

CONCORRENZA: T.A.R. Lazio -Roma, Sezione Prima, Sentenza 9 giugno 2025, n. 11160.

1. Giurisdizione amministrativa -Processo amministrativo - Concorrenza - Consiglio dei ministri – Poteri speciali Golden Power — Atto amministrativo ampiamente discrezionale– Sindacata in sede giurisdizionale – Limiti: manifesta illogicità delle decisioni assunte; inesistenza e/o incongruità della motivazione; errato o travisato apprezzamento di risultanze fattuali.

2. Concorrenza – Consiglio dei ministri – Poteri speciali Golden Power – Procedimento a struttura bifasica -Sussiste: i) prima fase di carattere prettamente istruttorio; ii) una seconda fase decisoria.

3. Concorrenza – Consiglio dei ministri – Poteri speciali Golden Power – Natura ablatoria – Esclusione - Indennizzo – non è dovuto -Ragioni.

1. La decisione dello Stato di esercitare o meno i poteri speciali in materia di golden power, attraverso l'imposizione di prescrizioni o condizioni, ovvero opponendosi all'operazione, si connota per una amplissima discrezionalità, in ragione della natura degli interessi tutelati e, come tale, è sindacabile dal giudice amministrativo nei ristretti limiti della sussistenza di una manifesta illogicità delle decisioni assunte, ovvero della inesistenza e/o incongruità della motivazione, o, ancora, dell'errato o travisato apprezzamento di risultanze fattuali. (1).

In motivazione la sezione ha precisato che l'esercizio dei poteri speciali in materia di golden power di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, mira a consentire l'intervento statale qualora l'operazione societaria possa compromettere gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale, avuto riguardo all'incidenza su beni considerati di rilevanza strategica.

2. Il procedimento in tema di golden power ha carattere bifasico, prevedendo: i) una prima fase di carattere prettamente istruttorio, tesa all'acquisizione di tutti i dati di fatto rilevanti al fine di ricostruire ed inquadrare l'operazione in chiave tanto analitica, quanto sistemica, a beneficio della successiva valutazione finale, curata da un apposito gruppo di coordinamento, composto da personale di livello dirigenziale apicale della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei vari ministeri interessati; ii) una seconda fase decisoria che assume marcato profilo discrezionale, riservata al Consiglio dei ministri. (2).

3. Il potere di golden power non ha natura ablatoria rispetto alla capacità (ed alla libertà) economica dell'operatore, limitandosi ad inibire singoli atti rientranti nell'esplicazione della capacità imprenditoriale, laddove in conflitto con interessi superiori dello Stato, pertanto non può configurarsi alcun obbligo di indennizzo, atteso che l'atto di esercizio del potere si limita a vietare la singola operazione, ma non preclude il perfezionamento di altre operazioni commerciali, ove non in contrasto con interessi dello Stato. (3).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 24 luglio 2020, n. 8742.

(2) Conformi: in parte: Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 289 sulla valutazione del Consiglio dei ministri in materia di golden power.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni statali intimato e dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile – ENAC;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2025 il dott. Roberto Politi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il presente ricorso viene impugnato il D.P.C.M. 29 ottobre 2024, con il quale è stato opposto il veto, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, *“nei confronti dell’operazione notificata dalla Società Manta Aircraft s.r.l., relativa al progetto di collaborazione fra Manta Aircraft s.r.l. e la società cinese Shenyang Aviation Industry Group co. ltd, allo scopo di costituire in Cina una joint venture”*.

Rappresenta al riguardo la ricorrente di aver presentato tale progetto alla Divisione Leonardo Aerostrutture di Leonardo S.p.A. e, quindi, a Cassa Depositi e Prestiti, all’Aeronautica Militare ed alla Marina Militare, senza peraltro alcun seguito.

A fronte dell’ipotesi di collaborazione con la suindicata società cinese, al termine dell’istruttoria, il Ministero della Difesa, pur confermando la natura specificatamente civile del velivolo ANN Plus, oggetto del progetto di joint-venture e non escludendo in chiave prospettica un futuro interesse per la tecnologia in corso di sviluppo da parte della difesa italiana e la rilevanza strategica insita nel presunto potenziale innovativo della tecnologia, ha proposto l’esercizio del potere speciale mediante imposizione di una serie di prescrizioni e condizioni.

Tale proposta veniva peraltro disattesa; ed il Consiglio dei Ministri esercitava il diritto di veto.

2. A sostegno della proposta impugnativa, ha dedotto i seguenti argomenti di censura:

2.1) Contrasto con il diritto europeo del d.l. 21/2012 e ss. mod., dell’art. 24 d.l. 21/2022 e dei D.P.C.M. 6 giugno 2014 n. 108, 23 dicembre 2020 n. 180 e 18 dicembre 2020 n. 179. Violazione degli artt. 3, 36, 49, 52, 54, 56, 63, 107, 108 TFUE. Violazione dei principi di proporzionalità e non discriminazione. Disapplicazione della normativa nazionale. In subordine richiesta di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE

Nell’osservare come il “golden power”, malgrado il notevole ampliamento assunto negli anni dal suo perimetro applicativo, rimanga uno strumento di carattere eccezionale, esercitabile solo qualora sussistano motivi imperativi di interesse generale espressamente codificati e che possano essere ricondotti all’esigenza di assicurare l’erogazione di servizi essenziali e la protezione di interessi fondamentali, quali la sicurezza e l’ordine pubblico, sostiene parte ricorrente che il veto espresso dal

Governo sull'operazione come sopra notificata contraddice apertamente i presupposti e limiti di esercizio dei poteri speciali, che devono essere attuati senza discriminazioni sulla base di "criteri obiettivi, stabili e resi pubblici" e solo se giustificati da "motivi imperiosi di interesse generale", anche alla luce dei nuovi strumenti normativi di cui l'UE si è dotata per controllare gli investimenti diretti esteri (IDE) ed in particolare gli investimenti sia in entrata che in uscita anche afferenti alle nuove tecnologie.

L'Italia, anticipando le esigenze del Libro Bianco sugli investimenti in uscita, di fatto ha introdotto forme di controllo su tipologie di accordi commerciali che vengono impediti od ostacolati solo in ragione della (asserita) strategicità delle tecnologie innovative oggetto di trasferimento, in funzione asseritamente anti-competitiva e protezionistica della sovranità economica nazionale.

Tuttavia la strategicità (sotto specie della criticità) di una tecnologia non può essere individuata nella sua possibile applicazione sia in campo civile che militare, perché ciò significherebbe affermare che sono strategici tutti i prodotti *dual use* (fra cui le tecnologie) di cui al Reg. 2021/871, rispetto ai quali sarebbe possibile applicare sia la disciplina del Regolamento che quella del golden power; né detto ampliamento può fondarsi sull'allargamento del perimetro applicativo, intervenuto in virtù del richiamo ai settori elencati nel Regolamento n. 471 del 2019, dal momento che l'allargamento dei settori è previsto per l'esercizio dei poteri speciali con riferimento ai cosiddetti investimenti esteri in entrata, rispetto ai quali è maturata una regolamentazione europea, che è invece solo in via di elaborazione, per quanto riguarda gli investimenti in uscita.

Il fatto che la disciplina primaria abbia allargato i settori strategici in virtù del richiamo ad un Regolamento che regola altro tipo di operazioni contrasterebbe, poi, con il principio di proporzionalità e adeguatezza.

