rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 7, par. 2. Prima di avviare la procedura, la Commissione verifica che lo Stato membro in cui l'investimento estero è in programma o è stato realizzato non intenda notificarlo al meccanismo di cooperazione; 4. La Commissione dispone di almeno 15 mesi dalla realizzazione dell'investimento estero per avviare la procedura di cui al par. 3, purché nel frattempo l'investimento estero in questione non sia stato notificato al meccanismo di cooperazione».

fatto un esame coordinato contro rischi per l’Unione. Pur lasciando agli Stati membri la titolarità delle decisioni di controllo, il quadro concordato introduce molteplici miglioramenti fondamentali in grado di elevare la portata sovranazionale della sicurezza. Fra questi si segnala la previsione di meccanismi di *screening* obbligatori in tutti gli Stati membri; un ambito minimo obbligatorio di settori soggetti a controllo; un livello minimo comune di armonizzazione degli elementi procedurali chiave. Tali cambiamenti garantiscono che tutti gli Stati membri valutino gli IED all’interno di aree sensibili e strategiche comuni, attenuando i rischi di una frammentazione normativa e superando i limiti del quadro attuale⁵⁸.

3. Quale ruolo per l’art. 4, par. 2, TUE?

L’art. 4 TUE occupa una posizione centrale nell’architettura costituzionale dell’Unione. Collocandosi fra le disposizioni che governano il riparto di competenze fra questa e gli Stati membri, la disposizione sancisce, al par. 1, il principio di attribuzione e, al par. 3, il principio di leale cooperazione.

Ai fini della presente analisi, assume rilievo particolare il par. 2, il quale racchiude due principi distinti ma strutturalmente connessi: da un lato, la tutela delle pluralità di identità nazionali «insite nelle strutture fondamentali, politiche e

⁵⁸ I cambiamenti delineati nell’accordo provvisorio, in larga parte già ampiamente discussi e prevedibili, includono altresì: a) l’introduzione di meccanismi di *screening* obbligatori in tutti gli Stati membri; b) la previsione di un ambito minimo obbligatorio di settori soggetti a *screening*, senza che emergano, allo stato, indicazioni specifiche in merito a un’estensione analoga per il meccanismo di cooperazione; c) l’ampliamento dell’ambito soggettivo di applicazione, esteso anche agli investimenti effettuati da soggetti stabiliti nell’Unione ma controllati, in ultima istanza, da persone fisiche o giuridiche di Paesi terzi (con alcune fonti che fanno riferimento, in termini più ampi, anche a investimenti intra-UE); d) l’introduzione di criteri di filtraggio comuni volti a circoscrivere l’esame ai soli casi potenzialmente sensibili; e) un rafforzamento degli obblighi di trasparenza, mediante la pubblicazione di linee guida e relazioni annuali nazionali (la pubblicazione delle relazioni annuali era già prevista nel regolamento); f) la fissazione di un livello minimo comune di armonizzazione delle procedure di *screening*, in linea con le indicazioni contenute nel *report* di Draghi del 2024. Ulteriori elementi menzionati nelle comunicazioni istituzionali includono la creazione di un *database* condiviso per lo scambio di informazioni nell’ambito del meccanismo di cooperazione, nonché, a discrezione degli Stati membri, l’istituzione di un portale unico per gli investimenti esteri, la cui funzione e platea di destinatari non risultano ancora chiarite. Si fa inoltre riferimento a una più puntuale individuazione dei fattori di rischio rilevanti ai fini dello *screening*. In particolare, si segnala che la previsione di un ulteriore base giuridica – l’art. 114 TFUE, disposizione tipica del mercato interno – consente l’estensione dell’ambito soggettivo in linea con le conclusioni dell’Avv. gen. Čapeta, del 30 marzo 2023, *Xella*, sopra citata, par. 42: «il regolamento sul controllo degli IED [...] ingloba qualsiasi tipo di investimento possibile mediante il quale un investitore estero acquisisce il controllo di un’impresa dell’Unione». Cfr. Commission, *op. cit.*; Consiglio dell’Unione europea, *op. cit.*

costituzionali» degli Stati membri⁵⁹, incluse le autonomie regionali e locali; dall'altro lato, la tutela delle funzioni essenziali dello Stato, nelle quali rientra la «sicurezza nazionale»⁶⁰. Quest'ultima, come chiarito nell'ultimo periodo del par. 2, «resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

Nell'architettura del regolamento sugli IED, tale *esclusività* genera una tensione strutturale nel riparto delle competenze: da un lato, la competenza esclusiva nazionale in materia di sicurezza; dall'altro, la competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica commerciale comune. È proprio in questa circostanza che la nozione di «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE assume rilievo centrale: essa è applicata in un ambito a marcata connotazione economica, capace di incidere tanto sulle libertà del mercato interno – di cui si segnala in particolare la libera circolazione dei capitali di cui agli artt. 63 TFUE ss. – quanto sul riparto delle competenze tra Unione e Stati membri.

Ne consegue la necessità di indagare contenuto, portata e limiti della «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE in un contesto nel quale questa è chiamata a operare oltre le sue tradizionali declinazioni⁶¹. Eppure, la prassi applicativa ha contribuito, nel tempo, a offuscare la sua interpretazione, sovrapponendola all'identità nazionale, nonostante la formulazione testuale dell'art. 4, par. 2, TUE operi una chiara separazione delle due nozioni⁶². Tanto l'invocazione in giudizio della disposizione da parte degli Stati membri, quanto la formulazione delle questioni pregiudiziali da parte dei giudici nazionali dinanzi alla Corte di giustizia hanno spesso sovrapposto – o confuso – i due concetti, alimentando un'ambiguità

⁵⁹ Ormai consolidata la presenza delle identità nazionali nella sua pluralità, in linea con il motto «Unity in diversity». Sul c.d. pluralismo costituzionale, cfr. G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *DPCE*, n. 3, 2018, p. 781 ss. Sul punto si veda altresì: P. FARAGUNA, *L'identità nazionale*, cit.; E. CLOOTS, *op. cit.*; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale*, cit.; G. DI FEDERICO, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE*, cit.; D. FROMAGE, B. DE WITTE, *National Constitutional identity Ten years on: State of Play and Future Perspectives*, in *EPL*, 2021, vol. 27, n. 3, p. 411 ss.; L. S. ROSSI, 2, 4, 6 (TUE)...l'interpretazione dell'«Identity Clause» alla luce dei valori fondamentali dell'UE, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano – De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 859 ss.; P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 207 ss.

⁶⁰ Si segnala anche il terzo principio al di fuori dalla presente analisi: l'eguaglianza fra gli Stati membri dinanzi ai Trattati.

⁶¹ Si segnala che, a titolo esemplificativo, la precedente versione nei trattati di Amsterdam e Maastricht includeva il concetto di sovranità (art. 6, par. 3, TUE Amsterdam e art. F, par. 1, TUE Maastricht). Cfr. F. J. X. MILLET, *L'Union européenne*, cit., in particolare p. 105; R. BIFULCO, A. NATO, *The concept of sovereignty in the EU – past, present and the future*, in *Reconnect*, 2020, p. 6 ss.; R. BIFULCO, A. NATO (a cura di), *La sovranità nel prisma dell'integrazione europea: passato, presente e futuro*, Napoli, 2021, p. 247 ss.; B. FASSBENDER, *Are the EU Member States Still Sovereign States? The Perspective of International Law*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1629 ss.

⁶² Si vedano le riflessioni già svolte in F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security*, cit.

che si riflette direttamente sul riparto delle competenze. In questo contesto, parte significativa della dottrina, italiana e non, ha esaminato l'art. 4, par. 2, TUE in chiave prevalentemente unitaria per rispondere all'esigenza di un inquadramento generale della disposizione⁶³.

L'attuale ambiguità concettuale impedisce, pertanto, un'applicazione funzionale e sistematica della nozione di sicurezza nel contesto degli IED in grado di ridurre le tensioni strutturali insite nel riparto di competenze⁶⁴. In particolare, l'individuazione della dimensione della sicurezza (economica o non economica) nonché della sua portata (nazionale o sovranazionale) è decisiva nel bilanciamento degli interessi divergenti che caratterizzano la *governance multilivello* del regolamento⁶⁵. La qualificazione economica della sicurezza consente agli Stati membri di giustificare restrizioni alle libertà fondamentali, ampliando il margine di discrezionalità nell'adozione di misure nazionali in deroga al diritto dell'Unione; la sua qualificazione come interesse sovranazionale, invece, incide sul riparto di competenze fra quest'ultima e gli Stati membri, legittimando l'intervento in particolare della Commissione e riducendo la competenza nazionale in materia.

Alla luce di tali premesse, è possibile individuare tre correnti di pensiero nella dottrina relative all'interpretazione dell'art. 4, par. 2, TUE rilevanti in materia degli IED.

⁶³ Si segnala, *inter alia*, parte della dottrina, italiana e non, dedicate allo studio del concetto di sicurezza nazionale: S. PEERS, *National Security and European Law*, in *YEL*, vol. 16, n. 1, 1999, p. 363; A. ALÌ, *Divieto di ingresso ed espulsione dello straniero dal territorio dello Stato per motivi di terrorismo: la sicurezza nazionale nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in F. CORTESE, G. PELACANI, (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Trento, 2017, p. 519 ss.; S. CRESPI, *Sicurezza nazionale e diritti fondamentali alla luce della giurisprudenza UE in materia di tutela dei dati personali*, in *RIDPC*, n. 5, 2017, p. 983 ss.; F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security*, cit.; F. FERRARO, *Brevi note*, cit.; J. SCHILD, *op. cit.*

⁶⁴ Sul tema dell'ambiguità della disposizione si vedano le osservazioni già svolte in P. FARAGUNA, *Constitutional identity in the EU*, cit., p. 5.

