



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Oggetto

Ricorso contro decisioni di giudici speciali

Composta da

Pasquale D'ASCOLA	- Primo Presidente -	
Maria ACIERNO	- Presidente di Sezione -	R.G.N. 20892/2025
Lucia ESPOSITO	- Presidente di Sezione -	
Enzo VINCENTI	- Presidente di Sezione -	Cron.
Emilio IANNELLO	- Consigliere Rel. -	CC - 14/04/2026
Andreina GIUDICEPIETRO	- Consigliere -	
Alberto PAZZI	- Consigliere -	
Rossana GIANNACCARI	- Consigliere -	
Marco DELL'UTRI	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso iscritto al n. 20892/2025 R.G. proposto da

██████████ rappresentato e difeso dagli Avv.ti Prof. ██████████

██████████ e ██████████, domiciliato digitalmente *ex lege*;

- *ricorrente* -

contro

Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, domiciliato digitalmente *ex lege*;

- *controricorrente* -

avverso la sentenza della Corte dei conti, Seconda Sezione



Giurisdizionale Centrale d'Appello, n. 50/2025, depositata il 10 marzo 2025.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 14 aprile 2026 dal Consigliere Emilio Iannello.

FATTI DI CAUSA

1. La Procura regionale presso la Corte dei conti per il Lazio convenne in giudizio, nel 2022, ██████████ chiedendone la condanna al risarcimento del danno, quantificato in complessivi euro 1.838.540,00, oltre interessi e rivalutazione monetaria, cagionato per avere disposto, in concorso con altri dirigenti dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS), tra il 2016 e il 2017, due affidamenti in favore della società ██████████ s.r.l., tramite procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando, in difetto dei presupposti di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016 (codice dei contratti pubblici, *ratione temporis* applicabile).

Con sentenza n. 510/2023 del 17 luglio 2023, la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti, disattesa la preliminare eccezione di difetto di giurisdizione, in parziale accoglimento della domanda lo condannò al pagamento: a) in solido con altri, della somma di euro 800.000,00 per il danno relativo all'*upgrade* delle macchine ██████████ (etichette "*made in*"); b) della ulteriore somma di euro 400.000,00 per il danno relativo all'*upgrade* delle macchine ██████████ (scontrini gioco lotto).

2. La Corte dei conti, Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello, con sentenza n. 50/2025, resa pubblica il 10 marzo 2025, rigettata la reiterata eccezione di difetto di giurisdizione, ha ridotto la condanna all'importo di euro 157.075,00, posto a carico del ██████████ in solido con altro appellante.

In punto di giurisdizione i giudici contabili d'appello hanno in sintesi rilevato che:

– l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., pur formalmente società per azioni, è qualificabile come *società legale*, in quanto: la



trasformazione da ente pubblico economico a S.p.A. è avvenuta per legge (d.lgs. 21 aprile 1999, n. 116, art. 1, e delibera CIPE 2 agosto 2002), non per scelta negoziale; l'intero capitale sociale è attribuito *ex lege* al MEF; l'oggetto sociale è predeterminato normativamente (art. 2, d.lgs. n. 116 del 1999) e consiste nello svolgimento di attività di rilievo pubblicistico, molte delle quali in regime di esclusiva o monopolio legale (conio, carte valori, documenti di sicurezza, G.U., ecc.);

– nonostante la forma societaria, permangono plurimi indici sintomatici della natura pubblica, quali: la nomina degli organi sociali (Presidente, C.d.A., collegio dei revisori) mediante atti governativi o ministeriali; i poteri di indirizzo strategico vincolante del MEF (art. 4 d.lgs. n. 116 del 1999); in plurime occasioni è stato disposto per legge il rinnovo del c.d.a. dell'IPZS (art. 19, comma 11 e 12, d.l. 1° luglio 2009, n. 78; art. 10 del d.l. n. 70 del 13 maggio 2011), vincolandone l'azione a un "atto di indirizzo strategico" del Ministro dell'economia e delle finanze, e soltanto in ottemperanza agli atti di indirizzo (una volta emanati), l'Assemblea degli azionisti (*recte*, l'unico azionista) ha proceduto alla nomina dei nuovi componenti del c.d.a.; il controllo della Corte dei conti sugli enti *ex lege* 21 marzo 1958, n. 252; la separazione contabile per le attività svolte in regime di esclusiva; l'incidenza determinante dell'azionista pubblico unico sull'organizzazione e sulle decisioni strategiche;

