



EDITORIALE – 16 SETTEMBRE 2026

Società pubbliche tra razionalizzazione,
capacità amministrativa e autonomia
strategica: dalla riforma Madia al
PNRR e al nuovo scenario geopolitico

di Roberto Garofoli

Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

Società pubbliche tra razionalizzazione, capacità amministrativa e autonomia strategica: dalla riforma Madia al PNRR e al nuovo scenario geopolitico*

di Roberto Garofoli

Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

Abstract [It]: A dieci anni dalla riforma Madia, il ruolo delle società a partecipazione pubblica può essere riletto ripercorrendo tre stagioni segnate da profonde trasformazioni del contesto economico, istituzionale e geopolitico. Alla fase della razionalizzazione, nella quale il d.lgs. n. 175 del 2016 ha perseguito l'obiettivo di contenere il ricorso allo strumento societario e contrastarne gli abusi, è seguita la stagione del PNRR, che ha valorizzato le società pubbliche quale strumento di supporto alla capacità amministrativa e all'attuazione di programmi di investimento di eccezionale complessità. Il progressivo deterioramento dello scenario internazionale ha quindi aperto una terza fase, nella quale alcune partecipazioni pubbliche assumono una rinnovata valenza strategica in settori essenziali per la sicurezza economica e nazionale. Il contributo ricostruisce questa evoluzione mettendo in evidenza il rischio che nel passaggio a ciascuna delle fasi successive siano accantonati i giusti obiettivi perseguiti in quelle precedenti: essenziale, quindi, preservare gli obiettivi di razionalizzazione, consolidare le capacità operative sviluppate durante il PNRR e dotare lo Stato di criteri e strutture adeguati alla gestione delle partecipazioni strategiche.

1. Le tre fasi e il rischio di discontinuità nella gestione delle società a partecipazione pubblica

Nei 10 anni decorsi dal D. Lgs. n. 175 del 2016 sono emersi almeno *tre distinti approcci relativi alle società a partecipazione pubblica*, tutti spiegabili alla luce delle ragioni di contesto, non solo nazionale, che hanno contraddistinto *tre corrispondenti fasi della recente storia italiana*. Per ciascuna delle fasi che si indicheranno è consentito, infatti, cogliere distinte finalità perseguite quanto allo strumento societario:

- *limitarne e razionalizzarne l'impiego;*
- *valorizzarne le potenzialità operative in funzione di supplenza* rispetto ad un apparato amministrativo parzialmente inadeguato a realizzare poderosi e inediti piani di investimento pubblico;
- *considerarne e rilanciarne la valenza strategica* nel nuovo scenario geopolitico e geoeconomico.

È lungo questa tripartizione che può essere condotta l'analisi.

In una *prima fase*, culminata nell'approvazione del *Testo unico Madia*, a prevalere fu un'esigenza di ridimensionamento e razionalizzazione del fenomeno, arginandone abusi non poco diffusi: l'obiettivo

* Testo rivisto della Relazione tenuta al Seminario *Le società pubbliche a dieci anni dal testo unico*, Università degli Studi di Napoli Federico II, 27 marzo 2026.

prioritario fu dunque quello di circoscrivere il ricorso allo strumento societario, sottoponendolo a più stringenti condizioni di necessità, efficienza e controllo.

A partire dal 2021, alle prese con le difficoltà legate all'attuazione del *poteroso Programma di investimenti finanziato dal PNRR*, è emersa, invece, la diffusa tendenza a valorizzare alcune società pubbliche con l'obiettivo di rimediare alle datate inadeguatezze di capacità tecnica di un sistema amministrativo connotato da tassi di frammentazione molto elevati (emblematico il caso del ricorso di massa dei Comuni italiani a Invitalia). Lo strumento societario, da fenomeno da contenere e razionalizzare, è stato così progressivamente considerato anche come possibile risposta ai deficit di capacità amministrativa e attuativa delle amministrazioni pubbliche.