⁶⁵ Sul tema della *governance multilivello* si vedano le osservazioni già svolte in I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *ELR*, n. 5, 2002, p. 511 ss.; G. DE BÚRCA, *The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union*, in *Current Legal Problems*, vol. 56, n. 1, 2003, p. 403 ss.; C. SABEL, J. ZEITLIN, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, in *ELJ*, vol. 14, n. 3, 2008, p. 271 ss.; K. ARMSTRONG, *The Character of EU Law and Governance: From "Community Method" to New Modes of Governance*, in *Current Legal Problems*, vol. 64, n. 1, 2011, p. 179 ss.; A. HÉRITIER, M. RHODES (eds.), *New Modes of Governance in Europe – Governing in the Shadow of Hierarchy*, Basingstoke, 2011; M. BEVIR, *Governance. A very short introduction*, Oxford, 2012; S. W. SCHILL, A. VON BONGDENDY, *op. cit.*, p. 1417 ss., in particolare p. 1419; L. LONARDO, *EU Law Against Hybrid Threats*, cit. Per un focus sugli IED si veda: S. PUGLIESI, *Toward a Multilevel System of Investment Control Oriented to Crisis Management: Italian Golden Power in the Framework of the EU FDI Screening Mechanism*, in J. HILLEBRAND POHL, T. PAPADOPOULOS, J. WIESENTHAL, *op. cit.*, p. 231 ss.; F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security*, cit.

Una prima interpretazione individua un utilizzo della disposizione come strumento di garanzia della competenza nazionale in materia e, cioè, quale vera e propria deroga generale al principio del primato del diritto dell'Unione⁶⁶. Tale linea interpretativa si è sviluppata nella fase successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶⁷: gli Stati membri hanno, infatti, invocato la disposizione dinanzi alla Corte di giustizia senza operare una distinzione tra identità nazionale e «sicurezza nazionale», con l'obiettivo di limitare l'applicazione uniforme e l'*effet utile* dell'ordinamento sovranazionale. Il primato assume qui una dimensione statica, operando soltanto nei casi di contrasto diretto fra diritto dell'Unione e diritto interno, con un evidente arretramento rispetto alla sua originaria vocazione espansiva e integrativa⁶⁸. Esso viene degradato a mero strumento risolutivo *ex post* del conflitto piuttosto che a principio strutturante dell'ordinamento europeo, capace di conformare dall'interno l'azione degli Stati membri.

In linea con la prassi già descritta, la seconda interpretazione offerta dalla dottrina colloca l'art. 4, par. 2, TUE nella logica del riparto di competenze, ma utilizzando il principio del primato come criterio di delimitazione: il diritto nazionale cede al diritto dell'Unione ogniquale volta quest'ultima abbia esercitato la propria azione in un determinato ambito di competenza previsto dai Trattati, con la conseguenza che gli Stati membri non possono invocare la clausola identitaria

⁶⁶ Si segnala, in particolare, nella dottrina italiana G. PITRUZZELLA, *L'interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nell'interpretazione della legge*, in *federalismi.it*, n. 3, 2021, p. 161 ss.; F. CASOLARI, *Leale collaborazione tra Stati membri e Unione europea*, cit.; L. S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, p. 55 ss.; P. DE PASQUALE, *Identità nazionale e primato del diritto dell'Unione europea: incontro o contro tra titani?*, in G. STANCO (a cura di), *Autodeterminazione e diritti dei popoli. Diritti umani e democrazia, interdipendenza, planetaria e sovranità [dis]armata, credibilità della giustizia*, 2024, p. 96 ss.; G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *QC*, n. 4, 2024, p. 795. Nella dottrina non italiana: K. LENAERTS, T. CORTHHAUT, *Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law*, in *ELR*, vol. 31, n. 3, 2006, p. 287 ss.; S. SCHILL, A. VON BOGDANDY, *op. cit.*, p. 1417 ss.; Editorial, *An unintended side-effect of Draghi's bazooka: An opportunity to establish a more balanced relationship between the ECJ and Member States' highest courts*, in *CMLR*, vol. 51, n. 2, 2014, p. 375 ss.; I. PERNICE, *A Difficult Partnership between Courts: The First Preliminary Reference by the German Federal Constitutional Court to the CJEU*, in *MJECL*, vol. 21, n. 1, 2014, p. 3 ss.; P. DERMINE, *European Economic Governance in a Post-crisis Era – A Conceptual Appraisal*, in *EP*, vol. 3, n. 1, 2018, p. 281 ss.

⁶⁷ Ad oggi, esistono al contempo alcune sfumature terminologiche rilevanti tra le diverse versioni del trattato di Lisbona. Mentre il testo tedesco, così come quello italiano, parla di identità nazionale espressa nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri, sottintendendo che l'identità nazionale preesiste alla costituzione, le versioni inglese e francese parlano di identità nazionale come «inerente» alla struttura politica e costituzionale fondamentale degli Stati membri. Ciò implica che la costituzione nazionale stessa costituisca l'identità nazionale. Cfr. S. W. SCHILL, A. VON BOGDANDY, *op. cit.*

⁶⁸ Sul principio del primato, cfr., *ex multis*, D. GALLO, *Direct effect in EU law*, Oxford, 2025, in particolare capitolo 2; P. DE PASQUALE, *Il primato del diritto dell'Unione europea tra giudice comune e Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2025, n. 2, p. 213 ss.

per sottrarsi al diritto, primario o secondario, dell'Unione⁶⁹. Nel settore degli IED, il progressivo rafforzamento del ruolo della Commissione all'interno del meccanismo di cooperazione finisce, di fatto, per incidere sull'ambito operativo della competenza statale in materia di sicurezza. Ciò avviene, ad oggi, proprio attraverso il meccanismo di cooperazione, nel quale il ruolo della Commissione ha particolare rilevanza. In tale scenario, dunque, l'invocazione in giudizio dell'art. 4, par. 2, TUE non è tuttavia sufficiente a riconoscere una competenza esclusiva nazionale, poiché essa si confronta con un'azione dell'Unione già operante nel meccanismo di cooperazione. Ne deriva che, nel settore degli IED, la sicurezza, intesa nella sua dimensione economica, assume una funzione peculiare, distinta dalle tradizionali accezioni della «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE, nella quale il bilanciamento tra libertà economiche e interessi strategici tende a orientarsi verso un obiettivo di matrice europea⁷⁰.

Una terza interpretazione, infine, propone una lettura dinamica della disposizione come «norma di equilibrio»: la sua applicazione, valutata caso per caso, opera nel bilanciamento tra libertà fondamentali e interessi pubblici di rango costituzionale, quali la sicurezza. L'art. 4, par. 2, TUE come «norma di equilibrio» viene così letto non alla luce del primato ma – in linea con la sua *ratio* e con la sua collocazione sistematica nel Trattato – del principio di sussidiarietà di cui all'art. 5, par. 3, TUE⁷¹. Secondo questa impostazione, la «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE resta una funzione essenziale dello Stato, dove la sua invocazione non consente né di sottrarre le misure nazionali al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, né di costruire deroghe unilaterali alle libertà fondamentali in grado di legittimare considerazioni geopolitiche⁷². Il

⁶⁹ In questo senso si segnala, in particolare, D. SARMIENTO, *op. cit.*; D. FROMAGE, B. DE WITTE, *op. cit.*

⁷⁰ Cfr. la sezione tre sulla dimensione economica della sicurezza nel regolamento.

⁷¹ Sul concetto di «norma di equilibrio» si vedano le riflessioni già svolte in G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale*, cit., in particolare pp. 144-145, 148, 156, 200; E. CLOOTS, *op. cit.* Cfr. altresì Corte giust. 22 dicembre 2010, C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, punto 83. Per un approfondimento sul principio di sussidiarietà si veda, *ex multis*: G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, n. 1, 1993; G. A. BERMANN, *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, in *Columbia Law Review*, 1994, p. 331 ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000; G. MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*, in *EPL*, vol. 17, n. 4, 2011, p. 649 ss.; B. BERTRAND, *Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne*, in *RTDE*, n. 2, 2012, p. 329 ss.; A. BIONDI, *Subsidiarity in the Courtroom*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 213 ss.; F. FABBRINI, *The Principle of Subsidiarity*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *op. cit.*, p. 221 ss.

⁷² In questa prospettiva, la giurisprudenza recente della Corte di giustizia ha effettuato un progressivo mutamento: da un modello in cui le deroghe tutelavano principalmente interessi socio-

discrimine rispetto alla lettura precedente risiede nel fatto che l'art. 4, par. 2, TUE non incide sull'allocazione delle competenze, ma rileva sul piano dell'esercizio delle stesse, imponendo un controllo giurisdizionale caso per caso sulla proporzionalità e sulla necessità delle misure adottate. In tal senso, la disposizione consente di preservare l'autonomia statale in materia di sicurezza senza tradursi in una competenza esclusiva sottratta al diritto dell'Unione.