– le disposizioni statutarie richiamate dagli appellanti non sono idonee a escludere la giurisdizione contabile, trattandosi di modelli di *governance* solo apparentemente privatistici e comunque subordinati alla fonte primaria; inoltre, l'art. 1, comma 4, lett. a), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (Tusp), salva espressamente le discipline speciali delle società a partecipazione pubblica "di diritto singolare", categoria nella quale rientra l'IPZS;



– il danno derivante dalla gestione delle risorse dell'IPZS integra danno erariale, in quanto incidente su risorse pubbliche e su un soggetto pubblico sostanziale;

– l'art. 12, comma 2, Tusp non limita, ma anzi conferma e amplia la giurisdizione contabile, anche oltre le società *in house*, quando il pregiudizio colpisce l'ente pubblico partecipante.

3. Avverso tale sentenza ■■■■■ propone ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, comma ottavo, Cost., con un solo motivo, cui resiste con controricorso la Procura generale presso la Corte dei conti.

Il ricorso è stato avviato alla trattazione camerale, ai sensi dell'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ.

Il Procuratore Generale ha depositato, in data 17 marzo 2026, conclusioni scritte con le quali ha chiesto il rigetto del ricorso.

Il ricorrente ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. La sentenza impugnata è stata resa anche nei confronti di altri soggetti, ritenuti solidalmente responsabili, riguardo ai quali il ricorso non risulta notificato; tuttavia, trattandosi di litisconsorti facoltativi ed essendo applicabile, in conseguenza, l'art. 332 cod. proc. civ., non occorre far luogo all'ordine di notificazione dell'impugnazione ai sensi di tale norma, essendo ormai l'impugnazione per essi preclusa.

2. Con l'unico complesso motivo il ricorrente denuncia «*violazione dei limiti della giurisdizione sotto forma del difetto relativo di giurisdizione ai sensi degli artt. 360, comma 1, n. 1, e 362 c.p.c., dell'art. 111 Cost. e dell'art. 1 e art. 207 c.g.c.; violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del Tusp e dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20*», lamentando l'erroneo rigetto della iterata preliminare eccezione di difetto (relativo) di giurisdizione.

In sintesi assume che:

A) IPZS, a seguito della trasformazione in società per azioni disposta in attuazione della Delibera CIPE n. 59/2002, costituisce una



società di diritto comune, ancorché a controllo pubblico, assoggettata alle ordinarie regole civilistiche e alla disciplina del Tusp, senza conservare tratti pubblicistici tali da giustificare la giurisdizione contabile sui danni al suo patrimonio;

B) per le società a partecipazione pubblica diverse da quelle *in house*, l'art. 12 Tusp ha introdotto un sistema di "doppio binario": il danno al patrimonio sociale cagionato da amministratori e dipendenti integrerebbe responsabilità da far valere davanti al giudice ordinario, mentre solo il danno direttamente arrecato al patrimonio del socio pubblico — o al valore della partecipazione — costituirebbe danno erariale rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti;

C) la deroga in favore della giurisdizione contabile sarebbe, per espressa scelta del legislatore delegato, limitata alle sole società *in house* (art. 12, comma 1, Tusp), non essendo stata prevista alcuna ulteriore attrazione alla giurisdizione della Corte dei conti delle c.d. *società legali*, sicché l'estensione operata dal giudice contabile violerebbe l'art. 103, secondo comma, Cost., in assenza di una specifica disposizione di legge;