Viene, inoltre, lamentata la violazione:

- del principio della libera circolazione dei capitali (in quanto l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza possono essere invocati solamente in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività; né tali motivi possono essere utilizzati a fini puramente economici)
- e del principio di proporzionalità, secondo cui la disciplina nazionale (all'epoca il decreto 10 giugno 2004, c.d. "golden share") non può ritenersi compatibile con la normativa comunitaria, perché:
 - in primo luogo, non contiene elementi precisi in ordine alle circostanze concrete in cui può essere esercitato il potere di veto riguardo ad aspetti importanti della gestione della società, non rispettando, altresì, il principio di proporzionalità;
 - in secondo luogo, non risultano fondati i relativi criteri sulla base di condizioni oggettive e controllabili, con la conseguenza che le situazioni che consentono l'esercizio di tale potere sono

potenzialmente numerose, indeterminate e indeterminabili, tali da lasciare alle autorità italiane un ampio potere discrezionale.

2.2) Violazione degli artt. 3, 23, 41 e 42 Cost. Mancata previsione di un obbligo di indennizzo a favore del soggetto inciso. Illegittimità. Obbligo di prelazione per acquisto dei beni materiali o immateriali e tecnologie il cui conferimento a favore di imprese estere di nuova costituzione viene impedito. Mancata previsione. Illegittimità. Prestazioni professionali. Limitazioni all'esercizio di diritti fondamentali per motivi di sicurezza nazionale. Impedimento all'esercizio. Violazione degli artt. 16 e 33 della Costituzione.

La disciplina posta a fondamento dell'esercizio dei poteri speciali si presta nella sua applicazione a molteplici dubbi di costituzionalità, nella misura in cui consente il sacrificio di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti (artt. 23, 33, 41, 42).

2.3) Violazione di legge e/o eccesso di potere. Non riconducibilità della operazione notificata nell'ambito applicativo della disciplina dei poteri speciali per difetto del presupposto funzionale e del presupposto oggettivo. Invito alla notifica formale. Illegittimità.

Viene, in primo luogo, censurata la fase di avvio del procedimento, con la quale Manta è stata invitata a presentare una notifica formale, pur non ricadendo nella disciplina del D.L. 21 del 2012 - settore sicurezza e difesa.

Nel precisare che Manta è una *start up* innovativa, che non svolge attività economica lucrativa, non produce utili, non ha fatturato e non ha dipendenti, viene sostenuto che una *start up* non possa essere destinataria della disciplina del golden power.

Se ciò non è *ex se* escluso dalla normativa, che nel settore della difesa e sicurezza nazionale non differenzia aziende più grandi, quotate in Borsa, e aziende più piccole in fase di *start up* (né, a differenza dei settori indicati dall'art. 12 del Decreto 179/2020, individua soglie di fatturato annuo ai fini dell'applicazione della disciplina), nondimeno sarebbe rilevabile un'ulteriore criticità dal punto di vista non solo europeo ma anche costituzionale della disciplina, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., non potendosi porre sullo stesso piano realtà imprenditoriali totalmente diverse.

Difetterebbero, ad avviso della ricorrente, le condizioni per l'applicazione della disciplina, dal momento che:

- la società non svolge attività di rilevanza strategica, essendo un'impresa non attiva, priva di dipendenti, che non genera utili e fatturato;
- la società non possiede *asset* di rilevanza strategica, atteso che il *know how* (ancora in corso di sviluppo), considerato quale potenziale tecnologico, è costituito esclusivamente dalle risorse umane infungibili dei suoi soci impiegabili per la progettazione e sviluppo del progetto;

- non poteva dunque *ex ante* – e ancor più all’esito dell’istruttoria – ritenersi sussistere, sia pur a livello meramente probabilistico, la condizione principale per l’esercizio del potere speciale, individuata dal d.l. 21/2012 nella “*minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale*”.

Le rilevate criticità riguardano non solo l’omessa previsione dell’obbligo di comunicazione della proposta di provvedimento all’impresa al fine di consentirle di interloquire sulle conclusioni raggiunte (principio, questo, assimilabile alla previsione di cui all’art. 10-bis della l. 241/1990), ma lo stesso modello inquisitorio di accertamento dei fatti rilevanti ai fini del decidere, antitetico rispetto a quello della partecipazione procedimentale.

Ulteriore fattore di criticità del D.P.R. 133 del 2022 riguarderebbe, poi, la facoltà attribuita al responsabile dell’istruttoria di chiedere informazione a terzi interessati alla notifica: venendosi a configurare l’esercitabilità di un potere che può incidere notevolmente sull’istruttoria atteso che la nozione di terzo resta eccessivamente indeterminata e soprattutto non viene chiarito come debba essere qualificato l’interesse del terzo che ne giustifica il coinvolgimento.

Non è stato, inoltre, rispettato il termine previsto dall’art. 5, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 133 del 2022, nella parte in cui stabilisce che il responsabile dell’istruttoria e della proposta trasmetta la motivazione della delibera di esercizio dei poteri speciali almeno 15 giorni prima della scadenza del termine per la conclusione del procedimento.

2.4) Violazione dei principi di legalità, tipicità e tassatività (artt. 3, 23, 41, 42, 97 Cost.). Carenza di potere. Violazione degli artt. 1 e 2 del d.l. 15 marzo 2012 n. 21, del D.P.C.M. 6 giugno 2014 n. 108 e del D.P.C.M. 18 dicembre 2020 n. 179. Carenza di istruttoria e di motivazione.

Viene ulteriormente contestata l’assenza dei presupposti per l’applicazione degli artt. 1 e 2 del d.l. 21/2012, che nella specie difetterebbero anche perché l’operazione vietata non rientra tra quelle rispetto alle quali la Legge primaria consente l’esercizio del “golden power”.

L’attività oggetto del “Memorandum of Cooperation (“MOC”), relativa al possibile studio, sviluppo e costruzione di due prototipi civili del velivolo denominato “ANN Plus”, destinato al trasporto di passeggeri tra una regione e l’altra della Cina, non ricadrebbe in alcuno degli attivi di cui ai DD.P.C.M. attuativi del D.L. 21/2012.

Né il decreto impugnato ha indicato quale sarebbe il pertinente “attivo” che legittimerebbe l’applicazione del “golden power”, essendosi limitato alla generica asserzione, per cui l’operazione potrebbe “considerarsi” rilevante ai sensi sia del D.P.C.M. 108 del 2014, sia del D.P.C.M. 179 del 2020, senza indicare in alcun modo a quale, tra i vari “attivi” ivi elencati, sarebbe riconducibile la presente fattispecie.

2.5) Violazione degli artt. 1 e 2 DL 21/2012 e art. 6 comma 2 del DPR 19 febbraio 2014 n 35. Violazione dei principi di libertà di stabilimento e circolazione. Carenza di istruttoria e di motivazione in ordine all'allegazione della presunta minaccia di grave pregiudizio (art. 1 comma 1 del D.L. 21/2012 e art. 2, comma 1-ter, del D.L. 21/2012). Violazione del principio di proporzionalità. Sviamento.

Assume parte ricorrente l'assenza di un'idonea motivazione concreta "a valle", in ordine alla sussistenza del necessario (e ulteriore) presupposto per l'esercizio del golden power, e cioè l'esistenza di una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza (art. 1 comma 1 del D.L. n. 21 del 2012), ovvero per l'ordine pubblico (art. 2, comma 1-ter, del D.L. n. 21 del 2012).

La mera rappresentazione dell'esistenza di una operazione societaria (che in tesi coinvolga asset rilevanti strategicamente) e la mera enunciazione dell'esistenza di una generica "minaccia" ai predetti interessi pubblici non integrerebbero, in tal senso, la presenza di elementi da soli sufficienti a giustificare l'utilizzo di poteri così pervasivi.

2.6) Violazione degli artt. 1 comma 4 e 2 comma 4 del D.L. 15 marzo 2012 n. 21. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Manifesta contraddittorietà e illogicità. Difetto di motivazione. Carenza dei presupposti.

