



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI ROMA
SEZIONE SESTA CIVILE

così composta:

dott. Antonio Perinelli

Presidente

dott. Raffaele Pasquale Luca Miele

Consigliere

dott. Luca Ponzillo

Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al numero 2030 del ruolo generale degli affari contenziosi
dell'anno 2023, vertente

TRA

Parte_1 (c.f. *P.IVA_1*) in persona del l.r.p.t.
domiciliata presso il difensore avv. DI BONITO LEOPOLDO che la rappresenta e
difende giusta procura in atti.

ATTORE IN RIASSUNZIONE

E

Controparte_1 (c.f. *P.IVA_2*)

Controparte_2 (c.f. *P.IVA_3*),

Controparte_3

(c.f. P.IVA_4), domiciliati presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (c.f. P.IVA_5 , che li rappresenta e difende ope legis.



CONVENUTI IN RIASSUNZIONE

OGGETTO: giudizio di rinvio a seguito di annullamento da parte della Corte di cassazione con sentenza n.3353/2023, della sentenza della Corte d'Appello civile di Roma n.3912/2020.

Ragioni in fatto e diritto della decisione

§ 1. — Con atto di citazione notificato in data 11.04.2023 la [...] *Parte_1* ha riassunto ex art.392 c.p.c. il giudizio in precedenza instaurato nei suoi confronti dal *Controparte_2*, dal *Controparte_3* e dall' *Controparte_1* ciò a seguito dell'ordinanza della Corte Suprema di Cassazione n.3353/2023 con cui è stata annullata la sentenza della Corte d'Appello civile di Roma n.3912/2020 che aveva in precedenza deciso l'impugnazione di lodo arbitrale con declaratoria di nullità, essendo la controversia devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

§ 2. — I fatti di causa sono ripercorsi nella sentenza della Corte di cassazione come di seguito riportato: *“La controversia ha ad oggetto la impugnazione del lodo del 14 e 15/11/2013 pronunciato tra la società *Parte_1* e il [...] *Controparte_3* il *Controparte_2* e l' *Controparte_1* del quale la Corte di appello di Roma ha dichiarato la nullità per essere la stessa devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La Corte, pur affermando che la sussistenza della giurisdizione amministrativa non osterebbe di per sé alla compromettibilità della controversia in arbitri, ha tuttavia ritenuto che le pretese patrimoniali azionate dalla società *CP_4* la quale, essendo concessionaria del servizio di raccolta e accettazione delle scommesse ippiche, aveva chiesto di accertare l'eccessiva onerosità del cd. “minimo garantito” previsto dall'art.5 del contratto di concessione, di risolvere il contratto per inadempimento dei Ministeri convenuti e di condannarli al risarcimento dei danni – implicassero l'esercizio di poteri autoritativi, concernenti anche l'attivazione dei meccanismi di raccolta delle scommesse a quota fissa e di accettazione*

delle stesse, riservati al giudice amministrativo. La società
propone ricorso con due mezzi, resistiti dai

Parte_1

[...]

Controparte_5

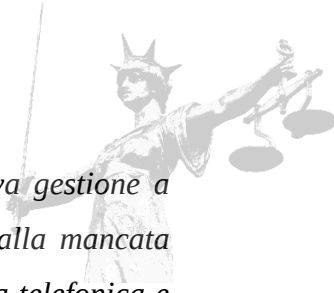
e l'

Controparte_1

[...] Le parti hanno presentato memorie. Con il primo motivo la ricorrente deduce omessa e insufficiente motivazione e violazione e falsa applicazione degli artt. 111 Cost. e 132 c.p.c., nella parte in cui la sentenza impugnata si era limitata a rinviare per relationem ad una identica questione già decisa dalla stessa Corte romana (sentenza n. 13940/2014), non rendendo percepibile il fondamento della decisione perché recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento. Con il secondo motivo la ricorrente deduce l'illegittimità della sentenza per motivi attinenti alla giurisdizione per avere la sentenza erroneamente accolto la censura dell'odierna parte resistente in punto di giurisdizione, ravvisando la giurisdizione del giudice amministrativo, anziché statuire che la questione controversa rientrava nella giurisdizione del giudice ordinario, con la conseguente sua compromettibilità in arbitri, in quanto trattavasi di controversia a contenuto meramente patrimoniale, nel quale non veniva in rilievo il potere della P.A. a tutela di interessi generali".

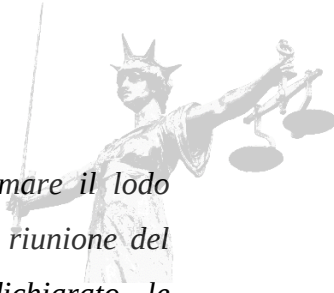
§ 3. — La Corte di cassazione con detta sentenza ha così deciso: "La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, anche per le spese".

§ 4. — La decisione è stata motivata come di seguito riportato: "Il ricorso può essere definito dalla sezione semplice, alla luce del principio secondo cui l'art. 374 c.p.c. va interpretato nel senso che, tranne nei casi di impugnazione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, i ricorsi che pongono questioni di giurisdizione possono essere trattati dalle sezioni semplici allorché sulla regola finale di riparto della giurisdizione «si sono già pronunciate le sezioni unite», ovvero sussistono ragioni di inammissibilità inerenti alla modalità di formulazione del motivo e all'esistenza di un giudicato sulla giurisdizione (SU n. 1599 del 2022). Nella specie, le Sezioni Unite si sono già pronunciate, enunciando il seguente condivisibile principio di diritto, dal quale la Corte distrettuale si è discostata, secondo cui, in tema di concessioni per l'esercizio di scommesse ippiche, la controversia introdotta per ottenere la condanna della P.A. concedente al risarcimento del danno derivato ai concessionari dal sopravvenuto mutamento delle condizioni economiche poste a base della convenzione



(per il venir meno di fatto della riserva esclusiva pubblica della relativa gestione a seguito dell'ingresso illegale nel mercato di operatori esteri), nonché dalla mancata attivazione di sistemi di accettazione di scommesse a quota fissa e per via telefonica e telematica, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, vertendo la stessa sulla fase di attuazione del rapporto concessorio e venendo in considerazione profili che attengono, non già all'esercizio di poteri autoritativi incidenti sul momento funzionale dello stesso rapporto, ma all'accertamento dell'inadempimento, da parte della P.A. concedente, alle obbligazioni sostanzianti il rapporto giuridico convenzionale a carattere paritetico, sicché la predetta controversia può essere compromessa in arbitrato rituale; pertanto, la controversia introdotta per ottenere la condanna della P.A. concedente al risarcimento del danno derivato ai concessionari (esercenti il servizio di raccolta delle scommesse ippiche) dal sopravvenuto mutamento delle condizioni economiche poste a base della convenzione (per il venir meno di fatto della riserva esclusiva pubblica della relativa gestione a seguito dell'ingresso illegale nel mercato di operatori esteri), nonché dalla mancata o ritardata attivazione – non essendovi ragione per distinguere le due ipotesi, contrariamente a quanto sostenuto dai CP_5 nella memoria – di sistemi di accettazione di scommesse a quota fissa e per via telefonica e telematica, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, vertendo la stessa sulla fase di attuazione del rapporto concessorio e venendo in considerazione profili che attengono, non già all'esercizio di poteri autoritativi incidenti sul momento funzionale dello stesso rapporto, ma all'accertamento dell'inadempimento, da parte della P.A. concedente, alle obbligazioni sostanzianti il rapporto giuridico convenzionale a carattere paritetico, sicché la predetta controversia può essere compromessa in arbitrato rituale (cfr. SU n. 23418 del 2020). L'eventuale implicazione di atti amministrativi nell'attivazione di determinati tipi di scommesse non incide sulla giurisdizione del giudice ordinario, il quale può valutarli e anche disapplicarli se illegittimi, con effetti limitati al rapporto processuale costituito in causa. Pertanto, i motivi di ricorso, congiuntamente esaminati, sono fondati: la controversia ha ad oggetto diritti soggettivi azionabili davanti al giudice ordinario ed è compromettibile in arbitri. La sentenza impugnata è cassata con rinvio alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, anche per le spese.”.