Questa lettura appare particolarmente convincente nel settore degli IED, dove le esigenze di protezione degli *asset* strategici nazionali si intrecciano con una dimensione della «sicurezza economica» che è ormai sovranazionale⁷³. Applicata al relativo quadro normativo, tale impostazione contribuisce a superare la tensione strutturale, propria del regolamento, tra competenza nazionale in materia di sicurezza ed esigenze di cooperazione sovranazionale. Ne emerge un modello nel quale gli interessi strategici non sono più qualificati come esclusivamente nazionali, bensì come espressione di un obiettivo di tutela della «sicurezza economica dell'Unione, che trascende i confini territoriali e richiede un bilanciamento idoneo a oltrepassare la tradizionale logica delle deroghe al mercato interno.

4. Segue: *la giurisprudenza della Corte di giustizia*

Alla luce delle ricostruzioni dottrinali sin qui esaminate, l'analisi deve necessariamente confrontarsi con la giurisprudenza della Corte di giustizia, cui spetta, in ultima istanza, la determinazione del contenuto, della portata e dei limiti della «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE. In tale contesto, le corti nazionali – in particolare costituzionali – devono rispettare il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE⁷⁴ conformando la propria

economici nazionali a uno in cui l'art. 4, par. 2, TUE funge da veicolo attraverso cui gli Stati riformulano, nel linguaggio del diritto dell'Unione, esigenze di sicurezza influenzate dal contesto internazionale. Ciò non comporta un ampliamento della loro discrezionalità, ma implica che tali esigenze siano incanalate entro il quadro delle giustificazioni ammissibili e sottoposte a un controllo di proporzionalità che, pur rigoroso, si mostra sensibile alla natura sistemica degli interessi coinvolti. Come osservato in dottrina, la Corte non ha individuato criteri specifici per un test di bilanciamento in materia di sicurezza né attribuito rilievo significativo a considerazioni geopolitiche, salvo casi sporadici. Cfr. G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale*, cit., in particolare p. 122; L. LONARDO, *Internal market meets geopolitics*, cit., in particolare p. 18. In giurisprudenza cfr. Corte giust. 10 luglio 1984, 72/83, *Campus Oil*, punto 22; 15 luglio 2021, C-742/19, *Ministrstvo za obrambo*, punto 44.

⁷³ In particolare alla luce dell'accordo provvisorio raggiunto sulla proposta di riforma, come chiarito in A. HILL, F. DOPPEN, *The Elephant in the Room: Subsidiarity in Investment Screening in the EU*, in *CELIS*, 2025.

⁷⁴ Così come chiarito nella giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia elaborata dalla sentenza Corte giust. 22 ottobre 1987, 314/85, *Foto-Frost*. In dottrina cfr. K. LENAERTS, *L'autonomie de l'ordre juridique de l'Union*, in G. BARRETT, J. P. RAGEADE, D. WALLS, H. WEIL (eds.), *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang*

giurisprudenza al modello di *Europarechtsfreundlichkeit*⁷⁵. Non può, dunque, trovare spazio una lettura difensiva o meramente derogatoria della disposizione, idonea a compromettere l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione o a pregiudicare l'effettività dell'istituto del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE⁷⁶.

Ciò premesso, non si rinviene, allo stato attuale, un'interpretazione giurisprudenziale del concetto di «sicurezza nazionale» ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE⁷⁷. La Corte di giustizia, infatti, non ha tracciato una chiara delimitazione della sua portata concettuale, né tantomeno precisato la sua autonomia rispetto alla nozione di identità nazionale⁷⁸.

Ad oggi, i giudici del Kirchberg si sono piuttosto limitati ad escludere che la disposizione possa operare quale deroga al primato privilegiando un'interpretazione funzionale alla tutela dell'effettività del diritto dell'Unione e al riconoscimento del proprio sindacato giurisdizionale nonostante la competenza esclusiva nazionale in materia⁷⁹. Già nella sentenza *ZZ* la Corte di giustizia ha precisato che «sebbene spetti agli Stati membri decidere le misure idonee a garantire la loro sicurezza interna ed esterna, la mera circostanza che una decisione riguardi la sicurezza dello Stato non può comportare l'inapplicabilità del diritto dell'Unione»⁸⁰. Tale argomentazione è stata ribadita nella sentenza *Cilevičs*, nella

Heusel, Berlin, 2021, p. 551 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, in particolare p. 261 ss.; A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *EJ*, n. 2, 2023, p. 105 ss.

⁷⁵ In tal senso cfr. S. SCHILL, R. BRIESE, *"If the State Considers": Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement*, in *Max Planck UNYB*, 2009, p. 61 ss.

⁷⁶ In tal senso, cfr. *inter alia*: G. PITRUZZELLA, *L'interpretazione conforme*, cit.; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La doppia pregiudizialità*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2024, p. 341 ss.; C. FAVILLI, *La possibile convivenza tra disapplicazione e questione di legittimità costituzionale dopo la sentenza 15 del 2024 del giudice delle leggi*, in *RCE*, n. 1, 2024, p. 26 ss.; O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccostamento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2024, p. 280 ss.; U. VILLANI, *Il nuovo "cammino comunitario" della Corte costituzionale*, in *EJ*, n. 1, 2024, p. 81 ss.; G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo*, cit.

⁷⁷ J. X. MILLET, *L'Union européenne*, cit., in particolare pp. 31-40.

⁷⁸ Sul punto si segnala, a titolo esemplificativo, parte della giurisprudenza pre e post-Lisbona: Corte giust. 14 ottobre 2004, C-36/02, *Omega; Sayn-Wittgenstein*, sopra citata; 12 maggio 2011, C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn e Łukasz Paweł Wardyn c. Vilniaus miesto savivaldybės administracija e a.*; 2 giugno 2016, C-438/14, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff c. Standesamt der Stadt Karlsruhe*; 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler*; 6 marzo 2018, C-284/16, *Achmea*; 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia*; 15 luglio 2021, C-791/19, *Commissione/Polonia*.

⁷⁹ Si vedano le osservazioni già svolte in P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati*, cit.

⁸⁰ Così come disposto in Corte giust. 11 marzo 2003, C-186/01, *Dory*, punto 31; 4 marzo 2010, C-38/06, *Commissione/Portogallo*, punto 62 e la giurisprudenza ivi citata; 15 dicembre 2009, C-387/05, *Commissione/Italia*, punto 45 e giurisprudenza citata; 4 giugno 2013, C-300/11, *ZZ*,

quale la Corte di giustizia ha ritenuto applicabile il diritto dell'Unione – nel caso di specie, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE – nonostante l'invocazione da parte dello Stato membro della competenza esclusiva ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE⁸¹. Nella stessa causa, l'Avvocato generale Emiliou ha sottolineato che il riconoscimento di una competenza esclusiva nazionale in materia «[...] non può equivalere a un diritto dello Stato membro di ignorare a suo piacimento il diritto dell'Unione» e, dunque, tradursi in una «clausola di esonero»⁸². In tal senso, la decisione *Quadrature du Net I* ha rafforzato tale argomentazione chiarendo che se è vero che la sicurezza – nel caso di specie, nella sua dimensione *interna* – rientra nella competenza esclusiva degli Stati, ciò non implica che essa sia sottratta al diritto dell'Unione⁸³.

Tale esclusione si fonda su tre ordini di ragioni, rilevanti anche nel contesto degli IED. In primo luogo, una lettura della disposizione alla luce del primato non consente di cogliere appieno il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nell'accertamento della validità del diritto derivato, in particolare, delle risposte normative poste in essere dall'Unione agli effetti imprevedibili della globalizzazione⁸⁴. In secondo luogo, e di conseguenza, tale interpretazione agevola un uso abusivo della disposizione che – pur dotata di una precisa collocazione sistematica nel Trattato di Lisbona e di una propria giustiziabilità – viene invocata per riconoscere la possibilità di derogare, in maniera patologica, alla piena effettività del diritto dell'Unione⁸⁵. In terzo luogo, se interpretata esclusivamente alla luce del principio del primato, come suggerito dalla prima e dalla seconda lettura dottrinale,

punto 38; 20 marzo 2018, C-187/16, *Commissione/Austria*, punti 75 e 76; 2 aprile 2020, C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione/Polonia*, punti 143 e 170; 6 ottobre 2020, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net I*, punto 99; *Ministrstvo za obrambo*, sopra citata, punto 43. Sul punto si vedano altresì le riflessioni già svolte in G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale*, cit., in particolare p. 119.

⁸¹ Corte giust. 7 settembre 2022, C-391/20, *Cilevičs*, punto 27: «sebbene risulti, da un lato, dall'art. 4, par. 2, TUE, che l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, di cui la lingua ufficiale sarebbe una delle espressioni [...] che il contenuto e l'organizzazione dell'istruzione superiore rientrano nella competenza degli Stati membri, la Corte ha riconosciuto che la libertà di stabilimento si applica anche nei settori per i quali detti Stati membri restano competenti». Nella dottrina cfr., fra tutti, F. FERRI, *Less is More (per ora)? Identità nazionale e limiti alle libertà di mercato nel caso Cilevičs*, in *BlogDUE*, 2022, p. 1 ss.; G. DI FEDERICO, G. MARTINICO, *Official Languages, National Identities and the Protection of Minorities: A Complex Legal Puzzle: Court of Justice (Grand Chamber) 7 September 2022, Case C-391/20, Boriss Cilevičs et al.*, *ECLI:EU:C:2022:638*, in *ECLR*, vol. 19, n. 2, 2023, p. 346 ss.