Nel rilevare come la proposta istruttoria, avanzata congiuntamente dal Ministero della Difesa e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, non prevedesse l'esercizio del potere di veto (inteso quale inibizione *tout court* dell'operazione notificata), piuttosto, affermando che "*le minacce di grave pregiudizio sopra profilate si ritiene possano essere adeguatamente mitigate mediante l'imposizione di prescrizioni volte a tutelare sia il know-how finora acquisito dalla società di diritto italiano Manta Aircraft S.r.l. sia ciò che verrebbe ulteriormente sviluppato in futuro da quest'ultima e generato nella Joint Venture, per le possibili applicazioni della tecnologia sia nel campo militare che civile*", parte ricorrente assume l'illegittimità della decisione del Governo di disattendere tale proposta, contraddicendo immotivatamente la posizione espressa dai due Ministeri che avevano istruito il procedimento.

2.7) Eccesso di potere e di motivazione. Illogicità. Discriminatorietà e disparità di trattamento. Insussistenza di criteri preventivi certi non discriminatori conosciuti e conoscibili dalle imprese. Violazione del principio della fiducia e dell'affidamento. Effetto distorsivo della misura sul mercato. Difetto di ponderazione degli interessi

Il decreto sarebbe illegittimo, in quanto penalizzante per la posizione di Manta Aircraft, di fatto estromessa anche in via potenziale dal mercato della AAM che viene definito in forte crescita, impedendole di sviluppare per mancanza di finanziamenti una tecnologia le cui "*prestazioni in*

relazione ai velivoli che si prospetta di realizzare si pongono al di sopra dei principali competitor rappresentando un'opportunità per accelerare la crescita del tessuto industriale tecnologico nazionale laddove il patrimonio delle conoscenze progettuali venga adeguatamente tutelato e supportato".

Verrebbe, secondo la prospettazione di parte, a configurarsi la presenza di una motivazione intrinsecamente contraddittoria, dal momento che non si può, allo stesso tempo e nel medesimo provvedimento, affermare la valenza prospettica di una tecnologia per il patrimonio nazionale e poi impedirne sul nascere ogni possibilità di sviluppo.

3. Conclude la parte per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento degli atti con esso avversati.

4. In data 23 dicembre 2024, le Amministrazioni intime si sono costituite in giudizio; ed hanno depositato memorie, recanti analitiche controdeduzioni, in data 3 gennaio e 19 e 24 maggio 2025.

5. Si è inoltre costituito in giudizio, in data 4 febbraio 2025, l'Ente Nazionale per l'Aviazione civile - ENAC, parimenti insistendo per il rigetto del gravame.

6. Il ricorso viene trattenuto per la decisione alla pubblica udienza del 4 giugno 2025.

7. Ai fini di una più piena comprensione del prospettato *thema decidendum*, è ineludibile l'individuazione degli snodi procedurali che hanno condotto all'adozione dell'avversata determinazione, nonché dei fondamentali tratti motivazionali in quest'ultima esplicitati.

7.1 Va, in primo luogo, osservato che, con nota pervenuta alla Presidenza del Consiglio in data 23 agosto 2024, Manta Aircraft s.r.l. ha notificato, ai sensi dell'art. 1 del decreto legge n. 21 del 2012, il progetto di collaborazione /fra la stessa e la società cinese Shenyang Aviation Industry Group Co. Ltd. (SAIG), allo scopo /di costituire in Cina una Joint Venture, detenuta dalle stesse Manta Aircraft e SAIG, finalizzata al finanziamento delle attività di sviluppo, fino alla/ costruzione, di due prototipi civili del velivolo denominato "ANN Plus", destinato al trasporto di passeggeri tra una regione e l'altra della Cina, le cui caratteristiche lo collocano nel filone emergente dell'Advanced Air Mobility (AAM).

Veniva, conseguentemente, aperta un'istruttoria, prevista dal decreto legge 15 marzo 2012, n. 21 (convertito con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 e recante "Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni"), nel corso della quale:

- in data 29 settembre 2024, Manta Aircraft forniva i richiesti ulteriori elementi informativi;

- il Gruppo di coordinamento, in data 3 ottobre 2024, formulava una richiesta istruttoria nei confronti di Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. e di Leonardo S.p.a., in qualità di soggetti terzi coinvolti nell'operazione notificata;
- veniva appurato che, secondo quanto riportato nel Memorandum of Cooperation (MOC), il valore /dell'apporto di ciascuna parte avrebbe formato oggetto di valutazione ad opera di un terzo ed i valori concordati avrebbero costituito la base delle quote di partecipazione alla costituenda Joint Venture (con individuazione del valore contabile del contributo di Manta, come riportato nel predetto MOC, pari a 4,4 milioni di euro, a cui si aggiunge l'uso gratuito del progetto dell'aereo ANN registrato a livello internazionale);
- veniva, altresì accertato che lo sviluppo tecnologico sarebbe avvenuto simultaneamente in /Cina e in Italia, utilizzando strumenti hardware e software dislocati in entrambi i Paesi, e che la proprietà intellettuale (Intellectual Property o IP) già sviluppata (Background IP) /sarebbe rimasta comunque di proprietà di Manta Aircraft, così come le IP sviluppate autonomamente in Italia e in Europa (Foreground IP), mentre sarebbero restate di proprietà della Joint Venture quelle sviluppate congiuntamente (Joint Intellectual Property);
- veniva ulteriormente accertato che l'industrializzazione e la produzione sarebbero state concesse in licenza a SAIG, con riveniente titolarità in capo a quest'ultima della certificazione cinese ed impegno a porre in essere le ulteriori azioni volte a validare la certificazione nel resto del mondo (a Manta Aircraft residuando un ruolo di interfaccia per le attività di validazione nel mondo occidentale).

7.2 La procedente Autorità, inoltre, aveva modo di rilevare che:

- quanto alle quote di /partecipazione alla Joint Venture, *“contrariamente a quanto riportato in notifica, che dichiarava la partecipazione paritetica delle due Società nella stessa, inizialmente il 51 per cento della Joint Venture sarà detenuto da SAIG e la restante quota pari al 49 per cento da Manta Aircraft s.r.l.”*;
- *“con riferimento alla futura governance della Joint Venture, contrariamente a quanto indicato /in notifica, la maggioranza non sarà italiana bensì cinese e, infatti, il Consiglio di Amministrazione (CdA) della Joint Venture sarà composto da 7 membri, di cui 4 (compreso il /Presidente) nominati da SAIG e 3 (compreso il Direttore Generale) nominati da Manta Aircraft”*;
- per attenuare la posizione di minoranza di Manta Aircraft s.r.l. all'intero del CdA, nel MOC veniva previsto che per le decisioni più rilevanti sarebbe stata richiesta l'approvazione sia del Presidente del CdA (a nomina SAIG) che del Direttore Generale (a nomina Manta Aircraft S.r.l.), pur non essendo stata definita la clausola per regolamentare le situazioni di stallo (dead lock) nel caso in cui si dovesse verificare il voto contrario dei due soggetti, essendo stato solamente fatto un rimando all'inserimento di tale clausola in occasione della stesura del MOC definitivo;

- sotto i profili di tutela del *know how*, nel MOC venivano definite le modalità di gestione delle IP (Background Intellectual Property, Foreground Intellectual Property e Joint Intellectual Property), in base alle quali non veniva esclusa la sub-licenziabilità delle background né risultava chiaro se Manta Aircraft S.r.l. avesse mantenuto la disponibilità del diritto di utilizzo di quanto sarà generato /congiuntamente.