§ 5. — Con l'atto di citazione in riassunzione la Parte_1 ha chiesto di accogliersi le seguenti conclusioni: “Voglia Ill.mo Sig. Giudice adito,



contrariis rejectis: 1. accogliere il presente appello e, dunque, confermare il lodo arbitrale, sottoscritto dagli Arbitri riuniti in conferenza personale nella riunione del 14.15 novembre 2013, con il quale il Collegio Arbitrale ha dichiarato le Amministrazioni resistenti (Controparte_3 , Controparte_2 [...], l' Controparte_6 , nonché l' CP_7) responsabili dei denunziati ritardi e inadempimenti, condannandole in solido al risarcimento dei danni e, conseguentemente, a corrispondere in favore della [...]

Parte_1 “a) per il ritardo dal 1° gennaio 2000 a tutto aprile 2001 (16 mesi) nell’avvio dell’accettazione delle scommesse a quota fissa, la somma corrispondente allo 0.70 % di quanto alla stessa CP_1 già spettante come corrispettivo per effetto della raccolta, nello stesso periodo, delle scommesse a totalizzatore; b) per il ritardo dal 1° gennaio 2000 a tutto luglio 2000 (7 mesi) nell’avvio per l’accettazione delle scommesse a quota fissa, la somma corrispondente allo 0.70 % di quanto alla stessa CP_1 già spettante come corrispettivo per effetto della raccolta, nel medesimo periodo, delle scommesse a totalizzatore; c) per il ritardo dal 1° gennaio 2000 a tutto il 2005 nell’avvio per l’accettazione delle scommesse a totalizzatore nazionale, la somma corrispondente al 10 % di quanto alla stessa già spettante come corrispettivo per effetto della raccolta, nel medesimo periodo, delle scommesse a totalizzatore”; 2. con vittoria di spese e competenze di giudizio, con distrazione delle stesse a favore del sottoscritto procuratore antistatario.”.

§ 6. — L Controparte_1 il [...]

Controparte_2 ed il [...]

Controparte_3 si sono costituiti con comparsa depositata il 31.07.2023 ed hanno così concluso “sentir accogliere le seguenti conclusioni: per difetto di giurisdizione attenendo la materia controversa all’esercizio di poteri discrezionali della Pubblica amministrazione e che esula dalla competenza e poteri degli arbitri; che la clausola compromissoria non è opponibile alle amministrazioni convenute. Con vittoria di spese”.

§ 7. – All’udienza del 28.05.2025 i procuratori delle parti hanno precisato le conclusioni e discusso la causa ex art.281 sexies c.p.c. che è stata trattenuta in decisione secondo le forme previste dal novellato art.281 sexies c.p.c. il cui terzo comma - applicabile anche ai procedimenti già pendenti alla data del 28 febbraio 2023 secondo l’art.7, comma 3, d.lgs. 31 ottobre 2024, n.164 – prevede che “al termine della discussione orale il

giudice, se non provvede ai sensi del primo comma, deposita la sentenza nei successivi trenta giorni”.

§ 8. – La *Parte_1* con l’atto di riassunzione ha chiesto di confermare il lodo arbitrale sottoscritto dagli arbitri riuniti in conferenza nella riunione del 14-15 novembre 2013, in particolare evidenziando in relazione alla precedente impugnazione del lodo innanzi alla Corte d’appello che l’amministrazione, nel giudizio d’appello in precedenza iscritto al r.g.n.2570/2014, non aveva proposto impugnazione del lodo per una delle cause di nullità previste dall’art.829 c.p.c., avendo erroneamente indicato come cause di nullità circostanze non previste dall’art.829 c.p.c., riproponendo le medesime eccezioni già sollevate nel corso del giudizio arbitrale al fine di ottenere, con il giudizio di impugnazione, un riesame nel merito di quanto già deciso dal collegio arbitrale.

Deduceva che le Amministrazioni, nella rubrica del primo e del secondo motivo di ricorso avevano denunciato la nullità del lodo ex art. 829 comma 1 n. 1 (attinente all’invalidità della convenzione d'arbitrato) e n.3 (attinente alla nullità del lodo pronunciato da chi non poteva essere nominato arbitro a norma dell'articolo 812), ma poi nell’esplicitazione del motivo di ricorso si era fatto riferimento alla non deferibilità agli arbitri della materia trattata, vertendosi di materia esclusiva del giudice amministrativo aspetto affatto pertinente con l’art.829 comma primo n. 1 e 3, quindi evidenziava che nella rubrica del terzo e quarto motivo si era denunciata la nullità del lodo ex art.829 comma 1 n.1 (attinente all’invalidità della convenzione d'arbitrato) e n.4 (afferente la nullità del lodo pronunciato fuori dei limiti della convenzione d'arbitrato, ferma la disposizione dell'articolo 817, quarto comma, o del lodo che aveva deciso il merito della controversia in ogni altro caso in cui il merito non poteva essere deciso), precisando che le argomentazioni relative al terzo motivo di ricorso attenevano all’esercizio del potere di declinatoria contenuta nella clausola arbitrale, tutt’al più relative alla validità di detta clausola ma non alla validità della convenzione di arbitrato, infine le argomentazioni relative al quinto motivo, attenevano alla legittimazione passiva del *Controparte_2* e del *Controparte_3*, quindi concludeva sostenendo l’inammissibilità, improcedibilità e l’infondatezza dell’impugnazione avversaria.

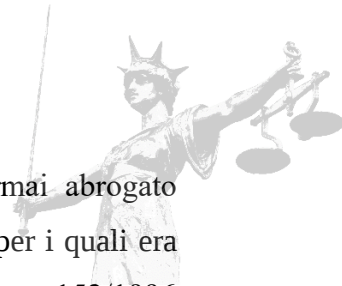
In particolare, quanto ai motivi avversari concernenti “L’ASSERITA “NULLITÀ E/O INESISTENZA DEL LODO PER DIFETTO DELLA “POTESTAS” DECISORIA DEGLI



ARBITRI, IN RELAZIONE ALL'ART. 829, PRIMO COMMA N. 1 E 4" – E ALLA "NULLITÀ DEL LODO EX ART. 829 COMMA 1 N. 4 C.P.C.. NON OPPONIBILITÀ CLAUSOLA COMPROMISSORIA" evidenziava che le Amministrazioni impugnanti avevano sostenuto che non vi erano i presupposti per la nomina degli arbitri avendo l'Amministrazione esercitato la declinatoria, ciò in considerazione dell'ingiustificato squilibrio delle posizioni delle parti, configurandosi in tal modo un arbitrato obbligatorio in contrasto con quanto affermato dalla Corte Cost. nella sentenza 152/1996 e con gli artt.1362 e 1363 c.c..

Indi riportato il testo della clausola compromissoria contenuta nell'accordo abbinato alla concessione: "*Articolo 15 – Risoluzione delle controversie – 1. Tutte le controversie tra i Controparte_8 Controparte_3 ed il concessionario, nascenti dalla esecuzione, interpretazione e risoluzione della presente convenzione possono essere decise da un collegio arbitrale di 4 membri dei quali uno designato dal Controparte_2 [...], uno dal Ministero per le politiche agricole, uno dal concessionario ed il quarto, con funzioni di Presidente, dai primi tre arbitri di comune accordo, ovvero, in mancanza di tale accordo, dal Presidente del Tribunale di Roma, il quale nominerà anche l'arbitro della parte che non vi abbia provveduto nel termine indicato nell'atto introduttivo del giudizio arbitrale. Resta salva la facoltà della declinatoria della competenza arbitrale, da parte del concessionario. 2. Gli arbitri giudicheranno secondo diritto applicando le norme del codice di procedura civile in materia di arbitrato rituale. L'arbitrato avrà sede in Roma. Il collegio arbitrale emetterà il proprio lodo entro centottanta giorni dalla data di accettazione della nomina da parte dell'ultimo arbitro. Il termine può essere prorogato una sola volta, su decisione del collegio e per un periodo non superiore ad ulteriori novanta giorni*" evidenziava che nonostante la clausola arbitrale prevedesse il potere di declinatoria per le sole concessionarie, le Amministrazioni chiamate in giudizio avevano esercitato la declinatoria della competenza arbitrale con atto notificato in data 15.01.2010, al quale l'agenzia di scommesse non aveva aderito in ragione dell'inesistenza di tale potere, quindi a seguito della domanda ex art. 809-810 c.p.c. i CP_5 avevano provveduto alla nomina dei loro arbitri con atto del 22.03.2010.