⁸² Conclusioni dell'Avv. gen. Emiliou, dell'8 marzo 2022, *Cilevičs*, sopra citata, par. 80.

⁸³ *La Quadrature du Net I*, sopra citata, punti 99 e 135.

⁸⁴ Corte giust. 17 luglio 2014, C-58/13 e C-59/13, *Torresi*, punti 53-58. Nella dottrina si vedano le osservazioni già svolte in G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale*, cit., in particolare p. 127; J. SCHOLTES, *The Abuse of Constitutional identity in the European Union*, Oxford, 2023.

⁸⁵ Così come asservato in F. FERRARO, *Brevi note*, cit. Per un approfondimento sulle deroghe patologiche cfr. D. GALLO, *Direct Effect in EU law*, cit., 2025, in particolare capitolo 5.

l’ammissibilità di una deroga fondata sulla «sicurezza nazionale» non garantisce una tutela adeguata degli interessi protetti dall’art. 4, par. 2, TUE⁸⁶.

In definitiva, un’interpretazione dell’art. 4, par. 2, TUE quale deroga al diritto dell’Unione finisce per svuotare la disposizione della sua funzione di bilanciamento, trasformandola in una *norme de résistance* idonea a compromettere l’unità dell’ordinamento dell’Unione, anziché a rafforzarne il carattere composito e cooperativo⁸⁷.

Si segnala, inoltre, una metodologia costante che caratterizza l’approccio della Corte di giustizia. In primo luogo, la giurisprudenza sull’art. 4, par. 2, TUE non include una distinzione tra «sicurezza nazionale» e identità nazionale. In secondo luogo, l’esame di tale disposizione non assume automaticamente rilievo centrale in tutte le fattispecie ricondotte alla sicurezza, risultando talora escluso *ab initio* o richiamato in via meramente accessoria⁸⁸. In terzo luogo, la prassi recente tende a ricondurre le questioni relative alla sicurezza nell’ambito del mercato interno, sottoponendo le misure nazionali al vaglio delle libertà fondamentali e dei principi generali del diritto dell’Unione⁸⁹. In questo contesto, essa esclude che l’art. 4, par.

⁸⁶ Cfr., in particolare, R. SCHÜTZE, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Oxford, 2009; R. SCHÜTZE, *EU Competences: Existence and Exercise*, in D. CHALMERS, A. ARNULL (eds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015; G. DI FEDERICO, *L’identità nazionale*, cit. Si vedano anche, in questo senso, seppur con qualche divergenza: G. MARTINICO, *Taming National Identity*, cit.; P. FARAGUNA, *L’identità nazionale*, cit.; C. FASONE, *Do Constitutional Courts care about Parliaments in the Euro-crisis? On the precedence of the “constitutional identity review”*, vol. 10, n. 2, in *Italian Journal of Public Law*, p. 351 ss.; G. VANDER SCHYFF, *Parameters of EU and Member State Constitutional identity*, in *ECLR*, vol. 16, n. 2, 2020, p. 295 ss.; M. POLZIN, *Constitutional identity in Germany and Poland: The Role of the Courts*, in *ECLR*, vol. 18, n. 1, 2022, p. 1 ss.

⁸⁷ F. J. X. MILLET, *L’Union européenne*, cit., in particolare p. 105.

⁸⁸ *La Quadrature du Net I*, sopra citata, punto 85 in cui la disposizione viene inclusa nella domanda di rinvio pregiudiziale; la sentenza *Xella*, sopra citata, punto 40 in cui si esclude nel merito la rilevanza dell’art. 4, par. 2, TUE ai fini della risposta; Corte cost. 30 aprile 2024, C-470/21, *La Quadrature du Net II*, in cui la disposizione non assume rilievo nonostante la questione fattuale riguardi il tema della sicurezza. Per un approfondimento su quest’ultima sentenza si veda, *ex multis*: M. ROJSZCZAK, *Data Retention Laws and La Quadrature du Net II*, in *VBlog*, 2024; G. BOUCHÉ, E. VALK, *CJEU in second round of privacy dispute by La Quadrature du Net: national authorities get their cake but they have to eat it with cutlery*, in *European law blog*, 2024; M. TZANOU, P. VOGIATZOGLU, *National Security and New Forms of Surveillance: From the Data Retention Saga to a Data Subject Centred Approach*, in *EP*, vol. 10, n. 3, 2025, p. 803 ss. Si segnala, per completezza, ulteriore giurisprudenza sul rapporto tra sicurezza e trattamento dei dati personali qui richiamata in via meramente accessoria e non approfondita in quanto non strettamente connessa all’interpretazione dell’art. 4, par. 2, TUE: Corte giust. 8 aprile 2014, C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*; 4 ottobre 2024, C-446/21, *Schrems*.

⁸⁹ *Campus Oil*, sopra citata, punto 22; *ZZ*, sopra citata, punto 66; Corte giust. 20 marzo 2018, C-187/16, *Commissione/Austria*, punto 77 e giurisprudenza ivi citata; *La Quadrature du Net I*, sopra citata, punto 135; *Ministrstvo za obrambo*, punto 44; *Cilevičs*, sopra citata, punto 55, *Xella*, sopra citata, punto 42; 6 giugno 2025, C-181/23, *Commissione/Malta*, punto 87. In dottrina cfr. L. LONARDO, *Internal market meets geopolitics*, cit.

2, TUE possa operare quale deroga generale alle libertà fondamentali, ma ne riconosce al contempo la rilevanza quale parametro di bilanciamento degli interessi in gioco, da applicarsi nel rispetto del principio di proporzionalità e in funzione della tutela di un obiettivo di sicurezza specifico e adeguatamente giustificato⁹⁰.

La recente pronuncia *Commissione/Malta* conferma ulteriormente una tendenza al progressivo bilanciamento degli interessi in gioco, che supera una lettura rigida del riparto di competenze. Come chiarito, gli Stati membri non possono invocare esigenze di «sicurezza nazionale» per giustificare meccanismi interni incompatibili con il diritto dell'Unione⁹¹. Nel contesto degli IED, tale giurisprudenza assume particolare rilievo poiché apre la strada a una valutazione della compatibilità di regimi nazionali – quali, ad esempio, il sistema italiano del

⁹⁰ Corte giust. 27 gennaio 2009, C-318/07, *Persche*, punto 71; 12 maggio 2011, C-391/09, *Runevič-Vardyn e Wardyn*, punto 78; 16 aprile 2013, C-202/11, *Anton Las/PSA Antwerp NV*, punti 26-27; 21 giugno 2016, C-15/15, *New Valmar*, punto 50; 21 dicembre 2016, C-203/15, *Tele2 Sverige*, punto 119; *Cilevičs*, sopra citata, punto 70; *La Quadrature du net II*, sopra citata, punti 67, 97, 98.

⁹¹ *Commissione/Malta*, sopra citata, punti 83, 95. Per un approfondimento si veda, *ex multis*: M. VAN DEN BRINK, *Why bother with legal reasoning? The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment)*, in *EUI*, 2025; D. KOCHENOV, *Op-Ed: "Never mind the Law, again: Commission v. Malta (C-181/23)"*, in *ELL*, 2025. Sul tema del *golden passport* cfr. H. U. JESSURUN D'OLIVEIRA, *Golden passports European Commission and European Parliament reports built on quicksand*, 2023, p. 1 ss.; D. SARMIENTO, M.V.D. BRINK, *EU Competence and Investor Migration*, in D. KOCHENOV, K. SURAK (eds.), *Citizenship and Residence Sales: Rethinking the Boundaries of Belonging*, Cambridge, 2023, p. 183 ss.; P. WEINGERL, M. TRATNIK, *Relevant Links: Investment Migration as an Expression of National Autonomy in Matters of Nationality*, *ibidem*, p. 161 ss.; E. SPAVENTA, *A very valuable citizenship? European values and citizenship after Commission v Malta*, in *CMLR*, vol. 62, n. 6, 2025, p. 1791 ss.

*golden power*⁹² – con i principi dell’Unione, nonostante il riconoscimento di una competenza nazionale in materia di sicurezza⁹³.