7.3 Sempre nel corso dell'istruttoria, Manta Aircraft S.r.l. ha specificato che:

- lo sviluppo dell'ANN Plus, oggetto dell'accordo con SAIG, è limitato esclusivamente all'applicazione civile ma, come ogni sviluppo aeronautico, anche il *know how* creato con il progetto Manta potrebbe avere applicazioni nel settore della difesa, e quindi militare, ma comunque non saranno sviluppati nella Joint Venture sistemi di bordo concepiti secondo requisiti militari;
- Manta ANN Plus è un velivolo innovativo le cui caratteristiche lo collocano nel filone emergente dell'Advanced Air Mobility (AAM), con significativa riduzione dei costi di manutenzione, acquisto, esercizio e manutenzione, con semplificazione delle tecniche di pilotaggio e dell'addestramento conseguente per piloti e manutentori, distinguendosi, in particolare, per /essere l'unica macchina nativamente concepita per il trasporto regionale ed interregionale con raggio operativo più che doppio rispetto ai possibili concorrenti puramente elettrici, per via della formula a propulsione ibrida;
- ferme restando le attività connesse con la Joint Venture, le due Società sono indipendenti e manterranno la propria libertà di operazione, e qualsiasi attività relativa al velivolo Manta ANN Plus sarà condotta unicamente all'interno della Joint Venture;
- la sua strategia prevede la produzione e distribuzione del velivolo Manta ANN Plus anche in Europa e nei Paesi occidentali, ma l'eventuale produzione in Italia e nei Paesi dell'Unione europea dovrà essere fatta sotto licenza della Joint Venture.

Quanto ai soggetti coinvolti nella suindicata operazione:

- se Manta Aircraft s.r.l. è una *start up* innovativa con sede a Sesto Calende (Varese), dedita alla progettazione e sviluppo di aeromobili con capacità di decollo e atterraggio verticale, capaci di trasportare persone e merci, con distanze di volo fino a 300 km (VTOL Range con decollo e atterraggio verticale) e fino a 1.000 /km (STOL Range con decollo e atterraggio corto);
- Shenyang Aviation Industry Group Co. Ltd. (SAIG) è una *holding company* di diritto cinese che annovera tra le sue aziende alcune attive nel settore militare, censita in banca ORBIS come entità controllata dal Governo cinese, il cui controllo statale viene esercitato, indirettamente, attraverso la Jangmen Peoples Government State-Owned Property Control Governing Council.

7.4 Sulla base dell'istruttoria condotta, la precedente Amministrazione ha rilevato che:

- *“la progettualità di Manta Aircraft S.r.l. risulta innovativa e di /particolare interesse per i vantaggi competitivi della soluzione proposta dalla predetta Società rispetto ad altri player del mercato, e che,*

in particolare, il design del velivolo, permettendo il decollo e l'atterraggio verticale (VTOL) o su brevi distanze, nonché la propulsione ibrida (elettrico e combustione), consentirebbero al velivolo di avere prestazioni in termini di velocità di crociera e distanze percorse uniche rispetto ai concorrenti”;

- “in relazione alla centralità degli attivi coinvolti nei settori di impiego civili, negli ultimi anni il mercato della Mobilità Aerea Avanzata (Advanced Air Mobility - AAM) ha registrato una forte crescita, anche legata ad investimenti provenienti dal settore privato, e, conseguentemente, è aumentato in modo considerevole il numero di player industriali interessati a fornire soluzioni di AAM, quali, ad esempio, Airbus, Boeing, Bell e Amazon, nonché /realità più piccole ma estremamente innovative, tra cui E-Hang, Joby Volocopter e Lilium”;

- “in tale contesto, l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) ha adottato un piano strategico che ha ad oggetto il settore della Mobilità Aerea Avanzata (AAM) con /l'obiettivo di rendere disponibile al Paese un modello di mobilità aerea urbana, integrata e intermodale, in grado di fornire servizi evoluti ai cittadini, imprese e istituzioni e dare risposte alle esigenze dei sistemi territoriali nel quadro della transizione digitale ed ecologica, ponendosi come riferimento nel contesto internazionale;”

- “ENAC intende affrontare nel breve periodo una delle principali criticità che riguarda il settore, ovvero lo sviluppo di un quadro regolatorio per abilitare i primi servizi in alcune zone del Paese in occasione di grandi eventi, come ad esempio il Giubileo 2025 e i Giochi Olimpici Invernali Milano-Cortina 2026, con sviluppo di modelli di coordinamento con l'Autorità Aeronautica e gli altri enti coinvolti”;

- “in questo scenario, le prestazioni descritte da Manta Aircraft S.r.l., in /relazione ai velivoli che prospetta di realizzare, si pongono al di sopra dei principali competitor, /rappresentando un'opportunità per accelerare la crescita del tessuto industriale e tecnologico nazionale, laddove il patrimonio delle conoscenze progettuali venga adeguatamente tutelato e supportato”.

Quanto alla valutazione della strategicità per gli aspetti relativi alla difesa e alla sicurezza nazionale, la Presidenza del Consiglio, nella gravata determinazione, ha ritenuto che, *“ferma restando la natura specificatamente civile del velivolo ANN Plus, oggetto dell'attuale progetto di Joint Venture, non può, tuttavia, escludersi un futuro interesse in campo aeronautico militare delle tecnologie alla base del velivolo ANN Plus, tenuto conto, fra l'altro, che in ambito europeo esistono diverse direttive che impongono a tutte le Nazioni e suggeriscono alle relative Forze Armate, ancorché normalmente esenti, un'evoluzione green, nonché lo specifico interesse della Difesa statunitense allo studio di tale tecnologia, confermato anche da Leonardo S.p.a. nel corso dell'audizione”;* per tale motivo, *“la realizzazione e la certificazione di tecnologie abilitanti che vadano in tale direzione, come il motore*

ibrido installato a bordo del velivolo Manta ANN Plus, [possono] essere oggetto di interesse in chiave prospettica anche per la difesa italiana, con particolare riferimento a potenziali ipotesi di impiego per missioni Ricerca e Soccorso (SAR) e Ricognizione (RECCE) anche se, allo stato, non sussiste una esigenza attuale di impiego di tali velivoli”.

Con riferimento, poi, ai profili inerenti la tutela del progetto Manta e del know how /nazionale, la stessa Presidenza ha rilevato *“che il progetto comporta: (a) la integrale condivisione di know-how nei confronti di uno Stato esterno all’Unione europea, e che le tecnologie abilitanti in possesso di Manta transiteranno, infatti, anche al partner straniero in quanto, come del resto è riportato nel Memorandum of Cooperation, la controparte straniera sarà Type Certificate (TC) Holder e, quindi, sulla base dei regolamenti EASA, la società cinese SAIG dovrà avere accesso a tutte le informazioni di design del sistema, incluse quelle di Manta Aircraft S.r.l., allo scopo di espletare le funzioni di TC Holder; (b) un regime di regolamentazione delle IP che non appare fornire assicurazioni sulla piena disponibilità da parte di Manta Aircraft S.r.l. del know-how generato dal progetto per ulteriori utilizzi futuri nell’interesse nazionale; (c) il rischio sotteso alla presenza di un soggetto investitore esterno alla Unione europea, con una partecipazione di maggioranza del 51 per cento nella Joint Venture e con una governance a maggioranza cinese, che comporta una significativa influenza nei processi decisionali della Joint Venture, anche in termini di disponibilità delle tecnologie e del know-how posseduto da Manta Aircraft S.r.l.”.*

Conseguentemente, è emersa all’attenzione dell’Autorità la presenza di *“profili di minaccia per la tutela del know-how e della tecnologia innovativa del settore aerospaziale, sia nel settore civile che militare, che impongono la necessità di salvaguardia del know-how acquisito e in corso di /sviluppo dalla società Manta Aircraft S.r.l.”.*

7.5 A fronte di quanto indicato all’art. 4, paragrafo 2 del Regolamento (UE) 2019/452 e dal decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 (i quali prevedono che, per determinare se un investimento estero possa incidere sulla sicurezza e l’ordine pubblico, è possibile prendere in considerazione la circostanza che l’investitore sia direttamente o indirettamente controllato dall’amministrazione pubblica di un Paese non appartenente all’Unione europea, anche attraverso l’assetto proprietario o finanziamenti consistenti) ed al fine di *“presidiare i futuri sviluppi tecnologici di maggior /interesse in un’ottica prospettica, in ragione della elevata valenza tecnologica emergente applicata agli aeromobili con capacità di decollo e atterraggio verticale a propulsione ibrida, al fine di tutelare la sovranità tecnologica nazionale e mitigare i rischi che le conoscenze vengano divulgate a soggetti terzi che potrebbero agire contro gli interessi dell’Unione europea o di uno /dei suoi Stati membri”,* veniva ritenuto che *“dall’operazione notificata residuano rischi di minacce di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa nazionale, in quanto la tecnologia degli aeromobili con /capacità di*

decollo e atterraggio verticale a propulsione ibrida, ove giunga a maturazione, può avere sbocchi di rilevante interesse nel campo civile ma anche potenziali applicazioni nel campo militare, e quindi l'operazione può considerarsi rientrante negli asset di rilevanza strategica ricadenti nel campo di applicazione sia della normativa di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 giugno 2014, n. 108, sia del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 dicembre 2020, n. 179".