Accanto a queste due fasi se ne può scorgere una terza, corrispondente agli squilibri geopolitici epocali che, a far data dalla guerra in Ucraina, hanno innescato crescenti tendenze alla frammentazione economica globale, particolarmente rischiose per l'Europa e per l'Italia e per i rispettivi modelli di sviluppo economico, poggianti sull'apertura internazionale, sulla possibilità, cioè, di esportare e, soprattutto, di importare senza restrizione energia e materie prime. La guerra dei dazi è stata solo l'ultimo (certo preoccupante) sintomo di questo deterioramento. Sul versante della sicurezza, le stesse profonde trasformazioni dello scenario globale, con l'allentamento dell'ombrello difensivo statunitense, hanno al contempo indotto a ripensare l'approccio da tenere nelle politiche di difesa. In questo contesto è emerso il *rilevato strategico di alcune importanti società a partecipazione pubblica*, soprattutto quelle operanti nel settore energetico e in quello della difesa: non più soltanto strumenti di gestione o di attuazione amministrativa, dunque, ma anche possibili *leve di politica industriale, energetica e di sicurezza nazionale*. Diverse le questioni riemerse a fronte di un utilizzo così delicato dello strumento societario, dai criteri destinati a guidare la scelta politica di farvi ricorso alla verifica di adeguatezza dell'apparato amministrativo chiamato a istruire le decisioni del socio pubblico.

Le tre fasi restituiscono, pertanto, *tre diverse prospettive*.

Nel passaggio dall'una all'altra, la società a partecipazione pubblica è stata considerata, infatti, come:

- fenomeno da razionalizzare;
- strumento da valorizzare per accrescere la capacità di attuazione del sistema pubblico;
- *asset* strategico da utilizzare a tutela di interessi essenziali del Paese.

Evidente che ciascuna delle indicate fasi ha influenzato non poco il modo stesso in cui il fenomeno delle società a partecipazione pubblica è stato considerato, mettendone in risalto l'*estrema eterogeneità*, le *grandi potenzialità di alcune* o le *severe criticità di altre*.

È proprio il passaggio dall'una all'altra di queste prospettive a porre, tuttavia, un *problema centrale*.

Un'analisi in qualche modo diacronica conduce, infatti, a ravvisare un *rischio*: quello che, nel passaggio da una fase all'altra, finiscano per essere rimossi i giusti obiettivi sottesi alle politiche pubbliche messe in campo nella fase precedente, non dando necessaria continuità e attuazione alle linee di intervento in quella definite e talvolta cristallizzate in appositi meccanismi legislativi (è quel che pare accaduto per alcune delle misure Madia) oppure non consolidando le potenzialità che il ricorso al modello societario ha espresso nella fase precedente (è quel che rischia ora di verificarsi con la fine del PNRR).

Il punto non è, quindi, individuare quale dei tre approcci debba prevalere, ma verificare se sia possibile ricomporli entro una visione unitaria: preservare le esigenze di razionalizzazione, consolidare le capacità operative acquisite, dotarsi di criteri e strutture adeguati all'impiego strategico delle partecipazioni pubbliche.

2. La disciplina Madia del 2016 tra esigenze di riordino, contrasto agli abusi e attuazione

Nel 2016, quanto intervenne il D. Lgs. n. 175 del 2016, era in qualche modo in atto l'onda lunga di una crisi che aveva attraversato il mondo, l'Europa e l'Italia qualche anno prima.

Le crisi dell'epoca risalivano al periodo 2009-2014 (mutui subprime e debiti sovrani) e gli effetti istituzionali si erano tradotti in una nuova Governance economica europea, con l'approvazione del *Fiscal compact*, ossia con misure di convergenza e sorveglianza delle politiche economiche nazionali. Erano gli anni delle politiche di *spending review*, della razionalizzazione della spesa, della riduzione del *turn over*, delle misure vincolistiche.

Il D. Lgs. n. 175 del 2016 rispondeva anche, forse principalmente, a questa logica di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

2.1. L'eterogeneità del fenomeno e l'obiettivo di razionalizzazione normativa

Per vero, le logiche di fondo furono anche altre.

Come è noto, quello delle società a partecipazione pubblica, nonostante i tanti e precedenti tentativi di riduzione, era (ed è) un settore via via cresciuto.

In base al Rapporto ISTAT 2025, 7808 società partecipate, 924.000 addetti. Importante il portafoglio partecipativo del Mef, con 7 società quotate, tante società in settori cruciali, da quello energetico (Eni, Enel, Terna, Snam, Saipem, Italgas), a settori regolati e servizi pubblici (Poste, FS, RAI, Enav), alla difesa (Leonardo, Fincantieri).