Deduceva inoltre che la clausola era perfettamente valida con conseguente legittima costituzione del Collegio arbitrale e che "l'immanenza della declinabilità" della competenza arbitrale era questione che si poneva esclusivamente in relazione agli



arbitrati cd. “obbligatori” (in particolare per quelli disciplinati dall’ormai abrogato capitolato generale dei lavori pubblici approvato con d.p.r.n.1063/1962), per i quali era stato necessario l’intervento della Corte costituzionale con la nota sentenza n.152/1996 per affermare l’incostituzionalità delle relative norme, con la conseguenza che per le clausole compromissorie di origine contrattuale o pattizia come quella di specie non si poneva affatto un problema di validità, trattandosi di espressione della libera autodeterminazione delle parti del rapporto, tanto più invocabile nella presente vicenda nella quale la clausola compromissoria era stata imposta autoritativamente dalle amministrazioni che ne avevano predisposto il testo.

Soggiungeva che il tenore testuale della clausola compromissoria in questione faceva “*salva la facoltà della declinatoria della competenza arbitrale, (unicamente) da parte del concessionario*”, mentre analoga facoltà non era invece prevista a favore delle amministrazioni concedenti.

Deduceva inoltre che il Presidente del Tribunale di Roma, cui si era ricorsi ex art. 809-810 c.p.c. per la nomina dell’arbitro, nell’ambito del suo potere di nomina aveva anche il compito di accertare l’esistenza della clausola compromissoria, nonché la concreta ricorrenza di eventuali limiti operativi pattiziamente convenuti nella clausola stessa e il Presidente nulla aveva rilevato ed aveva provveduto alla nomina del quarto arbitro.

Infine, quanto alla implicita facoltà di declinatoria evidenziava che non poteva essere considerata tale, atteso che non avrebbe avuto alcun senso la disposizione di cui al comma 3 dell’art. 86 della legge finanziaria 2008 (L. 24.12.2007 n. 244 e s.m.) che obbligava la P.A. di declinare la competenza arbitrale ma solo ove tale facoltà fosse prevista nelle clausole arbitrali inserite nei contratti. La clausola arbitrale in questione, quindi, era da ritenersi assolutamente valida e il collegio arbitrale validamente costituito.

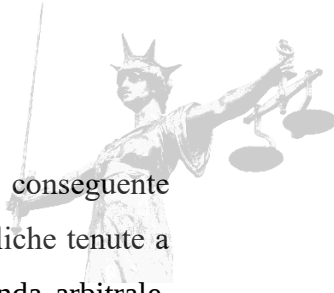
Quanto poi al “*DIFETTO DI LEGITTIMAZIONE PASSIVA DEL MINISTERO*

Controparte_2 DEL MINISTERO [...]

Controparte_3 IN RELAZIONE ALL’ART. 829 C.P.C.”

eccepiati dalle controparti per cui la legittimazione secondo la prospettazione avversaria sarebbe spettata all’ Controparte_6 e all’ CP_7

deduceva che a) le domande di cui alla procedura arbitrale (ed in maniera particolare la domanda risarcitoria) facevano riferimento agli anni 2000-2008, comprendendo, pertanto, un periodo temporale nel quale la successione di cui alle disposizioni

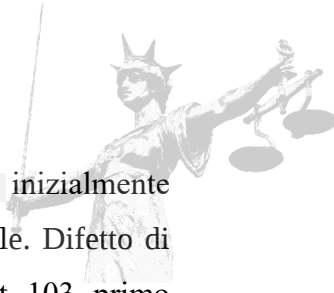


normative richiamate dall'Avvocatura non era ancora avvenuta, con conseguente necessità per l' CP_1 di chiamare in giudizio le Amministrazioni pubbliche tenute a rispondere per il loro operato negli anni cui faceva riferimento la domanda arbitrale, precisando peraltro di aver notificato la domanda arbitrale sia ai due CP_5 che all' CP_9 che all' CP_7 b) La clausola compromissoria inoltre prevedeva in maniera espressa che *“Tutte le controversie tra i Controparte_5 e per le politiche CP_3 ed il concessionario...possono essere decise da un collegio arbitrale di 4 membri dei quali uno designato dal Controparte_2, uno dal Ministero per le politiche agricole, uno dal concessionario ed il quarto, con funzioni di Presidente, dai primi tre arbitri di comune accordo, ovvero, in mancanza di tale accordo, dal Presidente del Tribunale di Roma...”*, quindi l'Agenzia ippica non avrebbe potuto instaurare un procedimento arbitrale nei confronti di un soggetto diverso da quelli risultanti dalla clausola, anche se, medio tempore, era intervenuta una successione a titolo particolare prevista per legge.

Soggiungeva che doveva esservi assoluta identità fra coloro che stipulavano la clausola compromissoria e coloro fra i quali sarebbe insorta la controversia, nel senso che la clausola definiva l'ambito soggettivo entro cui potevano essere individuati gli interessati dalle controversie da devolvere al giudizio arbitrale, essendo necessaria l'adesione del nuovo soggetto all'accordo arbitrale e il consenso delle parti originarie.

Allegava inoltre che l'Avvocatura dello Stato, pur eccependo il difetto di legittimazione del Controparte_2 nonché del Controparte_3 [...] e sostenuto la legittimazione passiva dell' CP_9 e dell' CP_7, si era quindi costituita in giudizio – oltre che per i due CP_5 - anche per l' CP_9 atteso che in virtù del DPR 33/2002 si era vista attribuire tutte le funzioni statali in materia di giochi pronostici e scommesse, quindi anche per questioni di economia processuale, si imponeva al procedimento arbitrale di avere un prosieguo dal momento che oltretutto le parti pubbliche erano debitamente rappresentate non da un solo arbitro ma da due arbitri.

§ 9. – Le Amministrazioni originariamente impugnanti a loro volta costituitesi nel presente giudizio hanno riproposto i motivi di impugnazione del procedimento r.g.n.2570/2014 insistendo per il relativo accoglimento salva la questione di giurisdizione su cui la S.C. si era già pronunciata a seguito del precedente ricorso.

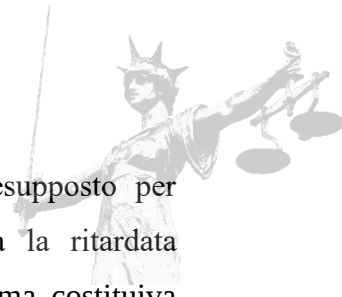


Le Amministrazioni convenute e l' *Controparte_1* inizialmente avevano impugnato il lodo per le seguenti ragioni 1) Nullità lodo arbitrale. Difetto di giurisdizione. Violazione di legge per erronea e falsa applicazione dell'art. 103, primo comma, Cost., dell'art. 15, lg. 6 dicembre 1971, n. 1034 nonché dell'art. 5 della l. 21 luglio 2000, n. 205, in relazione all'art. 829, primo comma, n. 3 cpc; 2) Nullità del lodo per difetto di giurisdizione in relazione all'art. 829, primo comma, n. 3 c.p.c. Violazione di legge per erronea applicazione artt.1218 e 2043 c.c.; 3) Nullità e/o inesistenza del lodo per difetto della "potestas" decisoria degli arbitri, in relazione all'art. 829, primo comma, n. 1 e n. 4; 4) Nullità del lodo ex art.829 comma 1 n.4 c.p.c. Non opponibilità clausola compromissoria; 5) Difetto di legittimazione passiva del [...] e del [...] e del [...] in relazione all'art. 829 c.p.c..

§ 9.1 - In particolare, richiamavano quanto al primo motivo d'impugnazione precedente della Corte di Appello di Roma ossia sentenza della III Sezione civile emessa nella causa r.g.n.2626/04 che pronunciatisi su vertenza analoga, avente ad oggetto le medesime questioni di fatto e diritto, aveva annullato lodo arbitrale emesso in data 26/05/2004, dichiarando il difetto di giurisdizione e di conseguenza la nullità del lodo arbitrale, trattandosi di questioni di natura pubblicista implicanti l'esercizio di poteri discrezionali autoritativi da parte della Pubblica Amministrazione.

§ 9.2 - Quanto al secondo motivo evidenziavano che il regime contrattuale ordinario, con la conseguente prescrizione ordinaria, non era pertinente al caso di specie precisando che la natura pubblicistica dell'illecito che aveva generato l'evento dannoso era dimostrata dalla circostanza che l'inadempienza dell'amministrazione, lamentata dalla controparte, era stata provocata dal ritardo nell'adozione di determinati atti amministrativi che costituivano presupposto indefettibile per l'attivazione di determinate tipologie di scommesse, nello specifico l'attivazione delle scommesse a totalizzatore e a quota fissa, che avevano richiesto l'adozione di atti generali di attuazione.