⁹² La Commissione europea – in particolare la DG FISMA – ha trasmesso al governo italiano, in data 21 novembre 2025, una lettera di messa in mora, contestando la mancata comunicazione dell’attivazione del *golden power* mediante il DPCM del 23 aprile 2025 relativo all’OPS promossa da UniCredit. Cfr. la notizia circa l’invio di una lettera di messa in mora all’Italia nell’ambito della procedura d’infrazione INFR(2025) 2152: Commissione europea, Pacchetto infrazioni di novembre: decisioni principali, 8. Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali, La Commissione invita l’Italia a conformarsi alla normativa bancaria dell’UE, 2025, p. 10. Per un approfondimento sul tema del *golden power*, si vedano, recentemente, F. GHEZZI, *Golden Power e disciplina della concorrenza*, in *RRM*, in corso di pubb.; A. LICASTRO, *Salvaguardia dell’autonomia strategica dell’Unione europea e tutela della competitività del mercato unico. La linea sottile fra golden power e antitrust*, in *ODC*, n. 2, 2025, p. 593 ss. e gli ampi riferimenti bibliografici ivi contenuti. Si vedano altresì gli studi a livello europeo e internazionale, tra cui L. DI VIA, L. PASQUALE, *Controllo degli investimenti stranieri e antitrust. Un matrimonio che s’ha da fare*, in *MCR*, n. 1, 2020, p. 99 ss.; K. GOMEZ, A. GOURGOURINIS, C. TITI (eds.), *European Yearbook of International Economic Law. Special Issue: International Investment Law and Competition Law*, Cham, 2020; P. FINCKERBERG BROMAN, *The parallel development of FDI and Competition Policy*, in ID., *Weaponizing EU State Aid Law to Impact the Future of EU Investment Policy in the Global Context*, Cham, 2023, p. 38 ss. Di recente, è stata pubblicata la legge 20 gennaio 2026, n. 4, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, recante misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili. In sede di conversione è stato introdotto l’art. 2 *bis*, che interviene in modo significativo sulla disciplina del *golden power*. Cfr. sul punto Senato della Repubblica, *giovedì 8 gennaio 2026 - 378ª Seduta pubblica*, 2026; GU, serie generale n. 15 del 20 gennaio 2026, l. n. 4/2026; Camera dei deputati, *Votata la fiducia sul decreto Transizione 5.0*, 2026; L. PACE, *Dal golden power alle aree per gli impianti energetici, il decreto Transizione 5.0 è legge*, in *Il Sole 24 ore*, 2026.

⁹³ Non è ancora chiaro se la lettera di messa in mora abbia ad oggetto, fra gli altri, la nota vicenda BpM/Unicredit discusso ampiamente nei *mass media* italiani e non. Considerati i recenti sviluppi sul tema, si rinvia per un approfondimento sul caso al DPCM del 23 aprile 2025 recante l’esercizio di poteri speciali, con prescrizioni, in relazione all’offerta di scambio volontaria, da parte di Unicredit, avente ad oggetto la totalità delle azioni di Banco BPM S.p.a. In giurisprudenza cfr. TAR Lazio sent. 12 luglio 2025, n. 13748. Sulla vicenda BpM/Unicredit nei *mass media* cfr. *Unicredit lancia offerta pubblica di scambio volontaria su Banco Bpm. Orcel: non abbiamo ambizioni su Mps*, in *Il Sole 24 ore*, 2024; L. PICOTTI, *Risiko bancario e Golden Power: l’intervento del governo su Unicredit-Banco Bpm*, in *Osservatorio Golden Power*, 2025; F. MICHELETTI, *Brussels dismisses Italy’s security fears over UniCredit merger*, in *politico.eu*, 2025; ID., *Italian court hands Meloni partial victory in UniCredit banking merger battle*, in *politico.eu*, 2025; ID., *Brussels on a collision course with Rome over Italian bank mergers*, in *politico.eu*, 2025; ID., *Von der Leyen tries to keep Meloni onside by stalling action over banking saga*, in *politico.eu*, 2025; G. BARBATI, *Unicredit presenta ricorso contro il golden power del governo: che succede ora, possibile misura Ue*, in *Euronews*, 2025. Per un ultimo aggiornamento, cfr. *Unicredit, inviata lettera Ue a Italia: obblighi su offerta Banco Bpm violano regole*, in *Il Sole 24 ore*, 2025; *UniCredit: riaccende scontro golden power, banca va al Consiglio di Stato*, in *Il Sole 24 ore*, 2025; *Golden power su banche, Ue apre procedura di infrazione per l’Italia*, in *Il Sole 24 Ore*. Per un maggiore approfondimento in dottrina si vedano le considerazioni già svolte in D. GALLO, *La questione della compatibilità dei golden powers in Italia*, cit.; ID., *Il regolamento UE sugli investimenti esteri diretti*, cit.

In tal senso, la sentenza *Commissione/Polonia*⁹⁴ enuncia un principio di portata sistemica applicabile anche agli IED: la tutela della sicurezza, a prescindere dalla sua dimensione, non può sottrarre interi settori economici agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione; lo Stato membro in questione deve, invece, dimostrare che la misura derogatoria è strettamente necessaria e proporzionata⁹⁵. Ne emerge un modello di sicurezza che non è puramente nazionale, bensì *condiviso nella funzione*, che evidenzia i limiti strutturali del riparto di competenze imposto da Lisbona e contestualizza il tradizionale test di proporzionalità nelle attuali esigenze di indipendenza strategica dell'Unione⁹⁶.

Il ricorso al principio di proporzionalità in ambito securitario, dunque, se da un lato consente di evitare derive emergenziali, dall'altro finisce per trasferire scelte ad alta densità politica sul piano giudiziario, sollevando interrogativi sulla legittimazione del controllo giurisdizionale in settori tradizionalmente connessi alla sovranità statale⁹⁷. Ne consegue che, nell'interpretazione della Corte di giustizia, il sindacato giurisdizionale deve inevitabilmente considerare le specificità della fattispecie. Resta tuttavia incerto se tale prassi giurisprudenziale legittimi esclusivamente il sindacato della Corte di giustizia o se, più in generale, finisca per

⁹⁴ Corte giust. 7 settembre 2023, C-601/21, *Commissione/Polonia*. Cfr. il precedente *Commissione/Austria*, sopra citata. Cfr. G. S. ØLYKKE, M. OHM, *Analysis: "Protection of the essential security interests of the Member States: Contracts on printing of official documents – second round (C-601/21, Commission v the Republic of Poland)"*, in *ELL*, 2023.

⁹⁵ La direttiva 2014/24/UE individua due diverse formulazioni del concetto di sicurezza: da un lato, la «sicurezza pubblica», richiamata nel considerando 41; dall'altro, gli «interessi essenziali di sicurezza», di cui all'art. 15 in collegamento con l'art. 346 TFUE. Nella sentenza in questione, sia lo Stato membro che la Corte fanno riferimento alla nozione di «sicurezza nazionale» ex art. 4, par. 2, TUE. La pronuncia non offre un chiarimento sistematico delle differenze tra tali concetti, ma la questione è affrontata dall'Avv. gen. Emiliou, il quale osserva che le diverse espressioni rinviano, in ultima analisi, a un medesimo concetto sostanziale di «sicurezza». La Corte recepisce tale analisi ai punti 78 ss. della sentenza richiamando la propria giurisprudenza in tema di «sicurezza nazionale». Cfr. conclusioni dell'Avv. gen. Emiliou, del 2 marzo 2023, *Commissione/Polonia*, sopra citata, par. 47-51. In dottrina, cfr. D. CIMARELLI, *L'onere della prova e le sentenze interlocutorie: considerazioni in relazione alle conclusioni dell'avvocato generale Emiliou nella causa C-601/21, Commissione c. Polonia*, in *RCE*, n. 1, 2023, p. 111 ss.

⁹⁶ In particolare, se è vero che spetta agli Stati membri determinare il livello di tutela ritenuto necessario per proteggere i propri *asset* strategici nell'ambito del controllo sugli IED, la Corte di giustizia potrebbe avere comunque conoscenza di questioni relative alla compatibilità della normativa nazionale di riferimento con l'ordinamento dell'Unione. La Corte di giustizia potrebbe verificare se, a titolo esemplificativo: non esistano misure alternative, egualmente idonee ma meno restrittive della libera circolazione dei capitali o della libertà di stabilimento; accertare effetti sproporzionati derivanti dalla normativa nazionale sugli operatori economici coinvolti o sugli altri Stati membri, alla luce dell'interdipendenza del mercato interno e del meccanismo di cooperazione previsto dal regolamento.

⁹⁷ Cfr. in tal senso F. X. MILLET, *Successfully Articulating National Constitutional Identity Claims: Strait Is the Gate and Narrow Is the Way*, in *EPL*, vol. 27, n. 3, 2021, p. 571 ss., in particolare p. 592. In giurisprudenza cfr. Corte giust. 14 dicembre 2021, C-490/20, *Pancharevo*, punto 54; conclusioni dell'Avv. gen. Emiliou, dell'8 marzo 2022, sopra citata, par. 91-93.

estendere – non tanto la competenza quanto – l’esercizio dell’azione dell’Unione, ad esempio nella figura della Commissione. Tale estensione potrebbe, infatti, essere in grado di offuscare i confini dell’esclusività nazionale in settori particolarmente sensibili come la sicurezza.

In definitiva, la collocazione testuale della «sicurezza nazionale» accanto – e non all’interno – al concetto di identità nazionale conferma la necessità di un’esplicita distinzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Sebbene entrambe trovino fondamento nell’art. 4, par. 2, TUE, la tutela della «sicurezza nazionale» costituisce una funzione distinta e funzionalmente autonoma rispetto alla salvaguardia delle specificità costituzionali degli Stati membri. L’attuale ambiguità è alimentata da un uso applicativo della disposizione nella sua totalità, tanto da parte degli Stati membri nell’invocazione in giudizio⁹⁸, quanto dai giudici nazionali nella formulazione delle domande pregiudiziali⁹⁹. Tale confusione applicativa, tuttavia, non può giustificare un’interpretazione indistinta dei principi contenuti nell’art. 4, par. 2, TUE da parte della Corte, né legittimare una sovrapposizione concettuale tra identità nazionale e «sicurezza nazionale».

Nel contesto degli IED, tale distinzione assume rilievo decisivo. La «sicurezza nazionale» resta una competenza esclusiva degli Stati membri ai sensi dell’art. 4, par. 2, TUE, ma ciò riguarda la titolarità della competenza e non il suo esercizio¹⁰⁰. L’art. 4, par. 2, TUE, infatti, opera come parametro di bilanciamento nell’esercizio delle competenze, all’interno di un meccanismo fondato sulla cooperazione e sull’interdipendenza degli *asset* strategici. In tale prospettiva, la salvaguardia dell’effettività del diritto dell’Unione non può tradursi in una rinuncia a una concreta operazione di bilanciamento degli interessi, capace di tenere conto sia

⁹⁸ Conclusioni dell’Avv. gen. Emiliou, dell’8 marzo 2022, sopra citate, par. 85.

⁹⁹ Nella sentenza *ZZ*, sopra citata, parr. 36-38, l’art. 4, par. 2, TUE rileva esclusivamente sul piano della ricevibilità del rinvio pregiudiziale. Tale disposizione non è richiamata né nella questione pregiudiziale né nel merito della decisione. In tale contesto, la Corte ha chiarito che la competenza esclusiva degli Stati membri non equivale alla sottrazione automatica di un determinato ambito al proprio sindacato. L’unica ipotesi in cui la giurisprudenza ammette una limitazione dell’obbligo di rinvio pregiudiziale resta, semmai, quella riconducibile alla teoria dell’*acte clair*. Analogamente, nella sentenza *Cilevičs*, sopra citata, l’art. 4, par. 2, TUE non è invocato nella domanda di rinvio pregiudiziale, ma viene richiamato dal giudice costituzionale nazionale con riferimento alla nozione di identità nazionale. In particolare, al punto 27, tale giudice osserva che, sebbene, da un lato, l’art. 4, par. 2, TUE imponga all’Unione di rispettare l’identità nazionale degli Stati membri – di cui la lingua ufficiale costituirebbe una delle espressioni – e, dall’altro, l’art. 165 TFUE attribuisca agli Stati membri la competenza quanto al contenuto e all’organizzazione dell’istruzione superiore, la Corte di giustizia ha tuttavia riconosciuto che la libertà di stabilimento trova applicazione anche in settori nei quali gli Stati membri conservano la competenza. Inoltre, nella sentenza *Xella*, sopra citata, punto 27, l’art. 4, par. 2, è stato richiamato solo una volta nella prima questione pregiudiziale. I giudici di Lussemburgo non hanno però esaminato la disposizione in quanto il giudice nazionale non ha chiarito la sua rilevanza.

¹⁰⁰ F. FERRARO, *Brevi note*, cit.

delle specificità del settore interessato sia del contesto geopolitico attuale. Resta ferma, peraltro, la distinzione rispetto alla nozione di «sicurezza economica europea», che si colloca su un piano diverso: non una competenza esclusiva dell'Unione ma un obiettivo ormai condiviso a tutela degli interessi strategici interconnessi¹⁰¹. La «sicurezza nazionale», così, pur restando una funzione essenziale dello Stato ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, non è sottratta al controllo delle istituzioni dell'Unione, né può essere definita unilateralmente dagli Stati membri.

5. *Possibili rimedi giurisprudenziali e prospettive evolutive*

Il concetto di «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE costituisce senz'altro un obiettivo di interesse generale la cui tutela resta di esclusiva competenza degli Stati membri¹⁰².

Nel quadro normativo degli IED, tuttavia, emerge una dimensione economica della sicurezza distinta da quella dell'art. 4, par. 2, TUE: in ragione dell'elevata interdipendenza del mercato interno, un investimento idoneo a incidere sugli interessi strategici dello Stato ospitante può produrre effetti che superano la dimensione puramente nazionale. In tale prospettiva, la «sicurezza economica» è, invece, obiettivo e finalità comune¹⁰³, che orienta l'esercizio delle prerogative nazionali nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione e, in particolare, in un'ottica di «protezione delle attività strategiche dell'UE»¹⁰⁴.

Sul piano applicativo, questa distinzione produce effetti immediati sul sistema delle tutele, consentendo di individuare quali strumenti – giurisdizionali e non – siano effettivamente in grado di sostenere il concetto di «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE nel quadro normativo europeo del controllo degli IED. In questo assetto si distinguono due tipologie di atti: da un lato, le decisioni

¹⁰¹ JOIN(2025) 977 final, cit.

¹⁰² Conclusioni dell'Avv. gen. Bot del 12 settembre 2012, ZZ, sopra citate, par. 66: «l'obiettivo di interesse generale menzionato all'articolo 30, par. 2, della direttiva 2004/38 consiste nella protezione della sicurezza dello Stato. Questo obiettivo può essere ricondotto all'articolo 4, par. 2, TUE, il quale prevede quanto segue: «L'Unione (...) [r]ispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

¹⁰³ In tal senso si veda COM(2022) 433 final, cit.: «Presto tutti i 27 Stati membri dovrebbero disporre di tale meccanismo e potranno quindi contribuire direttamente all'obiettivo comune di sicurezza»; E. Letta, *op. cit.*, 134: «Economic security is pivotal for the Single Market's future». In dottrina, D. GALLO, *Il regolamento UE sugli investimenti esteri diretti*, cit.

¹⁰⁴ COM(2024) 464 final, cit.: «il meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione continuerà ad avere come obiettivi principali la protezione delle attività strategiche dell'UE e l'individuazione dei rischi per la sicurezza o l'ordine pubblico che possono ripercuotersi negativamente su più di uno Stato membro».

nazionali adottate nel meccanismo di controllo dallo Stato che riceve l’investimento, qualora questo non ne sia privo¹⁰⁵; dall’altro lato, i pareri della Commissione e le osservazioni degli altri Stati membri nel meccanismo di cooperazione¹⁰⁶. A ciascuna categoria corrispondono rimedi diversi in cui gli Stati potrebbero invocare l’art. 4, par. 2, TUE tanto come deroga generale al primato quanto, più coerentemente, come parametro di bilanciamento.

In linea generale, le decisioni nazionali sono oggetto di rimedi interni¹⁰⁷; i pareri, in quanto atti non vincolanti, possono essere contestati solo indirettamente attraverso il rinvio pregiudiziale¹⁰⁸.

Infatti, le decisioni di controllo non possono essere oggetto di ricorso diretto dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 263 TFUE, in quanto atti nazionali¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Art. 2, par. 6, del regolamento: «“decisione di controllo”, una misura adottata in applicazione di un meccanismo di controllo»; art. 3, par. 1, del regolamento: «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».

¹⁰⁶ Sui pareri della commissione cfr. art. 1, par. 1, del regolamento; art. 6, par. 3, del regolamento; art. 7, par. 2, del regolamento; art. 8, par. 1, del regolamento. Sulle osservazioni degli altri Stati membri cfr. considerando 16 del regolamento; art. 6, par. 2, del regolamento; art. 7, par. 1, del regolamento.

¹⁰⁷ Come riportato nella COM(2025) 632 final, cit., p. 14, si segnala che: «per quanto concerne gli IED oggetto di controllo formale nel 2024 per i quali gli Stati membri hanno comunicato una decisione, la stragrande maggioranza (86 %) è stata autorizzata senza condizioni (figura 6). Ciò significa che gli investimenti sono stati approvati senza necessità di alcuna azione ulteriore da parte dell’investitore. Rispetto all’anno precedente, gli Stati membri hanno autorizzato senza condizioni una quota leggermente più alta di IED sottoposti a controllo formale (tale percentuale era pari all’85 % nel 2023). Parallelamente, il 9 % delle decisioni ha richiesto un’approvazione con condizioni o con misure di attenuazione, una quota leggermente inferiore rispetto al 10 % del 2023. In tali casi le autorità nazionali di controllo degli IED hanno imposto l’obbligo di determinati interventi, garanzie e impegni da parte degli investitori prima di approvare un IED. Le autorità nazionali hanno finito per bloccare gli investimenti nell’1 % circa dei casi oggetto di decisione (percentuale identica a quella degli anni precedenti). Infine, nel 4 % dei casi le parti hanno ritirato la domanda presentata prima che fosse adottata una decisione formale al riguardo».

¹⁰⁸ Cfr., *ex multis*, nella dottrina: K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, in particolare pp. 330-331; B. CORTESE, *Rinvio pregiudiziale e ricorso di annullamento: parallelismi, intersezioni e differenze*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *op. cit.*, p. 241 ss.; J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *DUE*, n. 2, 2022, p. 425 ss.; M. DOMINA, *The Broadening ‘Soft Law’ Powers of the European Banking Authority*, in *European Company Law*, vol. 19, n. 1, 2022, p. 22 ss.

¹⁰⁹ Cfr. sul punto in dottrina si vedano le recenti considerazioni di C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *La Corte di Giustizia dell’Unione Europea oltre i trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018; K. LENAERTS, G. KATHLEEN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*, Oxford, 2024, in particolare p. 253 ss.; R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell’Unione europea*, Torino, 2025, p. I ss.