Soprattutto, è un fenomeno eterogeneo, una *non categoria*¹ si è detto, se si esclude l'unico elemento comune della partecipazione pubblica e della forma societaria.

¹ CHITI, *Le carenze della disciplina delle società pubbliche e le linee direttrici per un riordino*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, 1115.

Al suo interno si muovono: società statali e locali; società a vocazione internazionale, di cui talune ben collocate nei mercati globali, altre di segno opposto; società che operano in settori monopolistici o oligopolistici e altre che operano nel mercato aperto; soprattutto, società che incarnano vere imprese e altre che (per funzioni esercitate o per intensità dei vincoli che le legano all'Amministrazione) sono così pesantemente segnate in senso pubblicistico da essere state incluse nella conosciuta espressione di “*semi Amministrazioni*” (*in house*, società cui vengono attribuite funzioni pubbliche o che prestano servizi strumentali alle funzioni pubbliche esercitate da autorità amministrative).

A questa evidente disomogeneità è corrisposta una disordinata regolazione del settore che si è manifestata:

- da un lato, in un certo *disordine regolativo*, dovuto alla frammentarietà, non organicità se non estemporaneità di frequenti interventi legislativi;
- dall'altro e soprattutto, nel *proliferare di discipline speciali* rispetto alla disciplina generale delle società commerciali.

La specialità delle società a partecipazione pubblica e della relativa disciplina non era certo un fenomeno nuovo nel nostro ordinamento. Si era manifestato già alla fine del XIX secolo e nei primi decenni del secolo scorso: si pensi, ai noti casi di Banca d'Italia, Agip, Agecontrol.

I regimi speciali introdotti dalla legislazione degli ultimi anni si erano andati tuttavia intensificando, con l'introduzione di sempre più vistose deviazioni dal modello societario.

Volendo schematizzare, si tratta di specialità che hanno riguardato:

- tanto il comportamento dell'azionista pubblico, per esempio con il subordinare l'esercizio dei poteri dell'azionista a prelievi deliberati amministrativi o con il prevedere limiti alla cedibilità;
- quanto direttamente lo statuto della società e la sua capacità operativa, con la definizione *ex lege* del capitale e dell'oggetto, la previsione di vincoli alla composizione azionaria o di poteri di direttive del ministro vigilante.

Soprattutto, nella legislazione più recente, si erano moltiplicate le deroghe al diritto comune, introdotte con riguardo non più a singole società ma a macrocategorie e in funzione di distinte finalità, in specie quelle di:

- ridimensionare il fenomeno, con previsioni volte a incidere sulla capacità stessa degli enti pubblici di costituire società o di entravi a far parte² o di ridurre l'impatto nella finanza pubblica (limiti alla composizione degli organi sociali, ai compensi, al ricorso ad arbitrati);

² Il riferimento è all'art. 3, comma 27, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (riprodotto con significative integrazioni nell'art. 4, d.lgs. n. 175 del 2016), secondo cui le Pubbliche Amministrazioni “*non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*”.

- moralizzarlo, con l'estensione delle normative in tema di trasparenza e anticorruzione;
- evitare l'elusione dei vincoli propri dell'Amministrazione pubblica, con l'introduzione per esempio di regole selettive per l'assunzione del personale³;
- limitare distorsioni concorrenziali, con previsioni volte a restringere gli ambiti entro i quali le società possono operare.

Tra gli obiettivi perseguiti dalla riforma del 2016 vi fu anche quello, quindi, di *semplificare e razionalizzare il quadro delle regole vigenti* dettando un *corpus* unitario per tutte le società a partecipazione pubblica, senza peraltro trascurare l'oggettiva eterogeneità del fenomeno e la necessità, pertanto, di introdurre regole differenziate per alcune tipologie.