Precisavano che la tardiva adozione di poteri autoritativi (nonostante la sussistenza di un rapporto negoziale accessorio), alla cui tempestiva esplicazione il gestore ippico poteva vantare un interesse legittimo, determinavano l'insorgenza di responsabilità aquiliana extracontrattuale azionabile nel quinquennio decorrente dal verificarsi dei fatti dannosi (Cass. Sez. Un. n. 9004/2008).



Allegavano che l'adozione degli atti attuativi che costituivano il presupposto per l'attivazione delle tipologie di scommesse di cui l'attore lamentava la ritardata introduzione non rientrava nelle obbligazioni scaturenti dal contratto, ma costituiva espressione di un più generale potere autoritativo in capo alle amministrazioni e che il ritardo non era dipeso da inerzia dell'amministrazione ma dai tempi necessari per l'adozione degli atti amministrativi attuativi, tenuto conto di quanto previsto dall'art.4 co.5 del d.p.r.n.169 del 1998, sia per le scommesse a quota fissa sia per quelle a totalizzatore e per quelle telefoniche e telematiche.

Deducevano, quindi, in conclusione, che il collegio arbitrale aveva configurato come responsabilità contrattuale situazioni estranee alle obbligazioni nascenti dalla convenzione, ma derivanti dall'esercizio di poteri pubblicistici, così incorrendo nell'erronea e falsa applicazione dell'art.1218 c.c. e dell'art. 2043 c.c. nell'applicare il regime contrattuale ad una responsabilità di natura aquiliana che nel contempo aveva deciso su una questione estranea alla giurisdizione arbitrale e di competenza del giudice amministrativo in quanto attinente all'esercizio di poteri pubblicistici.

§ 9.3 - Quanto al terzo motivo evidenziavano che i **CP_5** e **CP_9** avevano reiteratamente eccepito l'inesistenza dei presupposti per la nomina degli arbitri e del giudizio arbitrale in ragione dell'avvenuta declinatoria deducendo che la previsione dell'art.15 di cui alla clausola compromissoria secondo cui "*resta salva la declinatoria della competenza arbitrale da parte del concessionario*", doveva essere intesa nel senso che una siffatta declinatoria era stata espressamente estesa in capo alle agenzie concessionarie ed era implicitamente ammessa in capo alle Amministrazioni concedenti, configurandosi diversamente un vero e proprio arbitrato obbligatorio in contrasto con i principi affermati dalla Corte Costituzionale con sentenza del 9.5.1996, n.152, vertendosi in materia di principi di ordine pubblico con la conseguenza che gli arbitri avrebbero violato i canoni ermeneutici dettati dal legislatore nel primo comma dell'art.1362 e nell'art.1363 c.c..

§ 9.4 - In relazione al quarto motivo deducevano che la clausola compromissoria aveva esaurito i suoi effetti con la scadenza naturale del contratto/convenzione abbinata alla concessione; allegavano che la clausola non poteva essere invocata, in quanto le eventuali controversie relative all'interpretazione, esecuzione e risoluzione della convenzione erano state implicitamente superate dal concessionario, il quale, con l'atto



di rinnovo, aveva convenzionalmente accettato diverse condizioni, dando luogo ad una “novazione oggettiva” del rapporto.

§ 9.5 - Infine in relazione al quinto motivo afferente il difetto di legittimazione passiva deducevano che l’opzione ermeneutica seguita dagli arbitri, era manifestamente infondata in quanto le disposizioni normative disciplinanti la materia unitamente alle relative relazioni di accompagnamento dimostravano che, nella specie, si era avuto sin dal 1.01.2001 il passaggio della titolarità delle concessioni di cui si controverteva, dapprima in capo all’Agenzia delle Entrate e successivamente in capo all’ *Controparte_10* e all’ *CP_7* con la conseguenza che al momento della domanda di arbitrato che aveva instaurato il rapporto processuale tra i titolari dei rapporti concessori e della relativa gestione, uniche legittimate passive rispetto alle domande inerenti detti rapporti, erano già l’ *Controparte_10*

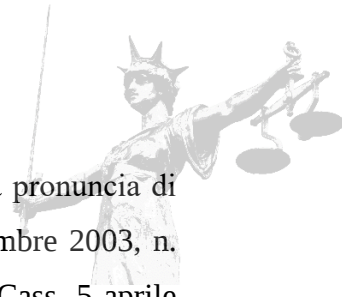
[...] relativamente alle concessioni aggiudicate con gara nel 1999 e l’ *CP_7* relativamente alle concessioni storiche, quindi il lodo era illegittimo per non aver riconosciuto tale difetto di legittimazione passiva.

Precisavano quindi che le competenze in materia di scommesse ippiche erano state “ereditate” a far data dal 2003 e che il D.P.R. n. 33 del 2002, emanato in attuazione dell’art. 12 della legge n. 383 del 18 ottobre 2001 e il D.L. n. 138 dell’8 luglio 2002, convertito in legge n. 178 del 2002 avevano unificato le competenze in materia di giochi, inizialmente ripartite tra il *Controparte_2* il *CP_11* e *CP_7* affidandole ad *CP_9* alla quale, in particolare, erano state attribuite le funzioni di regolazione, indirizzo, coordinamento e controllo dell’intero comparto del gioco pubblico, di talché non poteva opporsi ad *CP_9* la volontà di accettare la clausola compromissoria, formalmente introdotta da altri organi dell’amministrazione finanziaria, atteso che in sede di rinnovo delle concessioni in argomento - intervenuto con decreto direttoriale del 12 maggio 2006 - la clausola compromissoria non era stata prevista.

§ 10. – Ciò posto, osserva il Collegio che solo l’ultimo motivo di impugnazione del lodo in relazione al difetto di legittimazione passiva dei *CP_5* è fondato.

Deve peraltro in via del tutto preliminare, illustrarsi sinteticamente l’ambito del giudizio di rinvio.

Come è noto, nel giudizio di rinvio, che costituisce una nuova fase del processo, autonoma rispetto alle precedenti, finalizzata alla sostituzione della sentenza cassata,



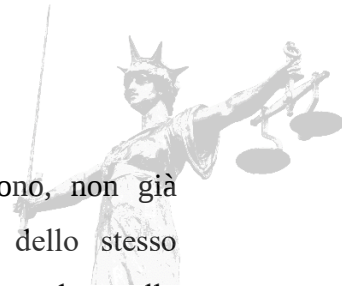
l'oggetto della controversia è chiuso e circoscritto nei limiti segnati dalla pronuncia di annullamento della Corte e sulle questioni da essa decise (Cass. 7 novembre 2003, n. 16694; Cass. 22 maggio 2006, n. 11939; Cass. 7 marzo 2011, n. 5381; Cass. 5 aprile 2013, n. 8381; Cass., Sez. Lav., 29 maggio 2014, n. 12102; Cass. 5 aprile 2016, n. 6552).

Ne consegue che: - per un verso, le parti non possono ampliare oltre tali limiti l'oggetto del giudizio di rinvio; - per altro verso, il giudice non può riesaminare gli antecedenti logici e giuridici delle questioni decise e non può procedere a una diversa qualificazione giuridica del rapporto controverso, ovvero all'esame di ogni altra questione, anche rilevabile d'ufficio, che tenda a porre nel nulla o a limitare gli effetti della sentenza di cassazione, in contrasto con il principio della sua intangibilità ed è tenuto ad uniformarsi ai principi di diritto enunciati nella pronuncia della Corte di Cassazione e a quanto ivi statuito, stante il disposto dell'art.384, comma 1, c.p.c., non potendone sindacare la giuridica correttezza né in caso di violazione di norme di diritto sostanziale o processuale, né alla stregua di arresti giurisprudenziali precedenti, contestuali o successivi della S.C..

In altri termini, il giudizio di rinvio conseguente a Cassazione, pur essendo dotato di autonomia, non dà vita a un nuovo e ulteriore procedimento, ma rappresenta una fase ulteriore di quello originario.

Si tratta, quindi, di un giudizio chiuso, nel quale il giudice del rinvio deve limitarsi a completare il sillogismo giudiziale e ad applicare il "dictum" della Cassazione a un materiale di cognizione già completo.