Contrariamente, la procedura di infrazione rappresenta il principale strumento di *enforcement* nel controllo degli IED¹¹⁰: questa può essere attivata dalla Commissione nei confronti di Stati membri che adottino decisioni nazionali contrastanti con varie disposizioni del regolamento, ad esempio, in casi in cui questi omettano notifiche ai sensi dell'art. 6 del regolamento, ignorino sistematicamente pareri o osservazioni senza tenerne «debita considerazione» ai sensi degli artt. 6 e 7 del regolamento o, ancora, senza fornire un'adeguata spiegazione come richiesto ai sensi dell'art. 8 del regolamento. Anche in tale contesto, qualora il ricorso giunga dinanzi alla Corte di giustizia, l'invocazione dell'art. 4, par. 2, TUE a tutela della «sicurezza nazionale» deve essere valutata alla luce dell'obiettivo di protezione degli interessi strategici europei. Restano, tuttavia, limiti strutturali propri della procedura di infrazione che riducono l'efficacia dello strumento in un contesto, quale quello del controllo degli IED, ad alta sensibilità geopolitica: l'assenza di misure cautelari e i tempi lunghi del procedimento¹¹¹.

Dall'altro lato, i pareri della Commissione emessi nel meccanismo di cooperazione sono atti endoprocedimentali ad efficacia non vincolante¹¹², non impugnabili, dunque, direttamente ai sensi dell'art. 263 TFUE¹¹³. Il sindacato della Corte di giustizia sugli atti di *soft law* potrebbe operare, ugualmente, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale tanto di interpretazione quanto di validità così come previsto ai sensi dell'art. 267, par. 1, lettera b), TFUE.

In primo luogo, si potrebbe richiedere l'interpretazione di una disposizione del regolamento tenendo conto del parere della Commissione su un IED ritenuto rischioso. A titolo esemplificativo, il giudice di rinvio potrebbe sollevare questioni concernenti il livello di tutela della riservatezza delle informazioni ricevute da altri Stati membri ai sensi dell'art. 10 del regolamento, qualora la normativa interna limiti la condivisione di dati rilevanti. In tale contesto, la Corte sarebbe chiamata

¹¹⁰ Cfr., *ex multis*, L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017; C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Torino, 2024.

¹¹¹ T. VERELLEN, *When Integration by Stealth Meets Public Security*, cit.; D. GALLO, *Ordine giuridico del mercato 2.0 e Unione europea*, in *EJ*, n. 2, 2023, p. 136 ss.

¹¹² Art. 3, par. 3, del regolamento. Sull'efficacia, *de facto* vincolante, degli atti di *soft law*, si richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia, *ex multis*, cfr. Corte giust. 11 settembre 2003, C-207/01, *Altair Chimica*, punto 41; 15 settembre 2016, C-28/15, *Koninklijke KPN e a.*, punto 41; 25 marzo 2021, C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, punto 80. In dottrina si veda D. GALLO, *La recente proposta della Commissione*, cit.; G. D'AGNONE, *op. cit.*

¹¹³ Corte giust. 13 dicembre 1989, C-322/88, *Grimaldi*, punto 8; 13 giugno 2017, C-258/14, *Florescu e a.*, punto 30; 20 febbraio 2018, C-16/16 P. *Belgio/Commissione*, punto 44; 27 febbraio 2018, C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, punti 44, 46; 14 maggio 2019, C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M e a.* (Revoca dello status di rifugiato), punto 71; 25 marzo 2021, C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, punti 82, 83; 15 luglio 2021, C-911/19, *FBF/ACPR*, punti 54 e 55.

a valutare la compatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione, alla luce dell'interpretazione del regolamento, eventualmente informata dal parere della Commissione.

In secondo luogo, la recente giurisprudenza, seppur dottrinalmente controversa, riconosce inoltre la possibilità per il giudice nazionale di sollevare un rinvio pregiudiziale di validità anche in relazione ad atti formalmente privi di effetti giuridici vincolanti quali i pareri della Commissione in tema di IED: nella sentenza *Fédération bancaire française*, la Corte ha infatti affermato che l'assenza di effetti giuridici obbligatori non esclude il controllo di validità, qualora l'atto incida concretamente sui comportamenti o sulla posizione giuridica dei destinatari¹¹⁴.

Tuttavia, tali atti possono influenzare la discrezionalità degli Stati nell'esercizio del controllo sugli investimenti, soprattutto quando il parere della Commissione assume un valore tecnico-politico difficilmente trascurabile¹¹⁵. Analogamente, le osservazioni di altri Stati membri possono integrarsi nel dialogo multilaterale previsto dal regolamento, benché lo Stato ospitante rimanga responsabile della decisione di controllo. In questo, l'investitore potrebbe contestare sul piano amministrativo il suo diritto di essere ascoltato prima che la decisione di controllo venga adottata e a un ricorso effettivo, rispettivamente ai sensi degli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹¹⁶. La proposta di riforma accentua tale impostazione rafforzando la dimensione sovranazionale della

¹¹⁴ *FBF c. ACPR*, sopra citata. Sul tema del controllo giurisdizionale degli atti di *soft law* cfr.: L. PACE, *I giochi d'azzardo on-line, le raccomandazioni e il principio "soft law is no law"*, in *EP*, vol. 3, n. 2, 2018, p. 973 ss.; J. ALBERTI, F. CROCI, *L'impatto del soft law dell'Unione europea nei giudizi interni: un'analisi sul campo*, in *DUE*, n. 2, 2020, p. 271 ss.; J. ALBERTI, *The Unbearable Lightness of European Security and Markets Authority's Soft Law: an Italian Perspective*, in M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGGI, D. RUSSO (a cura di), *Legal Sources in Business and Human Rights. Evolving Dynamics in International and European Law*, Leida, 2020, p. 302 ss.; G. GENTILE, *To be or not to be (legally binding)? Judicial review of EU soft law after BT and Fédération Bancaire Française*, in *RDCE*, vol. 70, 2021, p. 981 ss.; F. ANNUNZIATA, *Atti delle Autorità e Istituzioni europee, tra soft law e controllo della Corte*, in *www.dirittobancario.it*, 2021, p. 1 ss.; J. ALBERTI, *Un atto non vincolante*, cit., 425 ss.

¹¹⁵ Per statistiche sull'influenza della Commissione, cfr. COM(2025) 632, cit., p. 19: «nel 2024 la Commissione ha chiuso il 92 % dei 477 casi valutati nella fase 1, ossia entro 15 giorni civili dalla notifica degli Stati membri che effettuano il controllo (la stessa percentuale del 2023). Il restante 8 % delle operazioni è passato alla fase 2, in cui sono state richieste informazioni supplementari allo Stato membro notificante. Nel 2024 cinque Stati membri hanno concentrato oltre il 66 % dei casi passati alla fase 2; si tratta di un aumento rispetto al 2023, in cui i primi cinque Stati membri avevano notificato il 60 % dei casi passati alla fase 2 per la Commissione. Come nel 2023, la Commissione ha emesso un parere per meno del 2 % delle operazioni notificate».

¹¹⁶ Considerando 14 del regolamento: «Gli Stati membri o la Commissione, secondo il caso, possono prendere in considerazione le informazioni pertinenti ricevute da operatori economici, organizzazioni della società civile o parti sociali, come i sindacati, in relazione a un investimento estero diretto che può incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico».

sicurezza attraverso tre principali novità: *i)* l'introduzione dell'art. 114 TFUE come base legale aggiuntiva all'attuale 207 TFUE al fine di estendere l'ambito soggettivo di applicazione del regolamento; *ii)* l'obbligo di dotarsi di un meccanismo nazionale di *screening* imposto a tutti gli Stati membri¹¹⁷; *iii)* l'individuazione di settori minimi sottoposti al meccanismo di controllo, nonché di un livello minimo di informazioni da condividere in un formato standardizzato nel meccanismo di cooperazione.

Pertanto, sebbene l'art. 4, par. 2, TUE continui a riconoscere la «sicurezza nazionale» come competenza esclusiva degli Stati membri, la sua applicazione risulta sempre più condizionata da logiche europee¹¹⁸.

In prospettiva, l'art. 4, par. 2, TUE non costituisce un «assegno in bianco». La Corte è chiamata a verificare la proporzionalità e la coerenza delle misure nazionali, contribuendo alla progressiva delimitazione del rapporto tra autonomia statale e integrazione europea. Il settore degli IED, collocato tra economia, sicurezza e politica industriale, evidenzia così un possibile punto di convergenza: l'art. 4, par. 2, TUE opera non come eccezione, ma come parametro di bilanciamento destinato a convivere con la costruzione di un concetto europeo di «sicurezza economica». Tale impostazione emerge chiaramente anche in contesti giurisprudenziali estranei alla materia degli IED: nella sentenza *Coman*, dove l'invocabilità dell'art. 4, par. 2, TUE non poteva comprimere le libertà fondamentali e il diritto al rispetto della vita privata¹¹⁹; nella causa *Torresi*, dove la Corte ha individuato nell'ordinamento europeo un elemento di integrazione necessario per rendere effettiva la libera circolazione delle persone¹²⁰; nelle pronunce sullo Stato di diritto, nelle quali è stato chiarito che la clausola non può essere utilizzata per sottrarsi al rispetto dei valori sanciti dall'art. 2 TUE¹²¹. Queste decisioni riflettono un metodo interpretativo evolutivo: la «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE deve essere letta alla luce delle libertà fondamentali e dei principi dell'Unione.

¹¹⁷ COM (2024) 23, cit., art. 3, par. 1: «Gli Stati membri istituiscono un meccanismo di controllo in conformità del presente regolamento».

¹¹⁸ *Xella*, sopra citata.

¹¹⁹ Corte giust. 5 giugno 2018, C-673/16, *Coman*.

¹²⁰ Corte giust. 17 luglio 2014, C-58/13 e C-59/13, *Torresi*.

¹²¹ Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; C-619/18, *Commissione/Polonia*, sopra citata; Corte giust. 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A. K. e a.*; 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblica*; 2 marzo 2021, C-824/18, *A. B. e a.*; 16 febbraio 2022, C-156/21 e C-157/21, *Ungheria e Polonia/Parlamento e Consiglio*.

6. Conclusioni

Il presente contributo ha voluto analizzare come la sicurezza, intesa nella sua dimensione economica, stia progressivamente assumendo una portata sovranazionale, capace di incidere su ambiti nei quali la competenza degli Stati membri rimane formalmente esclusiva. La «sicurezza economica europea» diviene, dunque, oggi obiettivo e finalità comune capace di orientare l'esercizio delle prerogative nazionali nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione e, in particolare, in un'ottica di protezione delle attività strategiche dell'Unione. L'esame del quadro normativo sugli IED ha mostrato, infatti, come in tale contesto l'elevata interdipendenza del mercato interno renda sempre meno sostenibile una lettura puramente nazionale delle decisioni adottate in materia di controllo.

La progressiva integrazione dei settori strategici a livello europeo – anche alla luce dell'accordo provvisorio raggiunto l'11 dicembre 2025 – fa sì che le esigenze di sicurezza assumano una rilevanza sempre più centrale, senza tuttavia tradursi in un automatico trasferimento di competenze all'Unione. Piuttosto, si assiste a un maggior intervento delle istituzioni europee in materia di «sicurezza economica europea» che si realizza, da un lato, attraverso il sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia esteso anche ai settori di competenza esclusiva nazionale e, dall'altro lato, mediante il ruolo crescente della Commissione nella proposta di riforma e nell'attuale meccanismo di cooperazione. Ne deriva un assetto nel quale la delimitazione tra competenze dell'Unione e prerogative statali, seppur nel rispetto del diritto primario, viene adattata alle esigenze applicative grazie sia all'intervento interpretativo della Corte di giustizia che all'esercizio dell'azione delle istituzioni.

La «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE non coincide dunque con il concetto di «sicurezza economica europea», ma ne rappresenta il punto di ingresso: se invocata in giudizio, in particolare in contesti in cui le vulnerabilità connesse agli IED generano effetti transfrontalieri, si impone una lettura coordinata del rischio. In linea con la giurisprudenza consolidata della CGUE, la «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE non può essere qualificata quale *norme de résistance* idonea a sottrarre interi settori economici all'applicazione del diritto dell'Unione¹²². Essa si configura, piuttosto, come una «norma di equilibrio»: una disposizione capace di preservare le prerogative nazionali, ma di consentire al contempo un effettivo esercizio dell'azione dell'Unione seppur proporzionato e necessario.

¹²² Cfr. sul punto quanto detto al par. 5.

Questa innovazione solleva, tuttavia, due questioni sistemiche. Da un lato, si pone il rischio di una *normalizzazione* della «sicurezza economica» all'interno delle logiche dell'integrazione, che, se da una parte rafforzano la capacità di risposta dell'Unione alle sfide geopolitiche, dall'altra comprimono lo spazio di autodeterminazione degli Stati membri in un settore che i Trattati continuano a qualificare come espressione essenziale della sovranità. Dall'altro lato, emergono ampie zone grigie anche in ambiti di competenza esclusiva, come la politica commerciale comune, dove il principio di sussidiarietà di cui all'art. 5, par. 3, TUE non dovrebbe operare in astratto: le decisioni di controllo sugli IED restano formalmente attribuite agli Stati membri proprio in virtù dell'art. 4, par. 2, TUE; tuttavia, tali decisioni producono effetti che oltrepassano l'ordinamento nazionale, rendendo necessario un coordinamento multilivello che legittima l'intervento dell'Unione.

Nel contesto degli IED, dove la dimensione europea della «sicurezza economica» si intreccia con la «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE, tale approccio risulta particolarmente evidente. In primo luogo, la disposizione tende a perdere la funzione di salvaguardia assoluta quando l'interdipendenza del mercato interno impone una valutazione coordinata dei rischi: non più concepita come difesa isolata di prerogative statali, la sicurezza emerge quale funzione condivisa. In secondo luogo, la sua applicazione richiede criteri chiari, trasparenti e verificabili, per evitare che l'uso abusivo della nozione di sicurezza generi frammentazione, conflitti di competenza e distorsioni nel mercato interno. L'art. 4, par. 2, TUE si colloca dunque al crocevia tra «sicurezza nazionale» e integrazione europea: non come deroga all'effettività del diritto dell'Unione, ma come disposizione di sintesi tra livelli giuridici differenti, la cui effettiva portata dipenderà dalla capacità della Corte di giustizia di garantirne un'interpretazione coerente, proporzionata e sistemica, soprattutto in un ambito – quello degli IED – nel quale il concetto di «sicurezza economica» tende sempre più ad assumere una portata europea.

L'ulteriore sviluppo giurisprudenziale, unitamente alle proposte di riforma in corso, si accompagna alla necessità di un rafforzamento degli strumenti di *soft law* della Commissione, idonei a coordinare gli oneri procedurali in materia di «sicurezza economica europea»¹²³. In continuità con la giurisprudenza *Fédération*

¹²³ Come evidenziato da Mario Draghi a Bruxelles un anno dopo la pubblicazione del rapporto, la risposta dell'Unione alle attuali sfide geopolitiche non può limitarsi all'elaborazione di strategie generali: vi è invece bisogno di «date e risultati concreti, e di essere ritenuti responsabili per essi». Il progressivo rafforzamento del quadro europeo degli IED deve inserirsi in questa traiettoria, segnando il passaggio da una dimensione meramente programmatica della sicurezza economica a una dimensione operativa, fondata sul meccanismo di cooperazione, un sindacato giurisdizionale effettivo e misure di coordinamento con ulteriori strumenti normativi. Si veda il discorso integrale

bancaire française, tali strumenti potrebbero assumere l’efficacia persuasiva necessaria ed evitare eventuali sovrapposizioni procedurali con ulteriori strumenti normativi operativi. Essi si aggiungono, del resto, agli obiettivi recentemente delineati dalla Commissione nella JOIN(2025) 977 final del 3 dicembre 2025: da un lato, l’elaborazione di linee guida basate sull’esperienza acquisita nell’attuazione dell’attuale regolamento al fine di garantire un approccio coerente delle autorità nazionali di *screening*, anche nei settori strategici, nonché di definire come valutare il potenziale rischio cumulativo di investimenti multipli; dall’altro lato, l’adozione di orientamenti sull’interazione tra i requisiti imposti a livello dell’Unione e l’applicazione dei meccanismi di *screening* nazionali nel settore finanziario.

In conclusione, il progressivo consolidarsi di una nozione europea di «sicurezza economica» appare destinato a ridefinire in termini strutturali l’equilibrio tra «sovranità nazionale» e integrazione del mercato interno, imponendo un ripensamento sistematico dei confini tra competenze statali e azione dell’Unione.

in Mario Draghi alla Conferenza UE di alto livello “Un anno dopo il rapporto Draghi: cosa è stato realizzato, cosa è cambiato”, in *eunews*, 2025. In termini analoghi, si segnala quanto detto in M. DRAGHI, *Il discorso integrale di Mario Draghi al Meeting di Rimini 2025*, in *Il Corriere*, 2025, dove il 2025 è definito «l’anno dell’illusione», richiamando Stati membri e Unione alla necessità di risposte concrete a tutela del mercato interno.

ABSTRACT (ita)

Il presente contributo esamina il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nel quadro europeo sul controllo degli investimenti diretti esteri (IED), introdotto dal regolamento (UE) 2019/452 e attualmente oggetto di revisione attraverso la proposta COM(2024) 23. Dopo aver identificato la tensione strutturale che caratterizza la disciplina degli IED, il contributo analizza la nozione di «sicurezza nazionale» di cui all'art. 4, par. 2, TUE alla luce del dibattito dottrinale e della giurisprudenza della Corte di giustizia. In tale contesto, il contributo mira a chiarire la portata, i limiti e il contenuto della «sicurezza nazionale» nell'ambito del controllo degli IED. L'analisi conclude, infine, sottolineando come l'emergere di una nozione distinta di «sicurezza economica europea» evidenzia l'esigenza di un bilanciamento tra le competenze nazionali in materia di sicurezza e il funzionamento del mercato interno.

ABSTRACT (eng)

This paper examines the role of Article 4(2) TEU in the European framework for the control of foreign direct investment (FDI), introduced by Regulation (EU) 2019/452 and currently under review through proposal COM(2024) 23. After identifying the structural tension that characterizes FDI regulation, the contribution analyses the concept of «national security» referred to in Article 4(2) TEU, considering the doctrinal debate and the case law of the Court of Justice. Against this backdrop, the paper aims to clarify the scope, limits, and substance of «national security» in the context of FDI control. Ultimately, the analysis concludes by emphasising that the emergence of the concept of «European economic security» highlights the need to strike a balance between national security competences and the functioning of the internal market.