



R E P U B L I C O F I T A L Y

IN THE NAME OF THE ITALIAN PEOPLE

The Regional Administrative Court for Lazio

(First Section)

has pronounced this

JUDGEMENT

on appeal no. 13303 of 2021, brought by

Psp Verisem Luxemburg Holding S.À R.L., in the person of its legal representative pro tempore, represented by attorneys Fabrizio Arossa, Nico Moravia, Gian Luca Zampa, Tommaso Filippo Massari, with digital domicile as per certified email address from the Justice Registers and elected domicile at the office of Nico Moravia (Pavia E Ansaldo) in Rome, via Bocca di Leone no. 78;

versus

Prime Minister's Office, in the person of its legal representative pro tempore, represented by the Attorney General's office, domiciled ex lege in Rome, via dei Portoghesi, 12;

Prime Minister, President of the Republic, not entering an appearance;

for the annulment

- (i) of the Decree of 21 October 2021, adopted at the end of procedure no.



- 230/2021 and communicated to the applicant company by transmission note of 21 October 2021, reg. "DICAGP-0003693-P-21/10/2021-4.8.3.7", whereby the Prime Minister exercised his power of veto pursuant to Art. 2 of Legislative Decree 15 March 2012, no. 21 and prohibited the transfer of the Italian companies of the Verisem Group to Syngenta AG, together with the related transfer note;
- (ii) of all the acts mentioned in the aforementioned measure expressly including the resolution of the Council of Ministers adopted on 19 October 2021;
 - (iii) of the Prime Ministerial Decree, 18 December 2020, no. 179 in the part where, under Article 11, paragraph 1, subparagraph c), it defines critical goods and activities in the agri-food sector;
 - (iv) of Presidential Decree 25 March 2014, no. 86, and of Prime Ministerial Decree 6 August 2014 in so far as they are interpreted and applied as excluding the application of Article 10-bis of Law no. 241/90 to proceedings in terms of golden power;
 - (v) all prior, connected, related and/or consequential acts, even if not known.

Having regard to the appeal and its annexes;

Having regard to the writ of summons by the Prime Minister's Office;

Having regard to all the documents in the case;

Rapporteur at the public hearing on 6 April 2022 Ms Lucia Maria

Brancatelli and heard the parties' advocates as specified in the minutes;

Held and considered in fact and in law as follows.

STATEMENT OF FACT

The applicant Psp Verisem Luxembourg Holding S.à r.l. ("Verisem") challenges, seeking its annulment, the decree of 21 October 2021 by which the Prime Minister exercised the power of veto under Article 2 of Legislative Decree 15 March 2012, no. 21 and prohibited the sale of the Italian companies of the Verisem Group to Syngenta AG.



After summarising the regulatory framework regarding the "golden power" and summarising the salient features of the transfer operation and of the procedure concluded with the contested Prime Minister's Decree, the applicant formulates four groups of complaints, concerning, respectively: the veto power in the agri-food sector, the veto power in the data collection sector and in the sector of the use of technology, the lack of proportionality in the veto, and the procedural defects.

The complaints concerning the veto power in the agri-food sector may be summarised as follows: there is no threat to national security in the agri-food sector since the Italian companies of the Verisem group hold a share of only 1% of the professional seed market and do not carry out direct seed production or research and development activities; the duty to motivate in depth the ground of the measure - when in the presence of a preliminary investigation which, on the contrary, favoured the authorisation of the operation - was not complied with; Article 11(1)(c) of Prime Ministerial Decree no. 179/20, which defines strategic activities in the agri-food sector, is affected by vagueness and is contrary to the principles of legality, impartiality and equality.

In relation to the second group of complaints, the applicant complains of the erroneous reference to Article 6 of Presidential Decree no. 179/20, on the subject of data collection, and Article 9 of Prime Ministerial Decree no. 179/2020 on the subject of artificial intelligence, robotics and cybersecurity.

As to the grievances concerning the lack of proportionality, Verisem argues that even in relation to the choice of the measure to be adopted, the Prime Minister's Office acted superficially, having failed to show that the same results in terms of public interests could not be achieved with measures that were less harmful to the recipients. Furthermore, it complains that the outcome of the proceedings are in contradiction with the acts of the preliminary investigation that preceded it.



Lastly, with regard to procedural defects, the applicant alleges the unlawfulness of the measure for failure to communicate the grounds for refusal to issue the authorisation in breach of Article 10-bis of Law no. 241/90.

In addition to objecting that the Presidency of the Republic could not be involved in the case, the Prime Minister's Office requested the dismissal of the action as unfounded.

At the hearing on 6 April 2022, the case was retained for decision.

LAW

As a preliminary point, the Presidency of the Republic, which is extraneous to the alleged acts, must be ordered to be excluded from the proceedings on the ground that it cannot be involved in the case.