Ciò posto quanto ai primi due motivi, per le questioni afferenti la giurisdizione, a fronte di quanto appena osservato e disposto dalla S.C. con la sentenza n.3353 del 2023 che ha cassato la sentenza n.3912/2020 della Corte d'appello, deve ribadirsi il principio di diritto affermato dalla Cassazione nel risolvere le questioni di giurisdizione, ossia che la controversia introdotta per ottenere la condanna della P.A. concedente al risarcimento del danno derivato ai concessionari dal sopravvenuto mutamento delle condizioni economiche poste a base della convenzione (per il venir meno di fatto della riserva esclusiva pubblica della relativa gestione a seguito dell'ingresso illegale nel mercato di operatori esteri), nonché dalla mancata attivazione dei diversi sistemi di accettazione di scommesse, tra cui a quota fissa e per via telefonica e telematica, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, vertendo la stessa sulla fase di attuazione del



rapporto concessorio e venendo in considerazione profili che attengono, non già all'esercizio di poteri autoritativi incidenti sul momento funzionale dello stesso rapporto, ma all'accertamento dell'inadempimento, da parte della P.A. concedente alle obbligazioni sostanzianti il rapporto giuridico convenzionale a carattere paritetico, sicché la predetta controversia può essere compromessa in arbitrato rituale.

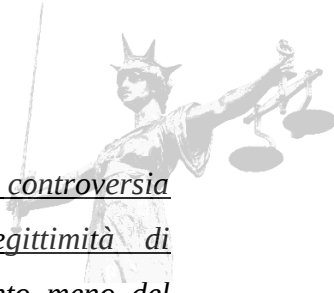
In detta pronuncia della S.C. si è infatti messo in rilievo che *“la controversia introdotta per ottenere la condanna della P.A. concedente al risarcimento del danno derivato ai concessionari (esercenti il servizio di raccolta delle scommesse ippiche) dal sopravvenuto mutamento delle condizioni economiche poste a base della convenzione (per il venir meno di fatto della riserva esclusiva pubblica della relativa gestione a seguito dell'ingresso illegale nel mercato di operatori esteri), nonché dalla mancata o ritardata attivazione – non essendovi ragione per distinguere le due ipotesi, contrariamente a quanto sostenuto dai CP_5 nella memoria – di sistemi di accettazione di scommesse a quota fissa e per via telefonica e telematica, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, vertendo la stessa sulla fase di attuazione del rapporto concessorio e venendo in considerazione profili che attengono, non già all'esercizio di poteri autoritativi incidenti sul momento funzionale dello stesso rapporto, ma all'accertamento dell'inadempimento, da parte della P.A. concedente, alle obbligazioni sostanzianti il rapporto giuridico convenzionale a carattere paritetico, sicché la predetta controversia può essere compromessa in arbitrato rituale (cfr. SU n. 23418 del 2020). L'eventuale implicazione di atti amministrativi nell'attivazione di determinati tipi di scommesse non incide sulla giurisdizione del giudice ordinario, il quale può valutarli e anche disapplicarli se illegittimi, con effetti limitati al rapporto processuale costituito in causa. Pertanto, i motivi di ricorso, congiuntamente esaminati, sono fondati: la controversia ha ad oggetti diritti soggettivi azionabili davanti al giudice ordinario ed è compromettibile in arbitri”*.

Sul punto deve ulteriormente evidenziarsi che la recente pronuncia della S.C. n.7894/2025 avente ad oggetto caso del tutto analogo al presente ha così ulteriormente disposto *“la sentenza impugnata ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità in tema di concessioni per l'esercizio di scommesse ippiche, secondo cui la controversia avente ad oggetto il risarcimento del danno subito dai concessionari per effetto del sopravvenuto mutamento delle condizioni economiche poste a base della convenzione può essere deferita ad arbitri rituali, spettando alla giurisdizione del*



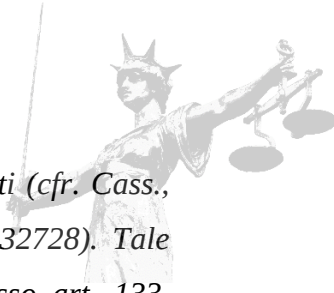
giudice ordinario, in quanto riguardante la fase di attuazione del rapporto concessorio ed avente ad oggetto profili che attengono non già all'esercizio di poteri autoritativi incidenti sul momento funzionale del rapporto, ma all'accertamento dell'inadempimento, da parte dell'Amministrazione concedente, delle obbligazioni che sostanziano il rapporto giuridico convenzionale a carattere paritetico (cfr. Cass., Sez. Un., 26/10/2020, n. 23418). Tale principio è stato infatti enunciato dalle Sezioni Unite di questa Corte in riferimento non soltanto all'ipotesi in cui, a sostegno della domanda di risarcimento proposta nei confronti dell'Amministrazione concedente, sia stato allegato il venir meno di fatto della riserva esclusiva pubblica dell'attività di raccolta delle scommesse, per effetto della diffusione del fenomeno delle scommesse clandestine e dello ingresso nel mercato di bookmakers esteri operanti telematicamente o via internet, ma anche a quella in cui, come nella specie, il concessionario abbia fatto valere la mancata o tardiva attivazione da parte dell'Amministrazione di sistemi di accettazione di scommesse a quota fissa e per via telefonica e telematica.

Non può condividersi, in proposito, la tesi sostenuta dalla difesa erariale, secondo cui l'estensione del predetto principio a quest'ultima ipotesi costituisce il frutto di un insufficiente approfondimento della fattispecie, non assimilabile a quella della domanda di risarcimento del danno derivante dall'inadempimento dell'obbligo di garantire l'esercizio esclusivo dell'attività da parte del concessionario, in quanto implicante un sindacato in ordine all'esercizio del potere discrezionale d'individuare le scommesse effettuabili, attribuito alla Amministrazione dall'art. 4, comma quinto, del D.P.R. n. 169 del 1998, ed esercitato, per le scommesse a totalizzatore, con il decreto interdirigenziale del 25 ottobre 2004: è stato infatti precisato che le medesime argomentazioni che giustificano il riconoscimento al Giudice ordinario della giurisdizione in ordine alle pretese risarcitorie fondate sul mutamento del quadro economico tenuto presente dalle parti nella stipulazione della convenzione sono riferibili anche a quelle fondate sulla mancata attivazione da parte dell'Amministrazione della possibilità, per i concessionari, di accettare scommesse ippiche a quota fissa, nonché scommesse per telefono o per via telematica, traendo queste ultime origine dall'inadempimento delle obbligazioni che la convenzione poneva a carico dell'Amministrazione in base alla normativa regolamentare di riferimento, e che, come tali, andavano a definire il complessivo perimetro dei reciproci diritti e obblighi del rapporto concessorio, rilevante nella fase attuativa del rapporto medesimo.



Anche per tali pretese vale pertanto l'osservazione che la risoluzione della controversia non implica, neppure in via incidentale, l'accertamento dell'illegittimità di provvedimenti comunque afferenti alla concessione del servizio, né tanto meno del cattivo esercizio da parte dello Stato dei poteri, più generali ed erga omnes, di conservazione dell'ordine e della sicurezza pubblica a tutela della collettività, giacché la correlazione tra la cornice giuridica (spettanza all'Amministrazione del potere d'individuare le tipologie di scommesse effettuabili) e fattuale (mancata attivazione di determinati tipi di scommesse) della vicenda e il contenuto della convenzione accessiva alla concessione consente di attribuire alla pretesa attorea un significato ben diverso rispetto a quello derivante dalla presenza attiva di poteri pubblici conformativi del rapporto giuridico in contestazione. Così come per le pretese risarcitorie fondate sul venir meno di fatto della riserva esclusiva pubblica dell'attività di raccolta delle scommesse, può quindi concludersi, conformemente alla pronuncia delle Sezioni Unite, che "le domande giudiziali non debordano dal perimetro segnato dalla trama dei reciproci diritti e obblighi nascenti dalla convenzione - quale atto accessorio, ma pur sempre autonomo rispetto alla concessione e radicante un rapporto giuridico paritetico - siccome definito compiutamente, attraverso l'interpretazione del regolamento negoziale rimessa al giudice adito, nella sua portata complessiva, da cui se ne sono fatte discendere le relative conseguenze giuridiche effettuali, in ragione dell'affermata inattuazione del programma obbligatorio (anche in termini di dedotta eccessività onerosità della prestazione) recato dalla stessa convenzione".