Veniva conseguentemente ritenuta, *"per i profili di minaccia rilevati sia /agli assetti di rilevanza strategica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 dicembre 2020, n. 179, che agli assetti di rilevanza strategica di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 giugno 2014, n. 108", sussistente "la necessità di esercitare i poteri speciali, allo scopo di tutelare gli sviluppi prospettici e la tecnologia emergente applicata /agli aeromobili con capacità di decollo e atterraggio verticale a propulsione ibrida per possibili /futuri interessi militari e civili nazionali".*

Ciò, in quanto:

- se *"l'imposizione di prescrizioni non sarebbe comunque idonea a tutelare in modo /adeguato la sicurezza nazionale",*

- e se *"la previsione di un costante monitoraggio di eventuali prescrizioni sarebbe in ogni caso inidonea a eliminare i rischi connessi all'operazione notificata e, in particolare, quelli /legati alla tutela del patrimonio informativo e del know-how",*

"l'operazione notificata deve essere valutata alla luce del quadro geopolitico internazionale che impone di adottare un criterio di massima precauzione rispetto al quale eventuali prescrizioni non appaiono adeguate a tutelare in maniera efficace l'interesse pubblico perseguito dalla normativa di settore"; rilevandosi che "l'introduzione di sanzioni o altre previsioni dirette a disciplinare /l'inadempimento a ipotetiche prescrizioni adottate potrebbe produrre effetti solo pecuniari e/o obbligatori, peraltro di complessa realizzabilità in caso di inottemperanza, anche in considerazione del fatto che la Joint Venture avrà sede in Cina".

8. Ciò posto, la normativa di riferimento è, innanzi tutto, rappresentata dal decreto legge 15 marzo 2012, n. 21 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, e recante *"Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni"*), il cui art. 1, al comma 1, prevede che:

"Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati su proposta, per i rispettivi ambiti di competenza, del Ministro della difesa o del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro degli affari esteri, il Ministro dello sviluppo economico e, rispettivamente, con il Ministro dell'interno o con il Ministro della difesa, previa comunicazione alle

Commissioni parlamentari competenti, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono individuate le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave, in relazione alle quali con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, da trasmettere tempestivamente e per estratto alle Commissioni parlamentari competenti, possono essere esercitati i seguenti poteri speciali in caso di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale:

a) imposizione di specifiche condizioni relative alla sicurezza degli approvvigionamenti, alla sicurezza delle informazioni, ai trasferimenti tecnologici, al controllo delle esportazioni nel caso di acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale;

b) veto all'adozione di delibere, atti od operazioni dell'assemblea o degli organi di amministrazione di un'impresa di cui alla lettera a), che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità degli attivi individuati ai sensi della medesima lettera a), compresi quelli aventi ad oggetto la fusione o la scissione della società, il trasferimento dell'azienda o di rami di essa o di società controllate, il trasferimento all'estero della sede sociale, la modifica dell'oggetto sociale, lo scioglimento della società, la modifica di clausole statutarie eventualmente adottate ai sensi dell'articolo 2351, terzo comma, del codice civile ovvero introdotte ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, come da ultimo modificato dall'articolo 3 del presente decreto, le cessioni di diritti reali o di utilizzo relative a beni materiali o immateriali, l'assegnazione degli stessi a titolo di garanzia o l'assunzione di vincoli che ne condizionino l'impiego, anche in ragione della sottoposizione dell'impresa a procedure concorsuali;

c) opposizione all'acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in un'impresa di cui alla lettera a) da parte di un soggetto diverso dallo Stato italiano, enti pubblici italiani o soggetti da questi controllati, qualora l'acquirente venga a detenere, direttamente o indirettamente, anche attraverso acquisizioni successive, per interposta persona o tramite soggetti altrimenti collegati, un livello della partecipazione al capitale con diritto di voto in grado di compromettere nel caso specifico gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale. A tale fine si considera altresì ricompresa la partecipazione detenuta da terzi con i quali l'acquirente ha stipulato uno dei patti di cui all'articolo 122 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, ovvero di quelli di cui all'articolo 2341-bis del codice civile”.

Se il comma 2 dello stesso art. 1 stabilisce che *“Al fine di valutare la minaccia di grave pregiudizio agli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale derivante dalle delibere, dagli atti o dalle operazioni di cui alla lettera b) del comma 1, il Governo considera, tenendo conto dell'oggetto della delibera, dell'atto o dell'operazione, la rilevanza strategica dei beni o delle imprese oggetto di trasferimento, l'idoneità dell'assetto risultante dalla delibera, dall'atto o dall'operazione a garantire l'integrità del sistema di difesa e sicurezza nazionale, la sicurezza delle informazioni relative alla difesa militare, gli interessi internazionali dello Stato, la protezione del territorio nazionale, delle infrastrutture critiche e strategiche e delle frontiere, nonché gli elementi di cui al comma 3”*, quest'ultimo dispone che *“Al fine di valutare la minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale, derivante dall'acquisto delle partecipazioni di cui alle lettere a) e c) del comma 1, il Governo, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, considera, alla luce della potenziale influenza dell'acquirente sulla società, anche in ragione della entità della partecipazione acquisita:*

a) l'adeguatezza, tenuto conto anche delle modalità di finanziamento dell'acquisizione, della capacità economica, finanziaria, tecnica e organizzativa dell'acquirente nonché del progetto industriale, rispetto alla regolare prosecuzione delle attività, al mantenimento del patrimonio tecnologico, anche con riferimento alle attività strategiche chiave, alla sicurezza e alla continuità degli approvvigionamenti, oltre che alla corretta e puntuale esecuzione degli obblighi contrattuali assunti nei confronti di pubbliche amministrazioni, direttamente o indirettamente, dalla società le cui partecipazioni sono oggetto di acquisizione, con specifico riguardo ai rapporti relativi alla difesa nazionale, all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale;

b) l'esistenza, tenuto conto anche delle posizioni ufficiali dell'Unione europea, di motivi oggettivi che facciano ritenere possibile la sussistenza di legami fra l'acquirente e paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello Stato di diritto, che non rispettano le norme del diritto internazionale o che hanno assunto comportamenti a rischio nei confronti della comunità internazionale, desunti dalla natura delle loro alleanze, o hanno rapporti con organizzazioni criminali o terroristiche o con soggetti ad esse comunque collegati”.

