

Pubblicato il 13/04/2022

N. 04486/2022 REG.PROV.COLL.
N. 13303/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13303 del 2021, proposto da Psp Verisem Luxemburg Holding S.À R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabrizio Arossa, Nico Moravia, Gian Luca Zampa, Tommaso Filippo Massari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Nico Moravia (Pavia E Ansaldo) in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente della Repubblica, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

(i) del decreto 21 ottobre 2021, adottato all'esito del procedimento n. 230/2021 e comunicato alla società ricorrente con nota di trasmissione del 21

ottobre 2021, prot. “DICAGP-0003693-P-21/10/2021-4.8.3.7”, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ha esercitato il potere di veto ai sensi dell'art. 2 del d.l. 15 marzo 2012, n. 21 e vietato l'operazione di cessione delle società italiane del Gruppo Verisem a favore di Syngenta AG, unitamente alla relativa nota di trasmissione;

(ii) di tutti gli atti menzionati nel predetto provvedimento ivi inclusa espressamente la delibera del Consiglio dei Ministri adottata in data 19 ottobre 2021;

(iii) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 18 dicembre 2020, n. 179 nella parte in cui all'art. 11, comma 1, lett. c), definisce i beni e le attività critiche nel settore agroalimentare;

(iv) del decreto del Presidente della Repubblica, 25 marzo 2014, n. 86 e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 2014 nella parte in cui siano interpretati ed applicati nel senso di escludere l'applicazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/90 ai procedimenti in tema di golden power;

(v) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, ancorché non conosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 aprile 2022 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente Psp Verisem Luxemburg Holding S.à r.l. (“Verisem”) impugna, chiedendone l’annullamento, il decreto 21 ottobre 2021, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ha esercitato il potere di veto ai sensi dell’art. 2 del

d.l. 15 marzo 2012, n. 21 e vietato l'operazione di cessione delle società italiane del Gruppo Verisem a favore di Syngenta AG.

Premessa una sintesi del quadro normativo in tema di "golden power" e riepilogati i tratti salienti dell'operazione di cessione e del procedimento conclusosi con il DPCM impugnato, la ricorrente formula quattro gruppi di censure, riguardanti rispettivamente: il potere di veto nel settore agroalimentare, quello nel settore della raccolta dati e nel settore dell'uso delle tecnologie, il difetto di proporzionalità nel veto, i vizi del procedimento.

Le censure riguardanti il potere di veto nel settore agroalimentare possono così compendiarsi: sarebbe assente una minaccia alla sicurezza nazionale nel settore agroalimentare poiché le società italiane del gruppo Verisem detengono una quota del mercato professionale dei semi pari solo all'1%, non svolgono attività diretta di produzione di semi né attività di sviluppo e ricerca; non sarebbe stato rispettato l'onere aggravato di motivazione in presenza di un'istruttoria invece favorevole all'autorizzazione dell'operazione; l'art. 11, comma 1, lett. c), del d.p.c.m. n. 179/20, che definisce le attività strategiche nel settore agroalimentare, sarebbe viziato per indeterminatezza e in contrasto con i principi di legalità, imparzialità e uguaglianza.

In relazione al secondo gruppo di censure, la ricorrente lamenta l'erroneo richiamo all'art. 6 del d.p.c.m. n. 179/20, in tema di raccolta dati, e all'art. 9 del d.p.c.m. n. 179/2020 in tema di intelligenza artificiale, robotica e cybersicurezza.

Quanto alle doglianze riguardanti il difetto di proporzionalità, Verisem sostiene che anche in relazione alla scelta della misura da adottare la Presidenza avrebbe agito con superficialità, non avendo dato evidenza che gli stessi risultati in termini di interessi pubblici non potevano essere raggiunti con misure meno lesive per i destinatari. Inoltre, lamenta che l'esito del procedimento sarebbe in contraddizione con gli atti dell'istruttoria che lo hanno preceduto.

Infine, avuto riguardo ai vizi procedimentali, la ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento per mancata comunicazione dei motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione in violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/90.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre a eccepire il difetto di legittimazione passiva della Presidenza della Repubblica, ha chiesto la reiezione del ricorso siccome infondato.

All'udienza del 6 aprile 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, va disposta l'estromissione dal giudizio, per carenza di legittimazione passiva, della Presidenza della Repubblica, estranea agli atti impugnati.

La controversia ha ad oggetto il DPCM 21 ottobre 2021 con cui, attraverso l'esercizio del potere di veto di cui all'art. 2 del d.l. 15 marzo 2012, n. 21, è stata vietata l'operazione di cessione delle società italiane del Gruppo Verisem a favore di Syngenta AG.