La giurisdizione in ordine alle controversie in questione spetta pertanto al Giudice ordinario, in applicazione del principio, enunciato dalla più recente giurisprudenza di legittimità in tema di concessioni di pubblici servizi, secondo cui lo "spartiacque" tra la giurisdizione amministrativa esclusiva e quella ordinaria va individuato nella stipulazione del contratto o nell'aggiudicazione definitiva, trovando ciò fondamento nella stessa norma costituzionale di riparto (art.103 Cost.), che consente di affidare la materia in questione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo" (cfr. Corte cost sent.204 del 2004), il quale, in linea di principio (salvo, dunque, tipizzati interventi autoritativi del concedente anche nella fase successiva all'aggiudicazione), è da escludere allorquando, esaurita la fase pubblicistica della scelta del concessionario e sorto il vincolo contrattuale, venga in contestazione la delimitazione del contenuto del

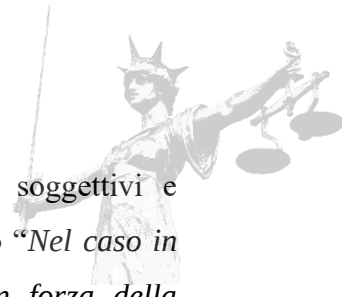


rapporto, gli adempimenti delle obbligazioni contrattuali e i relativi effetti (cfr. Cass., Sez. Un., 18/12/2019, n. 33691; 8/ 07/2019, n. 18267; 18/12/2018, n. 32728). Tale principio, come è stato precisato, trova d'altronde conferma nello stesso art. 133, comma primo, lett. c), cod.proc.amm. che non solo mantiene intatta la giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie concernenti "indennità, canoni e altri corrispettivi", ma tipizza, altresì, le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in quelle che costituiscono espressione dell'esercizio di poteri autoritativi (inerenti sia alla fase anteriore che a quella successiva alla stipulazione del contratto), quali sono quelle "relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge n. 241 del 7 agosto 1990, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore".

Non merita pertanto censura la sentenza impugnata, nella parte in cui, rilevato che la controversia deferita al giudizio degli arbitri aveva ad oggetto il risarcimento del danno subito dall'attrice non solo a causa del mancato esercizio da parte dello Stato del controllo sul settore delle scommesse ippiche, che aveva comportato il venir meno di fatto della riserva esclusiva di tale attività, in tal modo alterando il quadro economico sotteso alla stipulazione della convenzione, ma anche a causa del ritardo nell'avvio del sistema delle scommesse a quota fissa e di quello di raccolta delle scommesse per via telefonica o telematica, ha confermato la spettanza di entrambe le pretese alla giurisdizione del Giudice ordinario, e quindi la loro compromettibilità in arbitri, avuto riguardo al petitum sostanziale delle domande avanzate, individuato in base ai fatti allegati ed al rapporto giuridico di cui gli stessi costituivano manifestazione, e riconducibile, come affermato dalle Sezioni Unite, allo schema qualificatorio fondato sul binomio "obbligo-pretesa", piuttosto che a quello "potere-interesse".

Per quanto sopra, venendo in rilievo aspetti afferenti il rapporto negoziale ed il binomio obbligo pretesa, alcuna censura può essere mossa al lodo vertendosi su questioni rimesse alla giurisdizione ordinaria e come tali compromettibili in arbitrato.

Deve inoltre osservarsi quanto alla prospettata violazione di legge posta in relazione agli art.1218 e 2043 c.c. di cui al secondo motivo d'impugnazione che il rapporto in questione - come osservato dalle pronunce della S.C. sopra richiamate - risulta di natura paritetica e contrattuale, di talché non può applicarsi al rapporto prescrizione diversa da



quella di cui all'art.2946 c.c., venendo in gioco la tutela di diritti soggettivi e condivisibilmente il Collegio arbitrale ha evidenziato a pag.n.12 del lodo *“Nel caso in esame è posto a fondamento della domanda il rapporto nascente in forza della concessione e della convenzione e le pretese risarcitorie sono collegate ai vincoli derivanti dalle stesse”* a ciò aggiungendo a pag.n.16 *“si tratta di un ritardo pacificamente accertato non dovuto ad inerzia delle Agenzie ma da addebitare alla responsabilità dell'Amministrazione, che è quindi tenuta a risarcire il danno derivante dal ritardato svolgimento di un'attività profittevole per l'agenzia concessionaria”* evidenziando ancora *“il DPR 8 Aprile 1998 n.169 anteriore alla data di operatività della convenzione già prevedeva il sistema di raccolta telefonica e telematica delle scommesse, l'amministrazione includendolo nelle concessioni avrebbe dovuto prevedibilmente attivarlo prima dell'esecutività delle concessioni stesse”* ed infine *“anche in questo caso vi è stato un ritardo imputabile all'amministrazione che non ha tempestivamente adottato la disciplina necessaria per lo svolgimento di un'attività prevista dalla concessione profittevole per le agenzie”*.

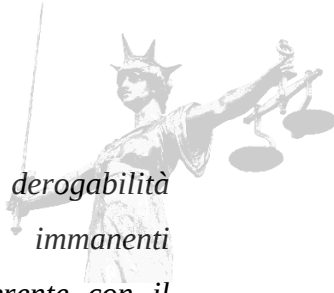
In tal senso non può quindi opinarsi nel senso prospettato dalla difesa erariale per cui non vi sarebbe stato ritardo imputabile tantomeno nel senso di una “degradazione” del diritto soggettivo con conseguente “ritorno” alla giurisdizione amministrativa e diverso regime della prescrizione ed atteggiarsi del rapporto, afferendo le modalità attuative dell’attivazione delle diverse forme di scommesse ad aspetti interni e propri dell’agire amministrativo, tali tuttavia da non poter modificare le obbligazioni di natura negoziale, in ragione appunto di un rapporto in essere.

In tal senso proprio in Cass.civ. SS.UU.n.23419/2020 si è osservato al punto 3.7 delle motivazioni che *“...in siffatto contesto, pertanto, vanno considerate le conseguenze giuridiche effettuali che i concessionari hanno dedotto e preteso come discendenti dall'inattuazione di un programma obbligatorio così scolpito, tra cui il rimedio del risarcimento del danno che, nell'ambito della responsabilità di natura contrattuale (che qui rileva), in quanto correlantesi in modo indefettibile alla patologia funzionale del regolamento negoziale, non può, come tale, non ritenersi ricompreso, per omologia o, comunque, assimilazione, in quella dimensione che contempla "indennità, canoni e corrispettivi", quale elementi anch'essi di un rapporto giuridico paritetico (la cui fonte è, pertanto, un regolamento a carattere negoziale) e che, dunque, esprimono la sintesi - solo esemplificativa - di tutte ciò che, di quel rapporto, si pone sul piano della relativa*



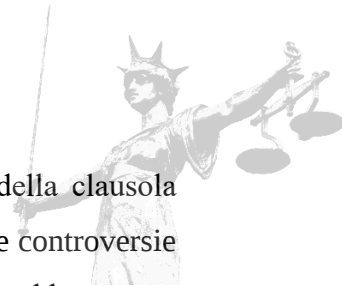
attuazione (in termini, dunque, di adempimento/inadempimento). Le argomentazioni che precedono si prestano, infine, in modo ancor più evidente, ad annettere nello stesso ambito di giurisdizione quella porzione di controversia relativa, segnatamente, alle pretese risarcitorie avanzate dalle agenzie ippiche in ragione del dedotto inadempimento dei ministeri concedenti circa la mancata attivazione delle possibilità, per i concessionari, di accettare scommesse ippiche a quota fissa, nonché scommesse "per telefono o per via telematica", in quanto integranti obbligazioni a carico delle stesse amministrazioni (contemplate dalla convenzione in base alla normativa regolamentare di riferimento), che, come tali, andavano a definire il complessivo perimetro dei reciproci diritti e obblighi del rapporto concessorio, rilevante nella fase attuativa del rapporto medesimo. Dunque, la posizione conflittuale delle parti di detto rapporto è tale da collocarsi, complessivamente, nell'alveo dello schema qualificatorio del binomio "obbligo-pretesa" e non già di quello "potere-interesse" e tali motivazioni sono state puntualmente evidenziate nel lodo arbitrale senza che possano nel caso di specie rinvenirsi violazioni di regole di diritto da parte degli arbitri, dovendosi in tal senso rilevare che la S.C. con sentenza n.6148/2012 ha escluso che la regola della impugnabilità nel merito del lodo per violazione delle regole di diritto solo se espressamente pattuita dalle parti o dalla legge, come prevista dal riformato art.829, terzo comma, c.p.c., fosse immediatamente applicabile a tutti gli arbitrati introdotti in data successiva alla data di entrata in vigore del d.lgs. n.40 del 2006, ancorché nascenti da clausole arbitrali anteriormente stipulate, dovendo le relative condizioni di efficacia restare disciplinate, ai sensi dell'art.11 delle preleggi, dalla legge in vigore al momento di adozione dell'atto negoziale cui accedono.