The dispute concerns the Prime Minister's Decree of 21 October 2021 by which, through the exercise of the power of veto under Article 2 of Legislative Decree 15 March 2012, no. 21, the sale of the Italian companies of the Verisem Group to Syngenta AG was prohibited.

In particular, the rules set out in paragraph 1-ter of the aforementioned Article 2 were applied. These allow for the exercise of the veto power in relation to several sectors, including that of "food safety" (Art. 4(1)(c) of EU Regulation no. 2019/452), as well as that of data processing and access to sensitive information, including personal data (Art. 4(1)(a) and (d)) and of critical technologies, including artificial intelligence and robotics (Art. 4(1)(b)).

Paragraph 1-ter of Art. 2 Legislative Decree no. 21/2012 refers to one or more Prime Ministerial Decrees for the task of identifying in the aforementioned sectors, "for the purpose of verifying the existence of a danger to public order and security, including the possible prejudice to the security and operation of networks and plants and to the continuity of the supplies, assets and relations of strategic importance for the national interest". To this end, the Prime Ministerial Decree of 18 December 2020, no. 179 was adopted, which: in Art. 11(c), for the food sector, it qualifies as goods and relations of strategic importance for the national interest "businesses of strategic importance and the



supply of critical production factors of the agri-food chain"; in Art. 6, for the sector of the processing of sensitive information including personal data, it qualifies as goods and relations of strategic importance for the national interest a uniform series of data and the related processing; in Article 9, for the sector of critical technologies, it qualifies, among others, as goods and relations of strategic relevance "the technologies related to machine learning".

The contested Prime Ministerial Decree held that the transaction at issue, which had effects in the seed industry, fell within the cases provided for in the above-mentioned Articles 6, 9 and 11 of Prime Ministerial Decree no. 179/2020 and was detrimental to national food safety, deciding for the exercise of the special powers provided for in Legislative Decree no. 21/2012 through the exercise of the power of opposition against the acquisition by Syngenta Crop Protection AG of the entire share capital of Verisem B.V. and its Italian subsidiaries Suba Seeds Company S.p.a., Royal Seeds S.r.l., HortuSì S.r.l., Verisem Distribution S.r.l. and Franchi Sementi S.p.a.

First of all, the complaint of a procedural nature, concerning the absence of the communication of the grounds for refusal of the application under Article 10 bis of Law no. 241/1990, is unfounded.

The grievance is based on an inadmissible alleged equivalence between the obligation of the company concerned to "notify" the Prime Minister's Office of the transaction before it is implemented and the submission of a petition by those initiating an administrative procedure.

The plaintiff's argument cannot be accepted because the notification constitutes a real obligation for the company, functional to the exercise of the powers of control incumbent on the State, and is not intended to obtain a legitimate interest. For this reason, there is no "request" from the company concerned in the notification.

The notification, in essence, constitutes for the company only a (due) act with informative content, of assistance in the exercise of the special powers



provided for by legislative decree no. 21/2012 through the initiation of a special procedure, which the administration can also initiate ex officio.

Turning to the complaints concerning the absence of the prerequisites for applying the "golden power" rules, it should be noted that this Section has already clarified that the exercise of the special powers under Legislative Decree no. 21/2012, by placing limitations on the Community principles of freedom of establishment and free movement of capital, must find its justification in the pursuit of the legislative purpose of allowing state intervention if the corporate transaction may compromise the interests of defence and national security, having regard to the impact on assets considered to be of strategic importance; for this reason, the powers may not be exercised for transactions other than those provided for by law or assets not identified among the "strategic" ones (Tar Lazio, sec. I, 24 July 2020, no. 8742).

Without prejudice to the need for a rigorous preliminary investigation for the purposes of verifying the presence of strategic assets and operations referable to those identified by law, the State's subsequent decision to exercise or not exercise its special powers, through the imposition of "prescriptions", "conditions" or by opposing the operation, is characterised by a very broad discretionary power, due to the nature of the interests being protected, pertaining to national security. To that effect, the assessments underlying the decision to proceed with the concrete exercise of the special powers constitute choices of high administration; as such they are reviewable by the administrative court within the narrow limits of the existence of manifest illogicality of the decisions.

That said, it can be noted that the contested Prime Ministerial Decree, as regards the verification of the existence of the conditions for the application of the golden power rules, does not appear to be at odds with the results of the preliminary investigation and has extensively argued the reasons why the target companies own assets of strategic importance for the national interest and carry out activities involving the use of critical technologies within the meaning of



Article 9 of Prime Ministerial Decree no. 179/2020 as well as the collection of data, pursuant to Article 6(1) of the same decree, also using machines trained according to the principles of machine learning.