In particolare, è stata applicata la disciplina di cui al comma 1-ter del citato articolo 2, che consente l'esercizio del potere di veto in relazione a una pluralità di settori, tra cui quello della "sicurezza alimentare" (art. 4, comma 1, lett. c, del Regolamento UE n. 2019/452), nonché quello del trattamento di dati e dell'accesso alle informazioni sensibili, compresi i dati personali (art. 4, comma 1, lett. a e d) e delle tecnologie critiche, tra cui l'intelligenza artificiale e la robotica (art. 4, comma 1, lett. b).

Il comma 1-ter dell'art. 2 d.l. n. 21/2012 rimanda a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di individuare nei richiamati settori, "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". A tal fine è stato adottato il DPCM 18 dicembre 2020, n. 179 che: all'art. 11, lett. c), per il settore alimentare, qualifica come beni e rapporti di

rilevanza strategica per l'interesse nazionale "le attività economiche di rilevanza strategica e l'approvvigionamento di fattori produttivi critici della filiera agroalimentare"; all'art. 6, per il settore del trattamento di informazioni sensibili compresi i dati personali, qualifica come beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale una serie eterogenea di dati e dei relativi trattamenti; all'art. 9, per il settore delle tecnologie critiche, qualifica, tra l'altro, come beni e rapporti di rilevanza strategica "le tecnologie relative all'apprendimento automatico computerizzato (Machine Learning)".

Il DPCM impugnato ha ritenuto che l'operazione in esame, avente effetti nel settore sementiero, rientrasse nelle fattispecie previste dai sopra menzionati articoli 6, 9 e 11 del DPCM n. 179/2020 e che fosse di pregiudizio per la sicurezza nazionale in campo alimentare, concludendo per l'esercizio dei poteri speciali previsti dal d.l. n. 21/2012 attraverso l'esercizio del potere di opposizione nei confronti dell'operazione di acquisizione, da parte di Syngenta Crop Protection AG, dell'intero capitale sociale di Verisem B.V. e delle sue controllate italiane Suba Seeds Company S.p.a., Royal Seeds S.r.l., HortuSi S.r.l., Verisem Distribution S.r.l. e Franchi Sementi S.p.a.

In primo luogo, è infondata la censura di carattere procedimentale, riguardante l'assenza della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di cui all'art. 10 bis della legge n. 241/1990.

La doglianza si basa su una inammissibile equiparazione tra l'obbligo, per l'impresa interessata, di "notificare" alla Presidenza del consiglio l'operazione prima che venga attuata, e la presentazione di una istanza di parte che dà avvio a un procedimento amministrativo.

La tesi di parte ricorrente non è condivisibile in quanto la notifica costituisce per l'impresa un vero e proprio obbligo, funzionale all'esercizio dei poteri di controllo spettanti allo Stato, e non è volta ad ottenere un bene della vita. Per tale ragione, nella notifica non è presente alcuna "richiesta" da parte della società interessata.

La notifica, in sostanza, costituisce per l'impresa unicamente un atto (dovuto) a contenuto informativo, di ausilio all'esercizio dei poteri speciali di cui al d.l. n.21/2012 attraverso l'avvio di un procedimento speciale, azionabile dall'amministrazione anche d'ufficio.

Passando alle censure riguardanti l'assenza dei presupposti per applicare la disciplina del "golden power", si rammenta che questa Sezione ha 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, è escluso che l'esercizio dei poteri possa riguardare operazioni diverse da quelle previste dalla legge ovvero *asset* non individuati tra quelli "strategici" (Tar 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", "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.

Tanto premesso, si osserva che il DPCM impugnato, quanto alla verifica dell'esistenza dei presupposti per l'applicazione della disciplina sul *golden power*, non risulta in contrasto con gli esiti dell'istruttoria svolta e ha diffusamente argomentato sulle ragioni per cui le società target possiedono beni di rilevanza strategica per l'interesse nazionale e svolgono attività che implicano l'utilizzo

di tecnologie critiche ai sensi dell'articolo 9 del DPCM n. 179/2020 nonché la raccolta di dati, ai sensi dell'articolo 6, comma 1 del medesimo decreto, avvalendosi anche di macchine addestrate secondo i principi di “machine learning”.

In particolare, il provvedimento ha valorizzato la circostanza che Suba Seeds Company S.p.A. (una delle società target italiane del Gruppo Verisem) interagisce con la filiera sia degli agricoltori che dell'industria meccanica “in tutti i comparti e fasi della catena del valore delle sementi, dalla coltivazione fino al confezionamento dei prodotti”. L'affermazione trova conferma dalla lettura della visura camerale della società, da cui risulta che Suba Seeds ha per oggetto sociale: “a) la costituzione e la selezione di varietà di qualsiasi genere di sementi vegetali, di verdure, ortaggi, legumi o altre categorie agronomiche; b) la produzione, la riproduzione, la selezione, la trasformazione, il trattamento, la commercializzazione e distribuzione di qualsiasi genere di sementi per coltivatori professionali, semi-professionali e non professionali, a livello globale, nonché per consumo alimentare e di spezie, a livello globale; c) il commercio, sia in Italia che all'estero, di sementi di tutte le specie e varietà; d) l'importazione e l'esportazione, sia direttamente che indirettamente, di qualsiasi altro prodotto (...)”.