Ne consegue che anche il secondo motivo in tutti i suoi aspetti deve ritenersi infondato. Passando al terzo motivo d'impugnazione del lodo circa il difetto di *potestas iudicandi* in capo agli arbitri in ragione dell'esercizio della declinatoria da parte delle amministrazioni e correlata nullità della clausola compromissoria, stante la previsione nella clausola compromissoria (art.15) - in favore della sola concessionaria - della facoltà di declinare la competenza arbitrale, deve osservarsi che anche in questo caso la S.C. con la sopra richiamata pronuncia n.7894/2025 ha evidenziato "Come più volte ribadito dalla giurisprudenza di legittimità, la clausola compromissoria che attribuisca soltanto ad una delle parti la facoltà di declinare la competenza arbitrale e di chiedere che la causa sia decisa dal Giudice ordinario non può ritenersi invalida, non ponendosi



in contrasto con i limiti di esercizio dell'autonomia privata, giacché la derogabilità unilaterale non contraddice alcuna norma vigente, né valori immanenti all'ordinamento, ma costituisce anzi espressione di una tendenza coerente con il sistema, favorevole al riconoscimento della giustizia pubblica quale forma primaria di risoluzione dei conflitti (cfr. Cass., Sez. I, 22/10/1970, n. 2096; 19/10/1960, n. 2837; Cass., Sez. VI, 22/05/2015, n. 10679). In effetti, pur introducendo un trattamento differenziato tra le parti, in relazione alla scelta delle modalità di definizione delle controversie nascenti dal contratto, la clausola in questione appare idonea a soddisfare le esigenze di certezza della tutela e mutualità e reciprocità del consenso connesse alla stipulazione della convenzione di arbitrato, traducendosi nella preventiva individuazione della parte vincolata alla osservanza della competenza arbitrale, e costituendo il frutto di una convergente manifestazione di volontà delle parti, volta a consentire ad una sola di esse di sottrarsi a tale competenza optando, in alternativa, per l'azione dinanzi al Giudice ordinario: non a caso, tale accordo è stato assimilato ad un patto di opzione, con cui, ai sensi dell'art. 1331 cod. civ, le parti convengono sulla possibilità di derogare alla giurisdizione ordinaria, rimettendo tuttavia ad una di esse la decisione finale sul punto. In tale prospettiva, l'unica questione che residua, ai fini del riconoscimento della validità della predetta clausola, riguarda il carattere vessatorio della stessa, e la conseguente necessità della specifica approvazione per iscritto delle parti, ai sensi dell'art. 1341, secondo comma, cod. civ.: questione che la sentenza impugnata ha correttamente risolto mediante l'osservazione che la clausola compromissoria contenuta nell'art. 15 della convenzione stipulata tra le parti risultava conforme a quella riportata nello schema-tipo approvato con D.M. 20 aprile 1999, predisposto dalla stessa Amministrazione; in tema di condizioni generali di contratto, questa Corte ha infatti affermato ripetutamente che la parte predisponente non può invocare la nullità delle clausole c.d. vessatorie per difetto della specifica approvazione di cui all'art. 1341, secondo comma, cod. civ., trattandosi di un requisito prescritto per l'opponibilità delle stesse al contraente aderente, il quale è quindi l'unico legittimato a farne valere l'eventuale mancanza (cfr. Cass., Sez. II, 21/08/2017, n. 20205; Cass., Sez. VI, 20/08/2012, n. 14570)''.

Trattasi quindi di motivazioni pienamente condivisibili cui la Corte intende attenersi e dare continuità.



Passando infine al quarto motivo relativo all'esaurimento degli effetti della clausola compromissoria venuta meno con il rinnovo della concessione in quanto le controversie relative all'interpretazione, esecuzione e risoluzione della convenzione sarebbero state implicitamente superate dal concessionario, il quale, con l'atto di rinnovo, avrebbe convenzionalmente accettato diverse condizioni, dando luogo ad una "novazione oggettiva" del rapporto – stando al motivo d'impugnazione del lodo e alla prospettazione della difesa erariale - deve evidenziarsi che trattasi di motivo infondato vieppiù non apprezzabile in difetto di produzione dell'atto di rinnovo.

Al fine infatti di stabilire se vi sia stata novazione oggettiva di una concessione contratto – ha osservato la S.C. con sentenza n.11205/1993 - occorre accertare se vi sia stata la sostituzione del contenuto del provvedimento concessorio, senza la quale non è ipotizzabile la volontà novativa dei contraenti ed ancora deve rilevarsi che secondo costante giurisprudenza di legittimità (cfr., ex multis Cass.civ.n.15980/2010) l'atto con cui le parti convengono la modificazione di una precedente obbligazione ed il differimento della scadenza per l'adempimento, non costituisce una novazione e non comporta, dunque, l'estinzione dell'obbligazione originaria, restando assoggettato, per la sua natura contrattuale, alle ordinarie regole di validità, atteso che la novazione oggettiva esige invero l'"animus novandi", cioè l'inequivoca, comune, intenzione di entrambe le parti di estinguere l'originaria obbligazione, sostituendola con una nuova, e l'"aliquid novi", inteso come mutamento sostanziale dell'oggetto della prestazione o del titolo del rapporto e nel caso di specie tali aspetti non sono stati minimamente comprovati dall'amministrazione ed invero neppure prospettati nel corso del giudizio arbitrale.

Passando infine all'ultima questione relativa al difetto di legittimazione deve osservarsi quanto al Controparte_2 ed al [...] Controparte_3 che la S.C. con la recente ordinanza n.5257/2024 – pronuncia resa in controversia analoga alla presente - ha rilevato (accogliendo in parte qua il ricorso) il difetto di legittimazione passiva dei CP_5 ricostruendo la complessa ed articolata normativa in tema di competenze e gestione delle funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, scommesse, tra cui quelle ippiche e concorsi pronostici.

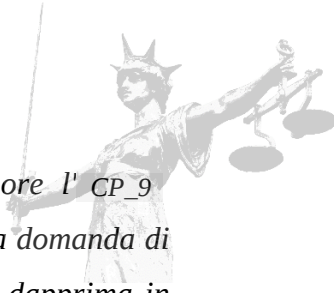
La S.C. ha infatti osservato *“Com'è noto, il d.lgs. n. 300 del 1999 istituì le Agenzie fiscali (art. 57), dotate di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia*



regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria (art. 61), attribuendo alle stesse la gestione delle funzioni esercitate dai dipartimenti delle entrate, delle dogane e del territorio, con il conseguente trasferimento dei relativi rapporti giuridici, poteri e competenze. In particolare, all'Agenzia delle entrate fu attribuita, con l'art. 4, comma primo, lett. d), dello statuto approvato il 13 dicembre 2000, la gestione dei servizi relativi ai giochi, ivi compresi i concorsi pronostici e le scommesse, già spettante al Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze. Al fine di ottimizzare il gettito di tale settore, l'art. 12, comma primo, della legge n. 383 del 2001 ne dispose poi il riordino, cui si provvide con il d.P.R. n. 33 del 2002, che attribuì l'esercizio delle funzioni statali in materia di giochi di abilità, concorsi pronostici e scommesse, ivi comprese quelle inerenti alla gestione delle relative entrate, all' **CP_9**. Tale attribuzione fu ribadita dapprima dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 178 del 2002, e successivamente dall'art. 8 del d.l. n. 282 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2003, il quale, nel precisare che le predette funzioni s'intendevano riferite alle entrate non tributarie, dispose che dal primo aprile 2003 sarebbero state esercitate dall' **CP_9** anche le funzioni dell'Amministrazione finanziaria in materia di amministrazione, riscossione e contenzioso delle entrate tributarie riferite ai giochi, anche di abilità, ai concorsi pronostici, alle scommesse e agli apparecchi da divertimento e intrattenimento. Il trasferimento trovò ulteriore conferma nell'art. 1, comma primo, lett. b), del d.lgs. n. 173 del 2003, che sostituì l'art. 25, comma secondo, del d.lgs. n. 300 del 1999, mentre l'art. 8, comma tredicesimo, del d.l. n. 147 del 2003, convertito con modificazioni dalla legge 1° agosto 2003, n. 200, che aveva fatto salve le attribuzioni precedentemente spettanti all' **CP_7** per le concessioni in atto alla data di entrata in vigore del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, con cui si era provveduto al riordino della disciplina dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli, fu abrogato dall'art. 4-bis, comma terzo, del d.l. 8 aprile 2008, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2008, n. 101. Con l'art. 23- quater del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, fu poi disposta, a decorrere dal 1° dicembre 2012, l'incorporazione dell' **CP_9** da parte dell' **Controparte_1**, istituita a sua volta dal d.lgs. n. 300 del 1999. Così ricostruita la disciplina applicabile al settore in esame, si osserva che la questione concernente la legittimazione a stare in giudizio nelle controversie in tema di giochi di abilità, concorsi pronostici e scommesse, è stata già