D) deporrebbero in tal senso:

i) il dato normativo positivo, soggetto a restrittiva interpretazione e chiaro nel consentire la deroga alla regola generale in tema di riparto di giurisdizione nei confronti delle sole società *in house*;

ii) una corretta lettura dell'art. 1, comma 4, lett. a), del Tusp [ai sensi del quale «*Restano ferme: a) 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*»] posto che, diversamente da quanto implicitamente ritenuto nella sentenza impugnata, nessuna delle 'leggi' o 'regolamenti' richiamate, che regolano le 'società legali', sottopone queste ultime alla giurisdizione contabile;



iii) la genesi dell'attuale formulazione dell'art. 12 che, su sollecitazione del Consiglio di Stato in sede consultiva, inserì solo in un secondo momento, in un testo che non prevedeva in origine alcuna eccezione, l'inciso che fa "*salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house*», senza dunque alcun esplicito riferimento alle società c.d. *legali* o di diritto singolare;

iv) l'argomento logico per cui l'estensione della giurisdizione contabile finirebbe con lo svilire la *ratio* sottesa al processo di privatizzazione, che è quella – tra l'altro – di permettere agli (ex) enti pubblici di svolgere la propria attività (anche pubblicistica) secondo un modello di autonomia gestionale e di libertà imprenditoriale, sollevando i decisori dal fenomeno di *paralisi decisionale* in cui la paura di dover rispondere di eventuali danni erariali frenerebbe l'iniziativa imprenditoriale;

E) IPZS non presenterebbe, comunque, gli indici sintomatici che, secondo la giurisprudenza, connotano le società legali (genesì coattiva, oggetto sociale rigidamente predeterminato e non modificabile con atti negoziali, controlli pubblici penetranti, finanziamento mediante entrate pubbliche), differenziandosi, sotto tali profili, da società quali ■■■■■ ENAV o ANAS; argomenta in tal senso che:

i) la l. 13 luglio 1966, n. 559, nel disporre la trasformazione dell'ente pubblico "Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato" in società per azioni, fissava le regole da applicare a tale ente – tra cui quelle in tema di modalità di nomina del Presidente (con d.P.R., su proposta del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri); patrocinio dell'Avvocatura dello Stato; vigilanza del Ministro del Tesoro – solo nelle more di trasformazione dello stesso in società, alla stregua dunque di disposizioni meramente interinali;

ii) una volta attuata la privatizzazione con la Deliberazione CIPE, la Società è oramai disciplinata dal proprio Statuto, dalle cui disposizioni emerge che essa: ha perso la precedente qualificazione di "*ente*



pubblico economico"; non è sottoposta alla vigilanza del Ministero del Tesoro (oggi MEF); non può avvalersi dell'ausilio dell'Avvocatura dello Stato; trova le proprie regole di vita societaria nel proprio Statuto e nel Tusp, restando dunque la nomina del Presidente e del Consiglio di Amministrazione regolate secondo gli ordinari meccanismi civilistici; predispone il bilancio in conformità alle disposizioni del codice civile; esercita, indistintamente ed equiordinatamente, la propria attività in favore di soggetti pubblici e privati, in esclusiva e nel libero mercato;

iii) in siffatto contesto, la circostanza che l'IPZS sia stato trasformato in società non per scelta negoziale, bensì per effetto di legge, non è *ex se* sufficiente a determinarne la qualificazione in termini di società legale, occorrendo verificare se la trasformazione da ente pubblico economico in società per azioni ne abbia davvero comportato il mutamento della natura giuridica o se, invece, non ne abbia intaccato gli essenziali connotati pubblicistici [requisito in mancanza del quale è stata affermata la giurisdizione del giudice ordinario e non già del giudice contabile per il danno patrimoniale subito dalla compagine sociale nei casi di ██████████ S.p.A. (*cfr.*, Cass., Sez. Un., 9 marzo 2012, n. 3692), di ██████████ S.p.A. (*cfr.*, Cass., Sez. Un., 13 novembre 2015, n. 23306) o, ancora, di ██████████ S.p.A. (*cfr.*, Cass., Sez. Un., 22 gennaio 2015, n. 1159)];