Quanto allo svolgimento di attività di ricerca, nel DPCM si afferma che Suba Seeds “ha messo a sistema il *know how* sviluppato in decenni di specializzazione per avviare un processo di produzione di qualità di oltre cinquanta specie coltivate su superfici selezionate in base alle caratteristiche morfologiche e climatiche del terreno; ha avviato piattaforme sperimentali dove vengono testate e selezionate le linee che meglio performano sul territorio per poi essere portate in campo aperto nelle successive annate agrarie”.

Dunque, il provvedimento impugnato non si concentra esclusivamente sull'attività di ricerca sulle sementi bensì sulle importanti competenze

acquisite da Suba Seeds nel campo della meccanica e delle tecnologie innovative per l'agricoltura.

Il provvedimento sottolinea anche che l'operazione può determinare l'acquisizione del "patrimonio informativo che il gruppo detiene circa fornitori nazionali di meccanica di precisione per l'agricoltura e aziende agricole che interagiscono con la società italiana".

In sostanza, risultano individuati gli *asset* strategici, rilevanti sotto il profilo dei fattori produttivi critici, delle tecnologie produttive e delle informazioni possedute.

Avuto riguardo all'asserita marginalità di Verisem nel mercato professionale delle sementi vegetali, che secondo la ricorrente era un fattore di cui l'amministrazione avrebbe dovuto tenere conto nella propria valutazione, deve rammentarsi che il DPCM fa riferimento ai rischi sulla sicurezza nazionale relativi al "trasferimento del patrimonio informativo, del know-how e delle tecnologie detenute dalle società italiane del gruppo Verisem B.V."; in tale contesto, ove l'esigenza è quella di tutelare il patrimonio di conoscenza acquisito dalle società italiane, il provvedimento non era tenuto a differenziare, come invece prospettato da parte ricorrente, il mercato professionale da quello hobbistico (ove le società italiane del Gruppo Verisem detengono una quota di mercato del 20%-25% a livello italiano), poiché è ragionevole ritenere che la capacità innovativa posseduta dalle società italiane nel campo della meccanizzazione delle colture agricole, e in particolare da Suba Seeds, produca valore aggiunto in entrambi i mercati.

Non possono essere accolte neppure le censure relative alla carenza della motivazione e alla difformità della misura di veto adottata rispetto a quanto proposto in fase istruttoria.

Deve rammentarsi che nella fase istruttoria il compito del gruppo di coordinamento, che si avvale del contributo partecipativo delle amministrazioni coinvolte, affiancate dal Dipartimento della pubblica sicurezza, oltre che dell'apporto partecipativo dei soggetti interessati

dall'operazione di acquisizione, è quello di raccogliere gli elementi di valutazione tecnica da sottoporre al Consiglio dei ministri in sede collegiale, che non è pertanto vincolato o comunque tenuto ad adottare una motivazione rafforzata nel caso vengano formulate in fase istruttoria proposte differenti rispetto all'esercizio del potere di veto. Il DPCM, inoltre, chiarisce in maniera esaustiva sotto il profilo tecnico, nei termini sopra esposti, le ragioni per cui sussistono i presupposti per l'esercizio dei poteri speciali.

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

Infine, sono infondate le doglianze, per violazione del principio di legalità, rivolte avverso l'art. 11, comma 1, lettera c), del DPCM n. 179/2020, che parte ricorrente contesta per non avere individuato specificamente gli attivi strategici nel settore agroalimentare suscettibili dell'applicazione dei poteri speciali previsti dal d.l. n. 21/2012.

La tecnica redazionale adoperata per individuare gli *asset* nel settore agroalimentare rappresenta un adeguato compromesso tra la tutela della libertà di impresa e la garanzia della sicurezza nazionale e tiene conto dell'impossibilità di una catalogazione puntuale e minuta degli attivi strategici. La formula adoperata è altresì conforme all'articolo 4 del Regolamento UE 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, che, tra i fattori di cui gli Stati membri possono prendere in considerazione nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, richiama testualmente alla lettera c) la "sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare".

Conclusivamente, alla luce di quanto esposto, il ricorso non può trovare accoglimento.

In ragione della novità delle questioni prospettate le spese di lite possono compensarsi tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- dispone l'estromissione dal giudizio della Presidenza della Repubblica;
- respinge il ricorso.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Lucia Maria Brancatelli, Consigliere, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

L'ESTENSORE

Lucia Maria Brancatelli

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO