

Screening degli IDE europei e investimenti green cinesi in UE

SAMUELE GRECO, CHIARA POLLIO, LAURETTA RUBINI, ALESSANDRA VECCHI

Università degli Studi di Ferrara e CIMET (Centro Universitario Nazionale di Economia Applicata)

Chinese FDI growth in Europe has stirred economic and geopolitical worries. To harmonise oversight, the EU enacted Regulation 2019/452, creating common screening rules. Yet FDI can enhance competitiveness, jobs and innovation, and China, front-runner in green tech, may drive Europe's green transition. This paper dissects the EU Regulation, its roll-out and likely upgrades, and offers an analysis of Chinese green-sector FDI trends across Europe, showing trend shifts from 2019 to 2024.

Gli Investimenti Diretti Esteri (IDE) si presentano principalmente in due forme: *greenfield*, quando un'impresa straniera realizza ex novo stabilimenti nel Paese ospitante, e acquisizioni, quando rileva in tutto o in parte attività già esistenti. Sebbene l'Unione Europea continui a sostenere la libera circolazione dei capitali e l'apertura ai mercati internazionali, negli ultimi anni ha progressivamente irrigidito i meccanismi di screening sugli IDE; in questo contesto, il Regolamento (UE) 2019/452 segna una svolta cruciale, destinata a influenzare in misura significativa i flussi di capitale diretti verso l'Europa. Queste evoluzioni potrebbero mettere in difficoltà le relazioni con la Cina, che figura tra i principali investitori nell'UE. La collaborazione con essa potrebbe rivelarsi una scelta vincente per accelerare la transizione sostenibile. Le due parti, infatti, condividono obiettivi analoghi in materia di sostenibilità e Pechino da tempo promuove programmi per incentivare lo sviluppo di un'economia verde¹.

Screening degli IDE in Europa (regolamento UE 452/2019)

Storicamente, l'UE si è sempre espressa a favore degli IDE stranieri, persino impegnandosi alla graduale abolizione delle restrizioni, sottolineando l'importanza di una politica internazionale degli investimenti per migliorare la competitività dell'UE². Nonostante tale impegno del vertice europeo, nel corso del tempo, i singoli Stati membri hanno legiferato sull'attuazione di meccanismi di controllo degli IDE: alcuni,

come Francia e Spagna, già dalla seconda metà del Novecento, altri, come Italia e Germania, in tempi più recenti³.

Questi sforzi sono culminati in una lettera di discussione indirizzata alla Commissione il 17 febbraio 2017. Questa, sottoscritta da Francia, Germania e Italia, avanzava la proposta di un Meccanismo di Screening degli Investimenti (MSI) a livello europeo⁴. La richiesta nasceva da preoccupazioni per la perdita di asset strategici, la scarsa reciprocità e il rischio di svendita delle competenze europee⁵. Il concetto di 'scarsa reciprocità' si riferisce al fatto che gli investitori europei non beneficiano, nei Paesi d'origine degli investitori extra-UE, degli stessi diritti garantiti a questi ultimi all'interno dell'Unione⁶.

La crescita degli investimenti cinesi nella zona euro ha giocato un ruolo fondamentale nell'aumentare le preoccupazioni. Ad esempio, la Germania, inizialmente favorevole agli IDE cinesi, ha cambiato posizione quando questi hanno iniziato a interessare asset strategici dell'industria 4.0⁷. Tra i casi più emblematici figurano Kuka, produttrice di robot industriali avanzati, e Aixtron, azienda specializzata in semiconduttori. In risposta, nel 2017 la Germania ha introdotto un meccanismo che autorizza il governo a esaminare e, se necessario, bloccare gli investimenti esteri in infrastrutture critiche qualora la quota di partecipazione straniera superi il 25%, soglia successivamente ridotta al 10% nel 2018⁸.

In ogni caso, interessante notare che già all'avanzamento della richiesta, circa il 46% degli Stati membri possedeva un proprio MSI, di cui 56% erano esplicitamente per gli IDE extra europei⁹.