Per effetto dell'introduzione del comma 1-ter dell'art. 2 del decreto in questione, *“Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della difesa, con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con i Ministri competenti per settore, adottati anche in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che è reso entro trenta giorni, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati,*

sono individuati, ai fini della verifica in ordine alla sussistenza di un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, compreso il possibile pregiudizio alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, anche se oggetto di concessioni, comunque affidate, ulteriori rispetto a quelli individuati nei decreti di cui all'articolo 1, comma 1, e al comma 1 del presente articolo, nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, nonché la tipologia di atti od operazioni all'interno di un medesimo gruppo ai quali non si applica la disciplina di cui al presente articolo”.

In attuazione del sopra riportato comma 1-ter dell'articolo 2 del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 dicembre 2020, n. 179, sono stati individuati, anche ai sensi dell'articolo 15 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, ulteriori rispetto a quelli individuati nei decreti di cui all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 2, comma 1, del medesimo decreto-legge n. 21 del 2012, nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, nonché la tipologia di atti od operazioni all'interno di un medesimo gruppo ai quali non si applica la disciplina del citato articolo 2, comma 1-ter.

9. Chiarito il quadro entro il quale si muove l'esercizio del potere *de quo*, osserva il Collegio come la ricorrente denunci, innanzi tutto, l'incompatibilità del sistema del *golden power* con la libertà di circolazione dei capitali, garantita dall'art. 63 TFUE.

Tale prospettazione, come condivisibilmente sostenuto dalla difesa erariale, non è suscettibile di positivo apprezzamento.

Va, al riguardo, innanzi tutto osservato come l'investimento di Shenyang Aviation Industry Group Co. Ltd. (holding company di diritto cinese controllata dal Governo di tale Stato) si connoti:

- per una natura non esclusivamente finanziaria, in quanto preordinata all'esercizio di poteri gestori su un'impresa (italiana) e sui suoi asset;
- per una finalità non indirizzata all'acquisizione di Manta Aircraft, quanto, piuttosto, all'acquisizione del controllo di una società, con sede in Cina, da costituirsi con l'apporto del partner italiano.

Non si è, conseguentemente, in presenza:

- di un movimento di capitali verso l'estero, in quanto tale ricadente nell'ambito di applicazione dell'art. 63 TFUE,
- né di un investimento in entrata, sussumibile nell'ambito del Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 (che ha istituito un quadro per il controllo degli Investimenti Esteri Diretti nell'Unione, c.d. IDE);

piuttosto, configurandosi la fuoriuscita di un asset tecnologico dall'Italia verso la Repubblica popolare cinese, sede della costituenda società a controllo cinese.

Ora, l'art. 2, n. 1) del Regolamento IDE definisce l'investimento estero diretto come *“un investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un'attività economica in uno Stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica”*.

Non è configurabile, nella fattispecie, la finalità di *“esercitare un'attività economica in uno Stato membro”*, come si è visto postulata dal suindicato Regolamento; piuttosto, venendo in considerazione il progetto di costituzione, in Cina, di una società a controllo cinese, con fornitura, da parte di una società italiana, di un asset tecnologico, ivi sviluppabile in un progetto brevettabile.

Non si prospetta, quindi, la presenza di un investimento in entrata nell'Unione europea, quanto, piuttosto, di una tecnologia in uscita, da conferire in una società extraeuropea: dovendosi, conseguentemente, escludere che possano essere utilmente invocate le norme del regolamento IDE.

Né, tanto meno, può essere utilmente evocata la violazione, da parte dell'esercizio del golden power, della normazione e dei principi eurounitari in tema di libera circolazione dei capitali.

L'investimento prospettato, con riferimento alla tecnologia di Manta Aircraft, da SAIG non integra un “investimento di portafoglio”: dovendosi, per l'effetto, escludere che possa venire in considerazione la libertà di circolazione dei capitali (quanto, semmai, quella di stabilimento, la quale non è peraltro presidiata da alcuna norma di diritto dell'Unione, né primaria né derivata, con riferimento agli operatori di uno Stato terzo).

10. Quanto ai pure dedotti profili di illegittimità costituzionale del golden power, osserva il Collegio che – con riferimento all'art. 23 della Costituzione – il potere *de quo* non ha natura ablatoria rispetto alla capacità (ed alla libertà) economica dell'operatore, limitandosi ad inibire singoli atti rientranti nell'esplicazione della capacità imprenditoriale, laddove in conflitto con interessi superiori dello Stato.

Va, conseguentemente, escluso che, a fronte dell'esercizio del golden power, quand'anche nella forma del divieto, possa configurarsi alcun obbligo di acquisto o di indennizzo, atteso che l'atto di esercizio del potere di che trattasi si limita a vietare la singola operazione, così come prospettata (e, ulteriormente, nella misura in cui se ne ipotizzi la realizzazione con un determinato partner), ma non preclude il perfezionamento di altre operazioni commerciali, ove non in contrasto con interessi dello Stato.

Se la pure denunciata violazione del principio di libertà di circolazione appare affatto indimostrata, omogenee conclusioni vanno rassegnate con riferimento agli ulteriori parametri costituzionali dalla ricorrente evocati.

Ci si riferisce, in particolare:

- all'art. 41 della Costituzione, la cui violazione viene ipotizzata, in quanto il golden power propizierebbe *“l’instaurazione di un generalizzato regime di mercato concessorio, tipico di alcune esperienze di Stato socialista, dove la stessa decisione di investire in un certo ambito economico ...non potrebbe essere giuridicamente ricostruita nei termini di un diritto soggettivo”* (pag. 16 del ricorso);

- al principio di uguaglianza ex art. 3 della Costituzione, in quanto verrebbero a porsi *“sullo stesso piano grandi imprese con elevatissime soglie di fatturato, con start-up non ancora operative il cui ciclo di vita economico è assai breve e dipendente in toto dalla tempestività dei finanziamenti”*.

Se, quanto a tale ultimo aspetto, non viene in considerazione il profilo dimensionale dell'impresa, quanto, piuttosto, l'idoneità del singolo progetto ad arrecare un *vulnus* agli interessi primari dello Stato che il d.l. 21 del 2012 ha inteso, con le misure dal medesimo consentite, tutelare, le limitazioni alla libertà di impresa rivenienti dall'esercizio dello speciale potere *de quo*, lungi dal porsi quale vincolo generalizzato allo svolgimento della stessa, hanno la più limitata (e senz'altro costituzionalmente compatibile) finalità di scongiurare le ricadute che singole manifestazioni della stessa siano suscettibili di apportare a primari interessi dello Stato.

11. Quanto alla latitudine espansiva dell'apprezzamento discrezionale insito nell'esercizio del potere in argomento, rammenta il Collegio come questa Sezione abbia già avuto modo di chiarire che l'esercizio dei poteri speciali ex d.l. n. 21/2012, ponendo delle limitazioni ai principi comunitari della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali, deve trovare la sua giustificazione nel perseguimento del fine legislativo di consentire l'intervento statale qualora l'operazione societaria possa compromettere gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale, avuto riguardo all'incidenza su beni considerati di rilevanza strategica; per tale motivo, dovendosi escludere che l'esercizio dei poteri possa riguardare operazioni diverse da quelle previste dalla legge, ovvero *asset* non individuati tra quelli “strategici” (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I, 24 luglio 2020, n. 8742). Ferma restando la necessità di una rigorosa istruttoria ai fini della verifica della presenza di beni strategici e di operazioni riconducibili a quelle individuate dalla legge, la successiva decisione dello Stato di esercitare, o meno, i poteri speciali, attraverso l'imposizione di “prescrizioni” o “condizioni”, ovvero opponendosi all'operazione, si connota per una amplissima discrezionalità, in ragione della natura degli interessi tutelati, attinenti alla sicurezza nazionale.

In tal senso, le valutazioni sottese alla decisione di procedere al concreto esercizio dei poteri speciali costituiscono scelte di alta amministrazione, come tali sindacabili dal giudice amministrativo nei ristretti limiti della sussistenza di una manifesta illogicità delle decisioni assunte, ovvero della inesistenza e/o incongruità della motivazione, o, ancora, dell'errato o travisato apprezzamento di risultanze fattuali.