affrontata da questa Corte e risolta mediante l'enunciazione del principio di diritto secondo cui nei giudizi instaurati successivamente alla data del 1° gennaio 2001, fissata dall'art. 1 del d.m. 28 dicembre 2000 per l'inizio dell'operatività delle Agenzie fiscali, la legittimazione passiva non spetta al CP_2 , ma alle predette Agenzie, sicché sono nulli i lodi arbitrali emessi nei confronti del primo a fronte di domande proposte dalle concessionarie dei servizi (cfr. Cass., Sez. I, 23/03/2021, n.8100). Premesso infatti che le Agenzie, configurabili come autonomi soggetti di diritto, distinti dallo Stato e legittimati a stare in giudizio nelle controversie instaurate successivamente alla loro costituzione, gestiscono le funzioni già esercitate dai dipartimenti ed uffici del Controparte_2 ora confluito nel [...] CP_2 , si è ritenuto che, in qualità di destinatarie del trasferimento di posizioni attive e passive specificamente determinate, a sensi dell'art. 57, comma primo, del d.lgs. n. 300 del 1999, e quindi di aventi causa a titolo particolare nel diritto controverso, esse siano succedute nei giudizi pendenti, nei quali possono spiegare intervento ai sensi dell'art. 111 cod. proc. civ., mentre per i giudizi introdotti successivamente al 1° gennaio 2001 siano titolari in via esclusiva della legittimazione ad causam e ad processum, con la conseguenza che la domanda giudiziale dev'essere proposta nei loro confronti. Tali considerazioni appaiono riferibili, mutatis mutandis, anche ai giudizi pendenti alla data del trasferimento delle funzioni all CP_9 o promossi in epoca successiva, non assumendo alcun rilievo, in contrario, la circostanza che la stessa, a differenza delle Agenzie fiscali, non sia dotata di personalità giuridica, ma solo di autonomia decisionale, gestionale e contabile, ai sensi del r.d.l. 8 dicembre 1927, n. 2258, convertito in legge 6 dicembre 1928, n. 3474: poiché, infatti, come si evince dall'art. 8 di tale decreto, l'Amministrazione è dotata di autonoma legittimazione processuale, essendo autorizzata a stare in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, le controversie aventi ad oggetto rapporti derivanti dall'esercizio delle funzioni ad essa attribuite devono essere instaurate nei suoi confronti, e, se già pendenti alla data del trasferimento, possono proseguire nei confronti del dante causa (sia esso il CP_2 o l'Agenzia delle entrate), ferma restando la facoltà dell CP_9 di spiegare intervento nel giudizio, ai sensi dell'art. 111 cod. proc. civ.. Alla stregua di tali principi, non può condividersi la sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto che il procedimento arbitrale fosse stato legittimamente instaurato nei confronti dei CP_5 negando qualsiasi rilievo alla circostanza, fatta valere dagli stessi, che nelle funzioni



già attribuite al *Controparte_2* fosse subentrata medio tempore l' *CP_9* considerato infatti che alla data del 25 gennaio 2008, in cui fu proposta la domanda di arbitrato, il trasferimento delle predette funzioni aveva già avuto luogo, dapprima in favore dell'Agenzia delle entrate ed in seguito in favore dell' *CP_9* quest'ultima avrebbe dovuto essere reputata l'unico soggetto effettivamente legittimato a resistere alla pretesa azionata dall'attrice. Benvero, il vizio determinato dalla proposizione della domanda nei confronti di soggetti non legittimati a contraddire non ha impedito la rituale prosecuzione del procedimento arbitrale, avendo l' *CP_9* provveduto a costituirsi spontaneamente in aggiunta ai *CP_5* e a nominare uno dei componenti del collegio arbitrale, nonché a difendersi a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, con la conseguente sanatoria dell'originario difetto del contraddittorio: l'eventuale difetto di legittimazione della parte originaria non impedisce infatti la valida instaurazione e trattazione del giudizio, e non preclude quindi l'intervento nel corso del processo del soggetto effettivamente legittimato, giacché la legitimatio ad causam non attiene ai presupposti del processo, ma alle condizioni dell'azione, la cui sussistenza dev'essere verificata con riguardo alla data della decisione (cfr. Cass., Sez. I, 21/04/1983, n. 2741; 5/04/1976, n. 1175; Cass., Sez. II, 4/08/1977, n. 3486). La sanatoria del vizio del contraddittorio non risulta tuttavia sufficiente a giustificare l'accoglimento della domanda proposta nei confronti dei *CP_5* il cui difetto di legittimazione a contraddire avrebbe imposto al collegio arbitrale di circoscrivere l'esame del merito ai soli rapporti tra le parti effettivamente legittimate ad agire e resistere in ordine alla controversia deferita al loro giudizio, con il rigetto della pretesa avanzata nei confronti dei soggetti non legittimati”.

Trattasi anche in questo caso di motivazioni pienamente condivisibili cui la Corte intende attenersi e dare continuità, dovendosi evidenziare che nel procedimento arbitrale in esame come evincibile dalla documentazione depositata dalla difesa erariale (tra cui il lodo, la domanda di arbitrato e nomina di arbitro e l'atto di nomina degli arbitri per la parte pubblica del 18.03.2010) risulta essere stata evocata in giudizio e risulta essersi costituita anche l' *Controparte_6* accettando in tal modo il contraddittorio nella procedura arbitrale, dovendosi altresì evidenziare che con il decreto legge 27 giugno 2012 n. 87 - convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135 - l' *Controparte_1* ha assorbito le competenze dell' *CP_9* trasformandosi

nell' *Controparte_1* assumendo la nuova denominazione di *Controparte_1* (articolo 23 quater, decreto legge 95/2012).

E a tale riguardo giovi altresì osservare il principio affermato dalla S.C. in tema di mutamenti societari (Cass.n.13192 del 2019) per cui la società nata dalla scissione subentra nel preesistente rapporto contrattuale facente capo a quella scissa, in virtù di una successione a titolo particolare nel diritto controverso, con la conseguenza che la clausola compromissoria per arbitrato rituale in origine pattuita rimane efficace.

In conclusione, l'impugnativa del lodo deve trovare parziale accoglimento in relazione al solo difetto di legittimazione del *Controparte_2* e del *Controparte_3*

§ 11. – Quanto alle spese di lite la reciproca soccombenza e la complessità della materia, oggetto di numerosi interventi giurisprudenziali, giustifica la compensazione integrale delle spese di tutti i gradi di giudizio, inclusa la presente fase di rinvio.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando nel giudizio di riassunzione proposto dalla *Parte_1* nei confronti dell' *Controparte_1* del *Controparte_3* e del *Controparte_2* [...], a seguito della sentenza n.3353/2023 emessa dalla S.C., così provvede:

1) Dichiarare la nullità del lodo impugnato limitatamente alle statuizioni emesse nei confronti del *Controparte_2* e del [...]
Controparte_3 stante il difetto di legittimazione passiva, rigettando nel resto l'impugnazione del lodo.

2) Compensa integralmente le spese di tutti i gradi del giudizio.

Roma, 28.05.25

Il consigliere est.

dott. Luca Ponzillo

Il Presidente

dott. Antonio Perinelli