La lettera ha avviato una serie di dibattiti che hanno portato al regolamento 452/2019, stabilendo così un MSI comunitario, con l'obiettivo di coordinare i vari screening dei Paesi membri per motivi di sicurezza e di ordine pubblico. Il meccanismo, oltre ad imporre un principio di chiarezza e di equità delle politiche di controllo¹⁰, identifica i punti critici in cui possono verificarsi rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico; quindi, dove devono porre l'attenzione i singoli MSI nazionali. Questi sono¹¹: 1) infrastrutture critiche, fisiche o virtuali, includendo l'industria energetica, idrica, sanitaria, delle telecomunicazioni, data management, aerospaziale, della difesa, il sistema elettorale, finanziaria, immobiliare e strutture sensibili; 2) tecnologie critiche e dual-use, come intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, cybersecurity, aerospaziale, difesa, stoccaggio energetico, sistemi quantici o nucleari, nanotecnologie e biotecnologie; 3) Fornitura di risorse cruciali, come energia, materiali di base e scorte alimentari; 4) accesso a informazioni sensibili, includendo l'abilità di controllare questi dati; 5) libertà e pluralismo dei media.

Il regolamento, inoltre, impone ai membri l'obbligo di trasmettere alla Commissione una relazione annuale contenente dati aggregati sugli IDE nel proprio territorio, nonché informazioni sull'applicazione dei relativi meccanismi. Viene stabilito anche

un quadro di coordinamento, come definito agli articoli 6 e 7, prevedendo che gli investimenti soggetti a screening vengano notificati alla Commissione e agli altri Stati membri, i quali possono esprimere osservazioni sui potenziali rischi. La Commissione svolge un ruolo di coordinamento, potendo richiedere chiarimenti allo Stato ospitante; in mancanza di un sistema nazionale di screening, gli altri Stati membri hanno facoltà di presentare osservazioni, alle quali lo Stato ospitante è tenuto a rispondere entro un termine compreso tra 35 e 45 giorni. In caso di progetti comunitari la Commissione assume un ruolo più incisivo, intervenendo direttamente per sollecitare chiarimenti¹².

Dall'entrata in vigore del MSI europeo, il numero di Stati membri che hanno adottato un proprio sistema nazionale è cresciuto in modo significativo. Attualmente, solo Croazia, Cipro e Grecia non dispongono di un MSI, sebbene tutti e tre siano in fase avanzata di elaborazione/approvazione. I vari screening presentano diversi punti in comune, come l'applicazione su specifici settori, la presenza di una finestra temporale per l'intervento del legislatore e una soglia minima di partecipazione azionaria che attiva lo screening. Gli elementi sopracitati sono perfettamente in linea con il percorso stabilito dal regolamento UE. In aggiunta, dall'analisi dei vari meccanismi emergono due nuove tendenze: 1) l'estensione dello screening agli investimenti *greenfield*, introdotta da Danimarca, Italia, Malta, Romania e Slovenia; 2) il controllo degli investimenti diretti esteri intra-UE, adottato da Paesi Bassi, Slovacchia e Spagna, per ostacolare gli investitori extra-UE che, attraverso società europee di loro proprietà, operavano sul mercato sotto mentite spoglie.

In ultimo, a gennaio 2024 la Commissione ha proposto di rafforzare il regolamento, esprimendo la volontà di introdurre l'obbligo, per tutti gli Stati membri, di adottare un Meccanismo di screening¹³. Il testo, inoltre, mira a rendere vincolante lo screening nei settori critici (es. progetti UE), a estendere i controlli agli investimenti intra-UE e *greenfield*, e a potenziare il coordinamento tra i vari Stati.

Investimenti green cinesi in Europa

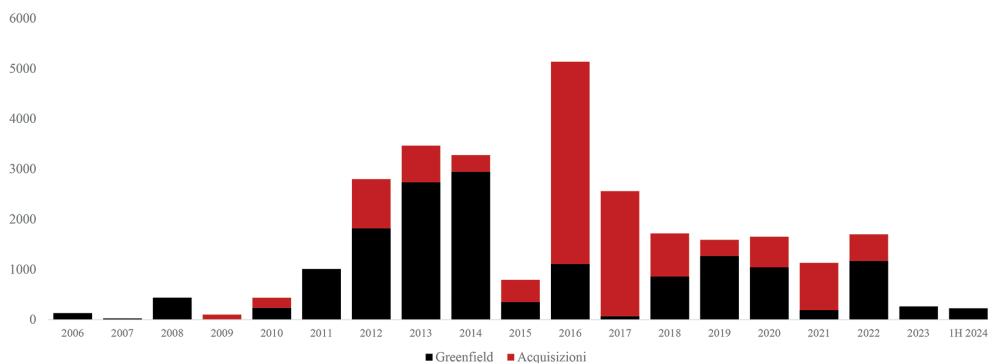
Per valutare i possibili effetti dell'introduzione dei MSI europei sugli IDE cinesi nell'UE, lo studio si concentra sui flussi di investimento nei settori green provenienti dalla Cina a partire dal 2006.

La crescita, modesta fino al 2010, compie un primo balzo nel 2011 e accelera nel triennio 2012-2014, quando gli investimenti sfiorano 3,5 miliardi e la componente *greenfield* quasi monopolizza i flussi (*Tavola 1*). Il picco storico si raggiunge nel 2016: le acquisizioni superano i *greenfield* e si concretizzano cinque operazioni di rilievo, tra cui l'acquisto integrale della filiale tedesca di EQT da parte di Beijing Enterprises e l'acquisizione dell'80 % della tedesca WindMW da parte di China Three Gorges.

Negli anni successivi gli IDE mostrano una contrazione generale, con un calo marcato delle acquisizioni dopo il 2016 e un ritorno alla predominanza dei progetti *greenfield*. In questa fase si assiste all'apertura di numerosi impianti per la produzione di energia rinnovabile in varie aree del continente, con un'attenzione particolare rivolta alla Spagna.

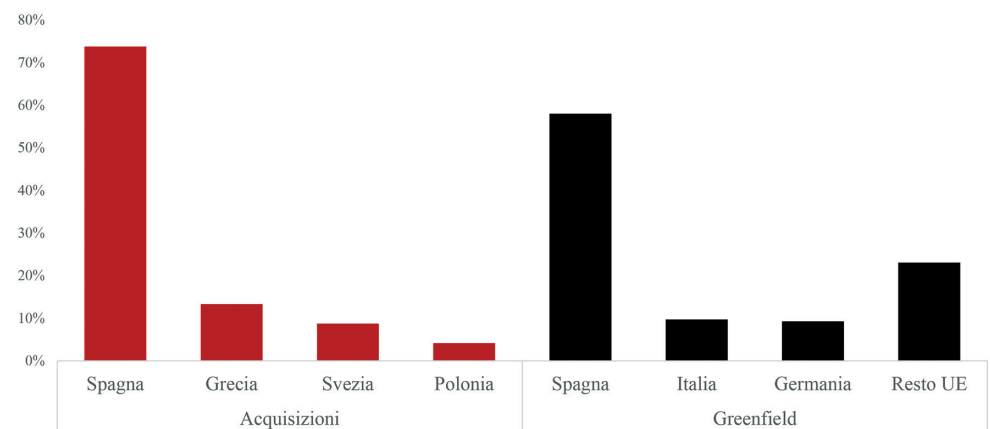
Si rileva inoltre che, dopo l'entrata in vigore delle restrizioni tedesche del 2017, ulteriormente irrigidite nel 2018, le acquisizioni cinesi hanno ricominciato a diminuire notevolmente. Dopodiché il trend è rimasto sostanzialmente costante fino a registrare un crollo nel 2023, quando i volumi sono tornati ai livelli precedenti al 2012.