In particular, the measure emphasised the circumstance that Suba Seeds Company S.p.A. (one of the Italian target companies of the Verisem Group) interacts with the supply chain of both farmers and the mechanical industry "in all sectors and stages of the seed value chain, from cultivation to product packaging". The assertion is confirmed by reading the company's Chamber of Commerce extract, which shows that Suba Seeds has as its corporate purpose: "(a) the establishment and selection of varieties of all kinds of vegetable, legume or other agronomic seed; (b) the production, breeding, selection, processing, marketing and distribution of all kinds of seed for professional, semi-professional and non-professional growers, globally, as well as for food and spice consumption, globally; (c) the trade, both in Italy and abroad, in seeds of all species and varieties; (d) the import and export, whether directly or indirectly, of any other product (...)".

As for conducting research activities, the Prime Minister's Decree states that Suba Seeds "has integrated as a system the know-how developed over decades of specialisation to initiate a process of quality production of more than fifty species cultivated on areas selected on the basis of the morphological and climatic characteristics of the soil; it has set up experimental platforms where the lines that perform best in the area are tested and selected to be brought into the open field in the following agricultural years".

Thus, the contested measure does not focus exclusively on seed research activities, but on the important expertise Suba Seeds has acquired in the field of mechanics and innovative technologies for agriculture.

The measure also highlights that the transaction may result in the acquisition of the "information assets that the group holds about national suppliers of precision mechanics for agriculture and farms that interact with the Italian company".



In essence, the strategic assets are well identified, and those are significant in terms of critical productive factors, production technologies and information. With regard to Verisem's alleged marginality in the professional vegetable seeds market, which according to the applicant was a factor that the administration should have taken into account in its assessment, it should be noted that the Prime Ministerial Decree refers to the risks to national security relating to the "transfer of information, know-how and technologies held by the Italian companies of the Verisem B.V. group"; in this context, where the need is to protect the heritage of knowledge developed by the Italian companies, the measure was not obliged to differentiate, as the plaintiff contends, the professional market from the hobbyist market (where the Italian companies of the Verisem Group hold a market share of 20%-25% at the Italian level), since it is reasonable to believe that the innovative capacity of Italian companies in the field of agricultural crop mechanisation, and in particular by Suba Seeds, produces added value in both markets.

Nor can the complaints relating to the lack of reasons and the divergence of the veto measure from what was proposed at the preliminary investigation phase be upheld.

It should be noted that in the preliminary investigation phase, the task of the coordination group, which relies on the participatory contribution of the administrations involved, supported by the Department of Public Security, as well as of the participatory contribution of the parties involved in the acquisition, is to gather the technical assessment elements to be submitted to the Council of Ministers in session, which is therefore not bound or in any case required to adopt a stronger motivation in the event that different proposals are formulated in the preliminary investigation phase with respect to the exercise of the veto power. The Prime Ministerial Decree also clarifies in a comprehensive technical manner, in the terms set out above, the reasons why the prerequisites for the exercise of special powers are met.



As to the imposition of the veto, the decree contains an entirely logical justification as to the uselessness of imposing measures less burdensome than the prohibition of the transaction, such as possible prescriptions, in view of the circumstance, not disputed, that the actual owner of the acquiring company is the Chinese Government and of the difficulty of implementing truly effective enforcement measures in case of non-compliance with the prescriptions imposed for the transfer of the asset abroad.

Finally, the complaints, for violation of the principle of legality, against Article 11(1)(c) of Prime Ministerial Decree no. 179/2020, which the applicant contests for not having specifically identified the strategic assets in the agri-food industry susceptible to the application of the special powers provided for by Legislative Decree no. 21/2012, are unfounded.

The drafting technique used to identify the assets in the agri-food industry represents an appropriate compromise between protecting freedom of enterprise and guaranteeing national security, and takes into account the impossibility of a precise and detailed cataloguing of strategic assets. The formula used is also in line with Article 4 of the EU Regulation 2019/452 on the control of foreign direct investment in the Union, which, among the factors that Member States may take into account when determining whether a foreign direct investment may affect security or public order, refers verbatim to "security of supply of critical production factors, including energy and raw materials, as well as food security" in point (c).

In conclusion, in light of the foregoing, the appeal cannot be approved.

Due to the novelty of the issues raised, the costs of the litigation can be offset between the parties.

For these reasons

The Regional Administrative Court for Lazio (First Section), ruling definitively:

- orders the exclusion of the Presidency of the Republic from the proceedings; - dismisses the appeal.

Offsets the costs.



Orders that this judgement be enforced by the administrative authority.

Thus decided in Rome in the council chamber on 6 April 2022 with the participation of the magistrates:

Antonino Savo Amodio, President

Lucia Maria Brancatelli, Councillor, Issuing clerk

Filippo Maria Tropiano, Councillor

THE ISSUING CLERK

Lucia Maria Brancatelli

THE PRESIDENT

Antonino Savo Amodio

THE SECRETARY



REPUBBLICA ITALIANA

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 procedurali, 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., HortuSì 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