Secondo quanto indicato nella sentenza della Sezione IV del Consiglio di Stato, n. 289 del 9 gennaio 2023, *“il potere di golden power ... rappresenta il limes provvedimentale posto dalla legge a garanzia ultima dell'interesse nazionale nelle specifiche macro-aree economiche prese in considerazione; come tale, e proprio in quanto dettato a tutela di interessi fondamentali (“strategici”) della collettività nazionale come discrezionalmente apprezzati dal Consiglio dei Ministri, esige un fondamento normativo altrettanto ampio, elastico, flessibile ed inclusivo, che consenta di apprestare la massima e più efficace tutela agli (assai rilevanti) interessi sottostanti: in tale specifica ottica, esula qualunque addebito di indeterminatezza e genericità”*.

Nel soggiungere come l'esercizio di tale potere si ponga *“al di fuori della materia lato sensu penale (che impone, come noto, la necessità di una particolare tassatività nell'enucleazione della fattispecie normativa), esulando dalla normativa sul golden power qualsivoglia finalità afflittiva”*, è stato ulteriormente osservato come non ricorra *“l'imposizione di una prestazione patrimoniale ex art. 23 Cost. ..., ma la mera previsione legislativa di un presidio di verifica della compatibilità dell'iniziativa economica privata con l'utilità sociale (art. 41 Cost.), espressione ampia in cui certo rientra l'interesse nazionale in ordine a “beni e rapporti strategici” come individuati dalla legge”*.

Giusta quanto nella medesima pronunzia condivisibilmente sostenuto, è la stessa normativa primaria a stabilire che:

- *“per determinare se un investimento estero possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico ... è possibile prendere in considerazione”* il fatto che *“l'acquirente sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, compresi organismi statali o forze armate, di un Paese non appartenente all'Unione europea”* (cfr. D.L. n. 21 del 2012, art. 2, comma 6);
- *“il Governo considera, avuto riguardo alla natura dell'operazione ... l'esistenza, tenuto conto anche delle posizioni ufficiali dell'Unione europea, di motivi oggettivi che facciano ritenere possibile la sussistenza di legami fra l'acquirente e paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello Stato di diritto”, nonché “l'idoneità dell'assetto risultante dall'atto giuridico o dall'operazione ... a garantire ... la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti”* (cfr. D.L. n. 21 del 2012, art. 2, comma 7).

12. Quanto al contrasto fra il contenuto provvedimentale (avente portata *tout court* inibitoria, rispetto all'operazione commerciale prospettata da Manta Aircraft) e le indicazioni fornite, nel corso del

procedimento, dai Ministeri della Difesa e delle Imprese e del Made in Italy (i quali avevano proposto l'adozione di prescrizioni), va osservato come il procedimento in tema di golden power abbia carattere bifasico, prevedendo:

- una prima fase di carattere prettamente istruttorio, tesa all'acquisizione di tutti i dati di fatto rilevanti al fine di ricostruire ed inquadrare l'operazione in chiave tanto analitica, quanto sistemica, a beneficio della successiva valutazione finale, curata da un apposito Gruppo di coordinamento, composto da personale di livello dirigenziale apicale della P.C.M. e dei vari Ministeri interessati.
- una seconda fase, decisoria, riservata al Consiglio dei Ministri.

Questa seconda fase – affidata, non a caso, al massimo organo di direzione politica dello Stato – assume marcato profilo discrezionale.

Se non possono, evidentemente, essere *tout court* pretermessi i dati di fatto acquisiti in sede istruttoria, alla Presidenza del Consiglio, nel contesto di una valutazione collegiale della questione, è rimessa la valutazione della singola operazione nel quadro di un ampliato ambito di apprezzamento, involgente ponderazioni di carattere non solo economiche e finanziarie, ma, in senso più globale, strategiche.

Come osservato da Cons. Stato, n. 289 del 2023 cit., *“il Consiglio dei Ministri ... non si limita ad una ricognizione atomistica, puntiforme e, per così dire, “contabile” ed anodina delle caratteristiche specifiche dell'operazione, ma la riguarda nell'ambito e nel contesto dei fini generali della politica nazionale, ponderandone gli impatti sia sull'assetto economico-produttivo del settore socio-economico interessato, sia sulla più ampia struttura dell'economia nazionale, sia, infine, sui rapporti internazionali e sul complessivo posizionamento politico-strategico del Paese nell'agone internazionale”*.

Se – prosegue la sentenza in rassegna – *“è lo stesso diritto unionale che facoltizza tale ampio spettro di valutazioni ... nella specifica procedura in commento il vizio di contrasto con l'istruttoria si presenta strutturalmente marginale, in quanto è limitato ai casi macroscopici in cui il Consiglio affermi fatti smentiti dall'istruttoria o, al contrario, neghi fatti riscontrati nella fase istruttoria”*.

13. Nel prendere spunto da quanto soggiunto, nella decisione da ultimo citata, dal Giudice d'appello circa l'assenza di *“una sorta di arbitrio decisionale del Consiglio, che, di contro, deve poggiare su un iter argomentativo coerente, fondato sui criteri posti a monte dalla legge”*, va escluso che, nella vicenda in esame, ricorrano violazioni di carattere procedimentale (suscettibili di aver condotto ad un conclusivo apprezzamento fondato su dati incompleti e/o errati), ovvero profili di illegittimità *sub specie* della correttezza e/o congruità motivazionale a sostegno dell'avversato diniego.

13.1 Se la stessa ampia ed articolata motivazione del provvedimento dà esaustivamente conto, in sede di esplicitazione del condotto iter procedimentale, del complesso di elementi acquisiti dalla

precedente Autorità – sì da consentire di escludere che rilevino, sotto tale profilo, vizi e/o mancanze suscettibili di aver condotto ad una incompleta acquisizione di elementi rilevanti ai fini del decidere, ovvero ad un travisamento di risultanze fattuali non compiutamente apprezzate – va rimarcata l’assenza di puntuali e sovraordinati riferimenti normativi che impongano di inalveare lo svolgimento dell’iter procedimentale *in subiecta materia*, diversamente rispetto a quanto posto in essere.

Si dimostrano, al riguardo, appieno inconferenti i riferimenti al procedimento preordinato all’irrogazione delle sanzioni amministrative (atteso che l’esercizio del potere *de quo* ha effetti espansivi di carattere conformativo e non meramente repressivo); parimenti irrilevanti rivelandosi gli invocati principi afferenti al diritto unionale, attesa la divisata inoperatività alla vicenda in esame della disciplina regolante gli scambi economici fra gli Stati membri.

Può, invece, affermarsi che – come asseverato dalla lettura della documentazione versata in atti – il procedimento è stato caratterizzato per l’elevato approfondimento istruttorio compiuto dal Gruppo di coordinamento, sostanziato da un’ampia interlocuzione intercorsa non solo con la società odierna ricorrente, ma anche con Cassa Depositi e Prestiti e Leonardo S.p.A. (in qualità di soggetti terzi coinvolti nell’operazione notificata; ed a proposito dei quali, va esclusa la fondatezza delle doglianze sollevate dalla ricorrente, atteso che non soltanto l’apporto ai medesimi chiesto non risulta da alcuna disposizione precluso, ma quest’ultimo è stato, per l’appunto, preordinato al massimo completamento dell’acquisizione degli elementi fattuali rilevanti ai fini della conclusiva effusione provvedimento). Può, quindi, fondatamente escludersi la presenza di lacune, incoerenze, o, ancora, incongruenze di carattere procedimentale, suscettibili di refluire – alla luce delle dedotte doglianze – sulla legittimità del provvedimento finale.

13.2 Sotto il profilo più strettamente motivazionale, parte ricorrente sostiene la non esercitabilità del golden power, in difetto dell’affermato carattere di strategicità della notificata operazione.