In tale direzione, l'art. 1, D. Lgs. n. 175 del 2016, pur riferendo l'ambito soggettivo di applicazione dell'intero articolato normativo al *genus* "omnicomprensivo" delle "*società a totale o parziale partecipazione pubblica*", introduce rilevanti differenziazioni in omaggio all'esigenza di tener conto della disomogeneità del fenomeno delle società in mano pubblica:

- da un lato, prevede che le disposizioni del decreto si applicano alle *società quotate*⁴ solo se espressamente previsto (segnatamente, trovano specifica applicazione a tale tipologia societaria le disposizioni relative all'acquisto di partecipazioni in società già costituite nonché quelle disciplinanti la condotta dell'azionista pubblico)⁵;
- dall'altro lato, assegna un rilievo significativo, in sede di perimetrazione dell'estensione applicativa di numerose delle regole in esso contenute, alla distinzione tra società controllate (specificamente denominate come "*società a controllo pubblico*") e "*altre*" società partecipate, dettando per le prime più stringenti regole di *governance* interna.

Quanto al regime giuridico e ai rapporti tra la disciplina speciale dettata dallo stesso decreto e la disciplina comune, l'art. 1, comma 3, dispone che all'intero *genus* delle società a partecipazione pubblica (siano esse controllate o meno) si applicano "*le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato*", salve le espresse deroghe previste dal decreto⁶.

Lo stesso art. 1, comma 4, precisa, tuttavia, che "*Restano ferme*:"

³ Art. 18, comma 2, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge l. 6 agosto 2008, n. 133, con cui è stato imposto alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo l'adozione di criteri e modalità di selezione del personale coerenti con i principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

⁴ Ai sensi del successivo art. 2, comma 1, lett. p), per società quotate si intendono "*le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati.*"

⁵ Cfr. rispettivamente artt. 8, comma 3, e 9, comma 9.

⁶ In linea con quanto precedentemente previsto dall'art. 4, comma 13, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *spending review*).

- *le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse;*
- *le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di Amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni⁷.*

Conclusivamente, il testo unico si riferisce a tre tipologie di società pubbliche, il cui elemento discrezionale è costituito dalla entità della partecipazione detenuta dal socio pubblico:

1. le società a controllo pubblico (art. 2, lett. m);
2. le società a partecipazione pubblica o “*altre società partecipate*” (art. 2, lett. n);
3. le società *in house* (art. 2, lett. o).

La sussistenza o meno del controllo pubblico è particolarmente rilevante, poiché le disposizioni derogatorie alla disciplina di diritto comune sono prevalentemente disposte nei confronti delle società controllate.

Tra queste si rammentano:

- le previsioni sulla *governance* di cui all'art. 11, commi 1-3 e 4-15 (vincolo del numero dei componenti del consiglio di amministrazione, definizione di limiti al trattamento economico degli amministratori, regole sulla incompatibilità/inconferibilità degli incarichi);
- i principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione (art. 6);
- la disciplina delle crisi d'impresa (art. 14, commi 2 e 3);
- le regole sulla gestione dei rapporti di lavoro (art. 19, commi 1-4);
- i criteri in tema di trasparenza (art. 22).

2.2. Le misure rispondenti all'esigenza razionalizzare la spesa pubblica e arginare gli abusi

Prevalente fu, tuttavia, l'obiettivo di ridurre e razionalizzare la spesa pubblica.

Molte le misure del Decreto Madia direttamente riconducibili a quell'intento.

2.2.1. I limiti, sostanziali e procedurali, alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite

A questo obiettivo risponde senz'altro la disciplina dei limiti, sostanziali e procedurali, alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite.

⁷ Si consideri che non è stato modificato dal d.lgs. n. 175 del 2016 l'art. 29, l. 7 agosto 1990, n. 241, in forza del quale le norme sul procedimento si applicano anche “*alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative*”.

L'art. 4 prescrive che *“le Amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento dei propri scopi istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”*.

La disposizione riproduceva, per vero, l'art. 3, comma 27, l. n. 244 del 2007, abrogato dall'art. 28 del decreto.

Il D. Lgs. n. 175 del 2016, quindi, per ragioni di ordine finanziario connesse alla necessità di contenere entro limiti fisiologici la spesa pubblica, oltre che allo scopo di tutelare la concorrenza e il mercato, conferma il divieto per le Pubbliche amministrazioni di costituire società aventi ad oggetto attività di produzione di beni e di servizi *“non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*, nonché di assumere partecipazioni, anche solo di minoranza, in società già costituite.

Senonché, diversamente dall'abrogato art. 3, comma 27, l. n. 244 del 2007, l'art. 4, D. Lgs. n. 175 del 2016, non si limita a indicare l'illustrato criterio di *“stretta necessità”*, ma, con l'intento di rendere più stringente la disciplina rispetto all'obiettivo di riduzione del fenomeno della proliferazione di società pubbliche o miste, prevede anche un *“vincolo di attività”*, disponendo, al comma 2, che le Amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società *esclusivamente per lo svolgimento di attività tassativamente indicate*.

2.2.2. Gli obblighi di revisione ordinaria

Allo stesso obiettivo indicato, quello cioè di ridurre sul piano quantitativo il fenomeno e arginare gli abusi, rispondono anche altre misure introdotte dal D. Lgs. n. 175 del 2016.

È stata, in particolare, imposta una *revisione ordinaria annuale delle partecipazioni societarie di tutte le pubbliche amministrazioni*, con l'obbligo di monitoraggi successivi. Più nel dettaglio, gli enti devono svolgere ogni anno un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni. A questa analisi deve seguire un piano di riassetto qualora le partecipazioni pubbliche siano detenute in società che non rispettano alcune condizioni: per esempio perché prive di dipendenti, con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, con un fatturato medio non elevato nel triennio precedente.

L'obiettivo è quello di ridurre gli abusi del passato, costringendo gli enti pubblici a razionalizzare, anche con la cessione, partecipazioni in società costituite più per motivi politici e di consenso che per oggettive esigenze e logiche economiche.

2.2.2.1. Un obiettivo accantonato negli anni successivi

Concludendo con questa prima fase, l'obiettivo di ridurre gli abusi, tradottosi nella prescrizione dell'obbligo per le amministrazioni di far luogo ad una rigorosa revisione periodica, non pare sia stato perseguito con determinazione negli anni successivi.

I dati fin qui emersi sono importanti per comprendere quanto ci sarebbe da fare per realizzare gli obiettivi di razionalizzazione e riduzione perseguiti dal legislatore del 2016.

Dal Rapporto elaborato dal Mef nel 2026 sui dati relativi alle partecipazioni pubbliche dichiarate dalle amministrazioni al 31 dicembre 2023 risulta che, otto anni dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 175 del 2016, il processo di razionalizzazione stenta a decollare.

Dal Rapporto emerge, in particolare, che una percentuale significativa di partecipazioni societarie pubbliche è ancora priva dei requisiti necessari per poter essere mantenuta senza interventi di razionalizzazione.

Su 26.491 partecipazioni societarie prese in esame, 9.750 (circa il 37% del totale) non rispettano uno o più parametri previsti dal Testo unico Madia per il mantenimento; per l'80,17% delle 9.750 partecipazioni non conformi (pari a 7.817 partecipazioni) le pubbliche amministrazioni hanno espresso la volontà di mantenimento, nonostante l'obbligo di razionalizzazione disposto dal Testo Unico.

Si registra, pertanto, un tasso di adeguamento non esaltante delle amministrazioni all'obbligo di porre in essere misure di riduzione delle partecipazioni societarie non conformi ai parametri indicati dal D. Lgs. n. 175 del 2016.

3. La fase del PNRR e il ricorso alle società pubbliche

Il contesto finanziario del 2016 è radicalmente cambiato negli anni successivi, per effetto del sopraggiungere di altre crisi.

In risposta alla crisi pandemia il Piano nazionale di risposta e resilienza ha posto il sistema amministrativo alle prese con un piano di investimento di dimensioni e complessità inedite, oltre che con un metodo nuovo, quello dei *target* e delle *milestone* monitorate semestralmente.

Non poche le difficoltà emerse nell'attuazione del PNRR, riflesso di debolezze più profonde e risalenti dell'amministrazione italiana. In molti settori, in particolare laddove gli interventi da realizzare hanno richiesto una progettazione specialistica, la gestione di procedure di affidamento complesse, attività di rendicontazione, competenze digitali e valutazioni economico-finanziarie, molte Amministrazioni hanno fatto ricorso a società a partecipazione pubblica per ovviare alle lacune di capacità amministrative e tecniche, frutto anche di una a lungo non governata frammentazione amministrativa.

Il ricorso alle società a partecipazione pubblica è stato un fenomeno diffuso, ancorché non riconducibile a un modello unitario.

Le partecipate sono state infatti impiegate, a seconda dei casi, come soggetti attuatori, strutture di supporto tecnico-amministrativo, centrali di committenza.

3.1. Il caso Invitalia e l'opportunità di consolidarne a regime il modello anche dopo la chiusura del PNRR

Significativo è stato il ricorso ad Invitalia

In forza di una espressa previsione normativa⁸, che attribuisce alle amministrazioni titolari degli interventi PNRR la possibilità di avvalersi del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate e del conseguente Accordo ANCI-Invitalia, sottoscritto il 24 novembre 2021, Invitalia ha messo a disposizione dei Comuni procedure centralizzate di gara, procedimenti amministrativi standardizzati e, in particolare, accordi quadro con elenchi di fornitori suddivisi in base alle differenti misure del PNRR. Un modello organizzativo che ha consentito di concentrare in procedure aggregate una pluralità di affidamenti, altrimenti oggetto di un numero molto elevato di gare. La suddivisione in lotti territoriali e sub-lotti prestazionali ha consentito ai Comuni di disporre, per ciascun intervento, di operatori economici selezionati per le diverse fasi del ciclo di realizzazione.

Tra il 2022 e il 2024, Invitalia ha attivato 36 procedure, suddivise in 129 lotti su base geografica: 55 per gli asili nido, 20 per le nuove scuole, 28 per il PINQuA⁹ e 26 per i Piani urbani integrati.

In concreto, Invitalia ha provveduto a predisporre gli atti di gara, gestire le procedure, valutare le offerte tecniche ed economiche, i controlli sui requisiti, i controlli antimafia, assistere le Amministrazioni in sede di varianti, fino all'aggiudicazione. Al 31 dicembre 2025 gli accordi quadro hanno coinvolto 645 soggetti attuatori, 1.194 interventi, 968 operatori economici aggiudicatari e 2.000 prestazioni attivate, pari all'89% del totale previsto dagli accordi quadro.

I punti di forza sono stati: l'avere a disposizione un'unica convenzione MEF-RGS attraverso la quale è stato reso disponibile il supporto tecnico-operativo alle amministrazioni centrali titolari di investimenti PNRR/PNC e, per il loro tramite, ai soggetti attuatori, riducendo gli adempimenti amministrativi e i

⁸ Art. 10, comma 6-*quater*, D.L. n. 77 del 2021.

⁹ Ci si riferisce al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. È un programma di investimenti promosso dal Ministero delle infrastrutture per finanziare interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana, con l'obiettivo di rispondere al disagio abitativo e di riqualificare aree urbane fragili o degradate. Il fondo PINQuA è stato istituito con la legge di bilancio 2020 mentre i termini, i contenuti e i criteri di valutazione delle proposte sono stati definiti dal decreto interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020. A seguito dell'inserimento nel PNRR, il programma è stato collocato nella Missione 5, Componente 2, dedicata a coesione, inclusione, infrastrutture sociali e rigenerazione urbana.

tempi di attivazione; l'applicazione uniforme dei principi, priorità trasversali e condizionalità PNRR (DNSH, pari opportunità generazionale e di genere); la standardizzazione e accelerazione delle procedure. Diversi gli ambiti di intervento: dall'edilizia scolastica alla riqualificazione urbana.

L'esperienza maturata da Invitalia nell'ambito del PNRR ha dimostrato l'efficacia di un approccio fondato sulla *specializzazione per fasi*, oltre che *per filiere tematiche* (edilizia scolastica, sanitaria, infrastrutture idriche, riqualificazione urbana).

Questa scelta organizzativa ha permesso di costituire *team* multidisciplinari con conoscenza profonda delle specificità normative, tecniche e procedurali di ciascun settore, accelerando i processi decisionali e riducendo margini di errore. La standardizzazione delle procedure operative all'interno di ciascuna filiera ha ulteriormente accresciuto l'efficienza, consentendo economie di scala e facilitando il trasferimento di buone pratiche.

Si è in tal modo provato a *colmare il gap di competenze specialistiche in alcuni ambiti della macchina amministrativa*, garantendo conformità normativa e gestione uniforme dei processi, trasferimento di *know-how* operativo attraverso la formazione e la messa a punto di processi replicabili e scalabili.

È un *modello organizzativo che merita di essere consolidato*, offrendo un supporto nei settori in cui la frammentazione amministrativa continua a ostacolare l'attuazione degli investimenti.

La conseguente specializzazione per fasi si realizzerebbe, quindi, rimettendo ad Invitalia la gestione della procedura di selezione del contraente: le Amministrazioni continuerebbero a gestire, dovendo attrezzarsi per farlo adeguatamente, quelle a monte di programmazione e a valle di esecuzione¹⁰.

4. Il periodo degli squilibri geopolitici e delle guerre: il ricorso allo strumento societario per conquistare spazi di autonomia strategica

Con la guerra in Ucraina del 2022 e il prevalere di *logiche di competizione e potenza nella regolazione dei rapporti tra Stati e aree del mondo*, si è sviluppata la consapevolezza della necessità di sviluppare spazi di autonomia strategica in ambiti cruciali per la sicurezza economica europea, non solo italiana.

Le tendenze alla frammentazione economica globale, la guerra dei dazi, i rischi di allentamento dell'ombrello difensivo statunitense, hanno fatto emergere con prepotenza ragioni di sicurezza europea e nazionale.

¹⁰ GAROFOLI (a cura di), Rapporto *Le Leve per la crescita. Coesione, competitività e modernizzazione istituzionale oltre la stagione del Pnrr*, Il Mulino, 2026.

4.1. Tracciare il confine tra Stato e mercato: il criterio della strategicità dei settori e degli *asset* aziendali

In questo rinnovato contesto alcune società a partecipazione pubblica possono rivelarsi cruciali nel consentire di perseguire obiettivi di autonomia in settori considerati strategici, dall'approvvigionamento energetico a quelli legati alla transizione digitale e ambientale.

Lo Stato italiano ha, del resto, un peso tuttora assai rilevante come azionista di società strategiche per l'economia nazionale: Eni, Enel, Terna e Snam nell'energia, Leonardo e Fincantieri nella Difesa, Cdp nel sostegno degli investimenti.

Lo è in forza di scelte fatte perlopiù in passato, talune anche più di recente.

La definizione del confine tra Stato e mercato è stata da sempre una delle scelte di politica economica più rilevanti cui è chiamato chi governa.¹¹

In un mondo nel quale crescono la frammentazione economica e la competizione tra Stati e blocchi di Paesi, tracciare il confine tra Stato e mercato è ancor più complicato; non vanno, infatti, trascurate le interferenze del tema con i profili di sicurezza nazionale, non solo militare, ma anche economica, sanitaria, energetica, idrica, tecnologica.

Il criterio da seguire nel decidere cosa acquisire, mantenere, dismettere dovrebbe ora sempre più ruotare attorno al carattere strategico dei settori e delle aziende.

La valutazione di strategicità, pur per sua natura variabile nel tempo, presuppone del resto una visione di medio termine del Paese e della sua traiettoria di sviluppo e non può non tener conto dei cambiamenti profondi dello scenario internazionale e della conseguente necessità del Paese di ritagliarsi spazi di autonomia produttiva in settori che, più di altri, coinvolgono la sicurezza nazionale (energia, difesa, semiconduttori, transizioni ambientale e tecnologica).

Sono scelte con una componente «politica» di indubbia consistenza.

4.2. Gli apparati amministrativi: il carattere non burocratico dei compiti dello Stato azionista e l'adeguatezza del modello ministeriale italiano

Nel mettere a fuoco scenari complessi e nel tracciare strategie industriali è tuttavia necessario che i governi siano affiancati da un sistema istituzionale e da strutture anche amministrative all'altezza delle sfide poste dalle trasformazioni repentine e talvolta epocali che attraversano settori interi dell'economia.

La possibilità di contare su un sistema istituzionale e amministrativo adeguato agevolerebbe l'assunzione di scelte politiche consapevoli, assicurando (laddove necessario) continuità nelle grandi linee di politica industriale, attenuando il rischio di inconsapevole cattura dei decisori politici.

¹¹ GIAVAZZI, *Il confine tra Stato e mercato*, in «Corriere della Sera», 4 gennaio 2024.

Altrettanto indispensabile è che la corretta attuazione delle scelte politiche sia assicurata da apparati adeguati, in grado di monitorarne l'andamento.

Disponiamo di strutture e di meccanismi istituzionali idonei in questa prospettiva?

Una volta assunta la decisione di acquisire o mantenere partecipazioni in società, tanto più quelle strategiche, lo Stato dispone di un apparato che gli consenta di esercitare adeguatamente il ruolo di azionista?

È un aspetto centrale, tanto più se si considera che ruolo e compiti dello Stato azionista sono di frequente più complessi rispetto a quel che accade per gli investitori privati: non è affatto agevole conciliare, infatti, con le logiche di mercato e le compatibilità aziendali (da tenere sempre in rigorosa considerazione) quelle attente alle linee di sviluppo economico e sociale del Paese.

Lo Stato azionista, pur dovendo rigorosamente rispettare le logiche di mercato cui quelle aziende soggiacciono, non può disinteressarsi delle priorità di politica industriale e di sicurezza nazionale del Paese.

Si tratta di un'attività poco burocratica. Richiede la capacità di avere una visione strategica, una conoscenza profonda dei singoli settori economici, una lucida consapevolezza delle correlazioni tra logiche di mercato e priorità ed esigenze di politica industriale del Paese.

Per esercitare i diritti di azionista, il Ministro dell'Economia utilizza le strutture amministrative del suo ministero, chiamate a svolgere delicatissimi compiti istruttori.

Nel 2023, il Ministero è stato oggetto di un intervento di riorganizzazione, con una scissione del dipartimento del Tesoro in due diversi dipartimenti: quello del Tesoro e quello dell'Economia. La riforma risponde alla logica di disporre di una struttura dipartimentale dedicata, focalizzata sul tema.

C'è da chiedersi se la riforma possa preludere a un'ulteriore evoluzione organizzativa che consenta di innalzare la capacità amministrativa in un settore così cruciale.

Quello *ministeriale* è un modello organizzativo molto diffuso nella gestione delle partecipazioni statali. Pochi Stati gestiscono infatti le partecipazioni azionarie dello Stato ricorrendo a pubbliche amministrazioni specializzate diverse dal ministero dell'Economia: tra queste, Finlandia, Francia, Corea del Sud, Slovenia, Spagna e Svezia.

In Francia opera l'*Agence des participations de l'État*. È una figura organizzativa non conosciuta dall'ordinamento italiano, equiparabile solo in parte a un'agenzia. Un modello, quest'ultimo, che presenta criticità e vantaggi.

Tra le criticità, quella di essere parte di un più ampio fenomeno di fuga dal modello ministeriale che ha in parte finito per impoverirne le strutture, rischio, quest'ultimo, cui si aggiunge quello di una riduzione del tasso di partecipazione al circuito decisionale governativo.

Rispetto ad altri modelli organizzativi, in realtà, l'agenzia è pur sempre un'amministrazione dello Stato e ha uno stretto legame con un ministero. Se ben congegnata, può essere un modello idoneo a conciliare con l'esigenza di una più efficiente e specializzata gestione delle partecipazioni societarie – non indifferente alle strategie di politica economica e industriale del Paese – quella di frapporre un filtro tecnico tra politica (cui pure spetta l'esercizio dei diritti dell'azionista) e le società a partecipazione statali, così attenuando in parte la tentazione di politicizzare le decisioni che l'azionista deve assumere.

In ogni caso, che si tratti di una direzione del Mef o di un'agenzia vigilata dallo stesso ministero, quel che è decisivo è che la struttura abbia competenze e professionalità adeguate.

Nonostante la recente riorganizzazione del ministero dell'Economia, i dati relativi al numero del personale impiegato, ai profili professionali coinvolti, all'età media attestano un'esigenza di rafforzamento. Vanno rafforzati i profili tecnici; più in generale, specializzazione del personale e articolazione per settori di intervento delle società partecipate (energia, gas, servizi e finanza, industria) sono senza dubbio migliorabili¹².

¹² GAROFOLI, MATTARELLA, *Governare le fragilità*, Mondadori, 2025.