Tavola 1. Capitale cinese investito nel settore Green in UE



Fonte: China Global Tracker, 2024; FDI Markets, 2024.

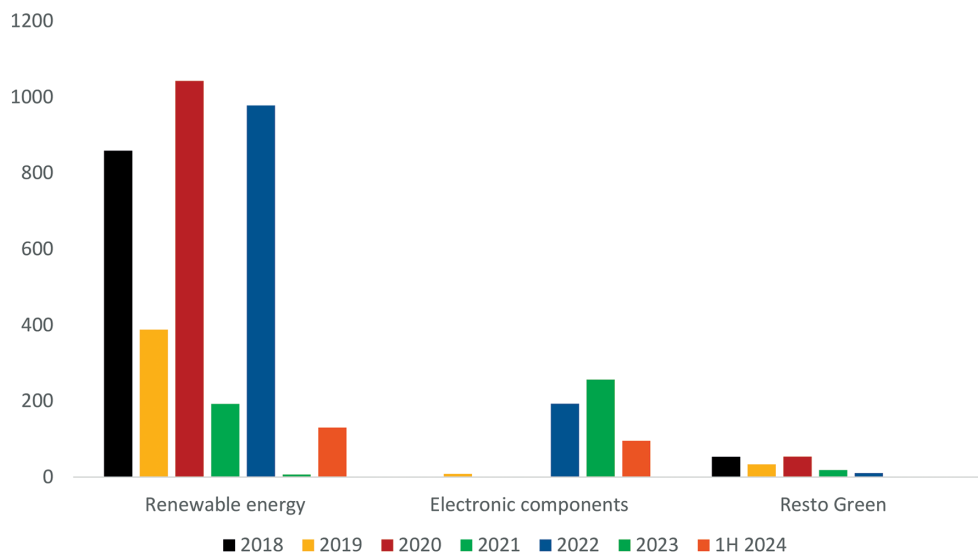
A tal proposito, la traiettoria assunta dagli IDE cinesi nel comparto green dopo l'entrata in vigore del regolamento risulta evidente (Tavola 2). La Spagna emerge come principale destinazione, assorbendo circa tre quarti delle acquisizioni complessive, trainata in particolare dalle operazioni del gruppo idroelettrico China Three Gorges. Anche sul fronte *greenfield* Madrid mantiene il primato, distanziando nettamente Italia e Germania, che si collocano rispettivamente al secondo e terzo posto. Gli investimenti cinesi in Spagna si concentrano soprattutto nelle rinnovabili, con focus su solare ed eolico, e vedono tra i protagonisti società quali Jinko Holding Energy Generation e Tayan Energy. Va infine specificato che, nel periodo precedente al regolamento, la Germania costituiva la principale meta degli IDE cinesi nel settore, ma dall'implementazione dello stesso non compare nella traccia delle acquisizioni e passa da essere un attore predominante nella scena dei *greenfield* ad assorbire meno del 10% degli IDE totali.

Tavola 2. Share degli IDE cinesi Green dopo il regolamento UE

Fonte: China Global Tracker, 2024; FDI Markets, 2024.

Se ci si concentra sui comparti di maggior interesse per gli IDE cinesi *greenfield*, dal periodo successivo all'entrata in vigore del regolamento emergono tendenze di particolare rilievo (Tavola 3). In primis, il settore dell'energia rinnovabile ha subito svariate fluttuazioni dal 2018 al 2024, pur continuando ad attestarsi come il settore di riferimento, ad eccezione fatta per il 2023.

L'altro settore particolarmente interessato agli IDE cinesi risulta essere quello della componentistica elettronica, che al contrario degli altri ha un andamento incrementale, superando di fatto per il periodo del 2023 gli investimenti fatti nelle rinnovabili. Inoltre, nel periodo 2019-2024 gli investimenti cinesi si sono contraddistinti per dimensioni contenute, la maggior parte dei quali al di sotto dei EUR 2 milioni. Gli unici investimenti di entità significativa interessano impianti di batterie, sottosettore dei componenti elettronici, e si riferiscono alle aziende Botree Cycling e Pylon Technologies, investendo sopra i EUR 95 milioni rispettivamente in Germania e in Italia. Negli altri comparti la presenza cinese appare via via più esigua e decrescente. Va tuttavia puntualizzato che questi settori hanno da sempre rappresentato una quota marginale degli investimenti rispetto ai due analizzati in precedenza.

Tavola 3. IDE cinesi greenfield – Settori green

Fonte: FDI Markets, 2024.

Conclusioni

Il presente studio intende chiarire il funzionamento del Regolamento (UE) 2019/452 e come gli IDE si siano evoluti dalla sua emanazione. In primo luogo, si evince che il regolamento non nasce per sostituirsi ai MSI nazionali, ma per fungere da cornice di coordinamento; ad esempio, orientando gli Stati membri nell'elaborazione dei propri sistemi, indicando i punti potenzialmente critici per la sicurezza e l'ordine pubblico. In ogni caso, dall'entrata in vigore del provvedimento si registrano mutamenti nei flussi degli IDE cinesi green verso l'UE. Oltre a una contrazione complessiva, la Spagna è divenuta la principale destinazione, superando nettamente anche la Germania. L'analisi settoriale rivela inoltre un calo degli investimenti nelle rinnovabili e un crescente interesse per le imprese di componentistica elettronica.

Questo studio mira a contribuire al dibattito sui meccanismi di screening europei evidenziando il bisogno di approfondire i futuri sviluppi del regolamento stesso, come l'eventuale obbligo generalizzato di un MSI e l'ampliamento dello screening agli IDE intra-UE e come questi possano impattare sull'evoluzione green del continente. Infatti, occorre sottolineare che tali misure rischiano di frenare lo sviluppo dell'industria green e, più in generale, di rallentare l'intero percorso di transizione ecologica. In questo quadro la cooperazione tra Cina e Unione Europea rappresenta una leva decisiva; politiche di chiusura, invece, potrebbero rallentarne, o persino comprometterne, l'efficacia. È pertanto opportuno progettare meccanismi di screening più collaborativi che restrittivi, capaci di conciliare le esigenze europee di sicurezza con lo slancio innovativo verso la sostenibilità. ■

NOTE BIBLIOGRAFICHE

- 1 "EU-China Cooperation on Green Recovery and Green Stimulus: An Overview of Green Recovery Measures in the EU & Their Implications for EU-China Relations", *Commissione Europea, Directorate-General for Climate Action*, 19 ottobre 2020, pp. 35-37, https://climate.ec.europa.eu/system/files/2021-06/eu_chn_paper_green_recovery_20201019_en.pdf.
- 2 "Towards a comprehensive European international investment policy (COM(2010)343 final)", *Commissione Europea*, 2010, pp. 3-4, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0343:FIN:EN:PDF>.
- 3 Bauerle Danzman S., Meunier S., "Mapping the characteristics of foreign investment screening mechanisms: The new PRISM dataset", *International Studies Quarterly*, vol. 67, giugno 2023, Issue 2.
- 4 Zypries B., Sapin M., Calenda C., "Bundesministerium für Wirtschaft und Energie", *Schreiben an EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström*, 21 febbraio 2017, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- 5 *Ibidem*.
- 6 *Ibidem*.
- 7 Chan Z. T., Meunier S., "Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union", *The review of international organizations*, 2021, pp. 17-23.
- 8 *Ibidem*.
- 9 Direzione generale dell'Energia, "Review of national rules for protection of infrastructure relevant for security of supply: final report", *Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea*, 2018, pp. 13-20.
- 10 Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, "Regolamento (Ue) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio", 19 marzo 2019, articolo 2.
- 11 *Ibidem*, articolo 4.
- 12 *Ibidem*, articolo 8.
- 13 Parlamento Europeo, Revision of the FDI screening regulation, 20 aprile 2025, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-revision-of-the-fdi-screening-regulation>.