Esclusa ogni espansione del sindacato giurisdizionale di legittimità in ambiti direttamente impingenti nell’apprezzamento latamente discrezionale in materia rimesso al Consiglio dei Ministri, fuori dalla presenza di emersioni inficianti suscettibili di consentirne l’esercizio (nella fattispecie, peraltro, non ravvisabili), va ribadito come la valutazione circa la sussistenza di un pregiudizio per interessi primari dello Stato (quali la difesa e la sicurezza nazionale) integra il *proprium* dello speciale potere in discussione, in quanto tale sottratto ad un sindacato – che assumerebbe, inevitabilmente, inammissibile valenza sostitutiva – da parte dell’adito organo di giustizia.

Piuttosto, la valutazione in termini di “strategicità”, si rivela esaustivamente argomentata nella parte motivazionale dell’avversato d.P.C.M., così come nella illustrazione del complesso di attività istruttorie condotte nel corso del procedimento.

In ogni caso, le argomentazioni sotto tale profilo esposte dalla ricorrente sono contraddette dalle stesse risultanze procedurali, laddove si consideri che:

- Manta Aircraft aveva presentato il progetto, a base dell'ANN Plus, al Ministero della Difesa nell'ambito del "Piano nazionale della ricerca militare";
- il *know how* tecnologico della società è tale da attrarre un investimento di più di € 150.000.000 da parte di un Governo straniero, tramite una società controllata.

Inoltre, la fondamentale – e rilevata – criticità dell'operazione tra Manta e SAIG, correttamente evidenziata nel provvedimento, è rappresentata dalla adduzione dei diritti di proprietà intellettuale e industriale nella costituenda joint venture, dalla quale con chiarezza emerge la finalità appropriativa della tecnologia da parte della controparte cinese.

Se Manta Aircraft non è, allo stato, titolare di un diritto di proprietà intellettuale, ma solo del patrimonio tecnico-scientifico di background, solo per mezzo dello sviluppo del *know how*, nell'ambito della joint venture cinese, la conoscenza tecnico-scientifica di fondo, di cui è titolare Manta, è suscettibile di trasformarsi in un prototipo, oggetto di appropriazione intellettuale attraverso la brevettazione.

Come esposto nella motivazione del provvedimento, tuttavia, nel progettato intervento imprenditoriale la proprietà intellettuale sviluppata spetta in via esclusiva alla joint venture, ovvero alla società con sede in Cina e controllata dalla SAIG, a sua volta controllata dal Governo della Repubblica popolare cinese, laddove alla ricorrente Manta non fa capo alcuna privativa, atteso che le conoscenze tecniche di background destinate ad essere utilizzate dalla stessa joint venture per la realizzazione del prototipo, sono un mero *know how*, e non anche un'entità suscettibile di appropriazione intellettuale e industriale.

Deve, quindi, escludersi che ricorra alcuna ipotesi di vizio motivazionale, dal momento che il decreto impugnato ha congruamente rappresentato le ragioni che hanno portato il Governo a discostarsi dalla proposta formulata in sede istruttoria (prescrizioni), esplicitando le ragioni fattuali e giuridiche che hanno condotto all'imposizione del veto.

Quanto alla valutazione di "strategicità", nella gravata determinazione si dà conto che, *"ferma restando la natura specificatamente civile del velivolo ANN Plus, ... non può ... escludersi un futuro interesse in campo aeronautico militare delle tecnologie alla base del velivolo ANN Plus, tenuto conto, fra l'altro, che in ambito europeo esistono diverse direttive che impongono a tutte le Nazioni e suggeriscono alle relative Forze Armate, ancorché normalmente esenti, un'evoluzione green, nonché lo specifico interesse della Difesa statunitense allo studio di tale tecnologia ..."*.

Conseguentemente, *"la realizzazione e la certificazione di tecnologie ... come il motore ibrido installato a bordo del velivolo Manta ANN Plus"* è stata ritenuta (nel quadro di un percorso

argomentativo, invero, indenne da mende in tale sede stigmatizzabili) *“oggetto di interesse in chiave prospettica anche per la difesa italiana, con particolare riferimento a potenziali ipotesi di impiego per missioni Ricerca e Soccorso (SAR) e Ricognizione (RECCE) ...”*.

Con riferimento, poi, alla tutela del *know how* /nazionale, è stato – ancora una volta, con apprezzamento in questa sede sottratto a censura – rilevato che il progetto comporta:

- *“la integrale condivisione di know-how nei confronti di uno Stato esterno all’Unione europea”* ed il transito delle *“tecnologie abilitanti in possesso di Manta ... anche al partner straniero in quanto, come del resto è riportato nel Memorandum of Cooperation, la controparte straniera sarà Type Certificate (TC) Holder e, quindi, sulla base dei regolamenti EASA, la società cinese SAIG dovrà avere accesso a tutte le informazioni di design del sistema, incluse quelle di Manta Aircraft S.r.l., allo scopo di espletare le funzioni di TC Holder”*;
- *“un regime di regolamentazione delle IP che non appare fornire assicurazioni sulla piena disponibilità da parte di Manta Aircraft S.r.l. del know-how generato dal progetto per ulteriori utilizzi futuri nell’interesse nazionale”*;
- *“il rischio sotteso alla presenza di un soggetto investitore esterno alla Unione europea, con una partecipazione di maggioranza del 51 per cento nella Joint Venture e con una governance a maggioranza cinese”,* suscettibile di comportare *“una significativa influenza nei processi decisionali della Joint Venture, anche in termini di disponibilità delle tecnologie e del know-how posseduto da Manta Aircraft S.r.l.”*.

Il complesso delle riportate considerazioni adeguatamente illustra il fondamento del diverso convincimento espresso dal Consiglio dei Ministeri, rispetto alle proposte dalle Autorità ministeriali formulate in sede infraprocedimentale, laddove si consideri che:

- se *“l’imposizione di prescrizioni non sarebbe comunque idonea a tutelare in modo /adeguato la sicurezza nazionale”*,
- e se *“la previsione di un costante monitoraggio di eventuali prescrizioni sarebbe in ogni caso inidonea a eliminare i rischi connessi all’operazione notificata e, in particolare, quelli /legati alla tutela del patrimonio informativo e del know-how”*,

“l’operazione notificata deve essere valutata alla luce del quadro geopolitico internazionale che impone di adottare un criterio di massima precauzione rispetto al quale eventuali prescrizioni non appaiono adeguate a tutelare in maniera efficace l’interesse pubblico perseguito dalla normativa di settore”; rilevandosi che *“l’introduzione di sanzioni o altre previsioni dirette a disciplinare /l’inadempimento a ipotetiche prescrizioni adottate potrebbe produrre effetti solo pecuniari e/o obbligatori, peraltro di complessa realizzabilità in caso di inottemperanza, anche in considerazione del fatto che la Joint Venture avrà sede in Cina”*.

14. Il complesso delle considerazioni sopra rassegnate consente di escludere che le doglianze articolate con il presente mezzo di tutela si prestino a condivisione; per l'effetto, imponendosi la reiezione del gravame.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo in favore delle resistenti Amministrazioni statali; rilevandosi, ulteriormente, la presenza di giuste ragioni per la compensazione delle spese stesse con riferimento alla posizione di ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, che ha prodotto in atti, quale unico atto difensivo, memoria di costituzione di mero stile.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente Manta Aircraft s.r.l., in persona del legale rappresentante, al pagamento, in favore delle resistenti Amministrazioni statali, delle spese di lite, complessivamente liquidate nella misura di € 3.000,00 (euro tremila/00), oltre accessori come per legge; spese compensate con riferimento ad ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente, Estensore

Angelo Fanizza, Consigliere

Alberto Ugo, Referendario