iv) nemmeno rileva che l'azionariato della società sia interamente pubblico (Cass., Sez. Un., ordinanza 27 dicembre 2017, n. 30978);

v) non rileva nemmeno che determinate attività siano svolte in regime di esclusiva e di separazione contabile, dal momento che: la legge n. 599 del 1966 enuclea espressamente attività che sono svolte nel libero mercato sia nei confronti dell'amministrazione che nei confronti di soggetti privati; numerose attività che, secondo lo Statuto, andrebbero svolte 'in favore di amministrazioni' non sono svolte, tuttavia, in regime di esclusiva o privativa nei confronti di queste ultime; le attività svolte in esclusiva e quelle svolte a mercato sono equiordinate e non v'è alcuna previsione che imponga la prevalenza



delle prime rispetto alle seconde; le attività svolte dalla Società non sono strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali del MEF (a differenza di quanto deve invece dirsi ad es. per la █████ è ben possibile, per l'IPZS, modificare e ampliare il proprio oggetto sociale secondo le regole civilistiche;

vi) erra il giudice d'appello a ritenere che l'IPZS avrebbe uno 'statuto speciale' quanto a poteri e procedure di nomina del Presidente e degli organi sociali;

vii) gli atti di indirizzo del socio pubblico non sono, comunque, qualificabili *sic et simpliciter* come ingerenze che lo Stato o il Ministero esercitano nei confronti dell'attività o dell'operato dell'IPZS, né tantomeno sono idonei a sottoporre la Società (a dispetto di quanto ritenuto in Sentenza) a «una fitta rete di controlli apprestati dal socio pubblico»; lungi dal poter essere considerati uno strumento di 'compressione' dell'autonomia decisionale della Società, gli atti di indirizzo richiamati in sentenza altro non sono stati se non una irrituale forma conferita all'esercizio dei poteri del socio nel contesto di una società a controllo pubblico in un periodo di trasformazione della stessa verso un modello di diritto comune; a tutto concedere si tratterebbe comunque ancora di aspetti non decisivi ai fini in questione, come ritenuto con riferimento a █████ S.p.a.;

viii) nemmeno può considerarsi indice sintomatico della natura di società c.d. legale o di diritto singolare il permanere del controllo della Corte dei conti ex lege 21 marzo 1958, n. 252, come ritenuto con riferimento a █████ S.p.A. (cfr., Cass., Sez. Un., 9 marzo 2012, n. 3692) e a █████ S.p.A. (cfr., Cass., Sez. Un., 22 gennaio 2015, n. 1159);

ix) non è possibile assimilare la condizione di IPZS a quella di società quali la █████ ENAV o ANAS per le quali la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto la natura di società di diritto singolare soggette alla giurisdizione contabile in ragione di circostanze non riscontrabili con riferimento a IPZS (soggezione ai poteri della



Commissione parlamentare di vigilanza, copertura dei costi di servizio con canoni di abbonamento aventi natura tributaria e altre forme di finanziamento pubblico per la ████████ attività svolte *ex lege* con oneri totalmente a carico dello Stato in favore di ENAV funzione del servizio pubblico essenziale da essa svolto; modifiche sul capitale sociale apportabili dal MEF, con il concerto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti facoltà di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato per quanto riguarda ANAS).

3. Reputa il Collegio che le questioni poste dagli argomenti di censura rivestono, per taluni profili, particolare rilevanza nomofilattica, che ne rendono opportuna la trattazione in pubblica udienza.

P.Q.M.

rimette la causa alla pubblica udienza e la rinvia a tal fine a nuovo ruolo.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, il 14 aprile 2026.

Il Presidente

Pasquale D'Ascola

