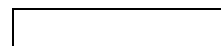


Civile Ord. Sez. 1 Num. 5508 Anno 2026

Presidente: IOFRIDA GIULIA

Relatore: SCALIA LAURA

Data pubblicazione: 11/03/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 22216/2024 R.G. proposto da:

Costruzioni Centro Meridionali Spa - CO.CE.MER S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Corrado Morrone unitamente e/o disgiuntamente all'avvocato Giuseppe Antonio Caruso giusta procura speciale su foglio separato, con domiciliazione digitale ex lege

-ricorrente-

contro

ANAS S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Costanzo Cascavilla unitamente all'avvocato Alessandro Tabarini giusta procura speciale su foglio separato, con domiciliazione digitale ex lege

-controricorrente-

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 1654/2024 depositata il 07/03/2024.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 23/01/2026 dal Consigliere Laura Scalia.

FATTI DI CAUSA

1.– Con ordinanza n. 10306 del 2023, la Corte di cassazione ha annullato, nei termini di cui all'art. 132, secondo comma, n. 4 cod. proc. civ., all'art. 188 disp. att. cod. proc. civ. e all'art. 111 della Costituzione, per difetto assoluto della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto, la sentenza n. 8022 del 30 dicembre 2019 della Corte d'appello di Roma.

La Corte territoriale aveva dichiarato la nullità del lodo, sottoscritto il 3 giugno 2015 dal collegio arbitrale, che, costituito per la risoluzione di una controversia insorta tra A.N.A.S. S.p.A. (d'ora in poi anche solo ANAS) e Co.Ce.Mer. S.p.A.-Costruzioni Centro Meridionali S.p.A. – quanto all'esecuzione del contratto di appalto che, stipulato il 4 marzo 1983 e avente ad oggetto l'ammodernamento della rete stradale della variante di Brindisi - 2° Lotto dalla Sez. 74 alla Sez. 147 –, aveva condannato ANAS al pagamento della somma di Euro 2.609.441,13 oltre interessi, per difetto di *potestas iudicandi* degli arbitri.

2.– Con sentenza n. 1654 del 7 marzo 2024, la Corte d'appello di Roma, decidendo in sede di rinvio, ha dichiarato la nullità del lodo per essere gli arbitri privi del potere di giudicare, ai sensi dell'art. 829, primo comma, n. 1) cod. proc. civ.

Nel dare interpretazione al contratto concluso tra le parti, la corte di merito ha ritenuto il rinvio operato – attraverso l'art. 41 del Capitolato Speciale d'appalto, allegato e facente parte del contratto a trattativa privata stipulato tra le parti il 4 marzo 1983 – al capo VI del Capitolato generale delle opere pubbliche, di natura normativa e non meramente negoziale.

Il richiamo contenuto nel contratto dell'art. 47 del Capitolato generale (d.P.R. n. 1063 del 1962) avrebbe avuto ad oggetto i contenuti della disposizione come ripristinati all'esito della declaratoria di illegittimità costituzionale della successiva previsione modificativa.

Si sarebbe trattato di una *relatio* mobile, a fonte normativa, che avrebbe, come tale, ripreso, nel tempo, vicende e contenuti vissuti dalla norma.

La *relatio* non avrebbe consentito, segnatamente, di fissare il contenuto della norma, come cristallizzato dal quadro di riferimento, alla data della stipula del contratto, con conseguente insensibilità rispetto alle sopraggiunte modifiche normative o successive declaratorie di illegittimità costituzionale.

In applicazione dei principi fatti propri dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (tra le altre sono citate: Cass. n.7245 del 2023, adottata in fattispecie analoga, e Cass. n. 5155 del 2022), la corte di merito ha così rimarcato che, alla data della stipula del contratto, ANAS aveva natura di Azienda nazionale autonoma dello Stato, presieduta dal Ministero dei lavori pubblici, e, dunque, di ente pubblico tenuto, come tale, nelle opere pubbliche all'applicazione del relativo Capitolato generale.

L'evidenza avrebbe trovato conferma nelle previsioni dell'art. 32 della legge n. 59 del 1961 che stabilisce l'applicabilità per la gestione dei lavori di ANAS delle norme in vigore per l'Amministrazione dei lavori pubblici, in un'accezione che non attiene alla sola cura degli aspetti amministrativi e contabili, ma che coinvolge, anche, la disciplina del contenzioso.

Le modifiche all'art. 47 del Capitolato generale cit., ripristinato nei suoi originari contenuti all'esito della sentenza n. 152 del 1996, con cui la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 16 della legge n. 741 del 1981 – che aveva, a sua volta, escluso che la declinatoria di competenza arbitrale potesse essere esercitata dalla parte, unilateralmente – con conseguente recupero, dal giorno successivo alla sentenza stessa, della

derogabilità della competenza arbitrale per atto di ciascuno dei contraenti, erano pertanto applicabili all'ipotesi di specie.

La volontà negoziale era infatti meramente ricognitiva della legge che rimaneva la fonte diretta della *relatio*.

La nota di rifiuto della competenza degli arbitri di ANAS in data 11 luglio 2012, adottata nel termine di trenta giorni dalla ricezione della domanda di arbitrato dell'impresa, avrebbe prodotto quindi l'efficace declinatoria della *potestas* arbitrale.

Neppure la nomina arbitrale, successiva alla declinatoria, avrebbe poi comportato una decadenza della parte dal rifiuto espresso della competenza arbitrale, traducendosi essa in una sua concludente accettazione.

La natura potestativa del diritto a sciogliersi dall'arbitrato, esercitato unilateralmente con atto sostanziale a effetti processuali, in cui era chiaramente rappresentata la volontà della parte, avrebbe escluso che eventuali contrarie e successive scelte difensive potessero assumere una contraria natura (sono citate: Cass. n. 5155 del 2022 e Cass. n. 19531 del 2014).

Nell'osservata procedura, ANAS aveva fatto riserva circa il rito e immediatamente sollevato, con la prima memoria, eccezione sulla competenza degli arbitri.

3.– Costruzioni Centro Meridionali Spa - CO.CE.MER S.p.a. ricorre con due motivi per la cassazione dell'indicata sentenza.

Resiste con controricorso ANAS S.p.A.

È stata fissata la trattazione in camera di consiglio del ricorso.

ANAS ha depositato memoria illustrativa ex art. 380.bis.1. cod. proc. civ.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.– Con il primo motivo, Co.Ce.Mer.-Costruzioni Centro Meridionali S.p.A. denuncia la violazione e/o falsa applicazione ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3 cod. proc. civ. di numerose disposizioni (*"artt. 43, 47 DPR 1063 del 1962 e succ. modificazioni artt. 1372, 1421 Cod. Civ., art. 5 l.*

2248 del 1865, art. 30 l. 11.3.1953 n. 87, art. 21 DPR 28.12.1985 n. 1092, art. 3, comma 5 l. 10.12.1984 n. 839 degli art. 1 e 32 l. 59/1961 in relazione alla sentenza della Corte di Cost. n. 152 del 9-15 maggio 1996 e agli artt. 806 e segg. e 829 c.p.c. nonché dell'art. 349 legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865, n. 2248 allegato F, e dell'art. 136 Cost."), nella dedotta inapplicabilità del Capitolato generale sui lavori pubblici, e, segnatamente, dell'art. 47 del d.P.R. n. 1063 del 1962, ad ANAS.

ANAS non avrebbe avuto, quale parte del contratto concluso con la ricorrente, la facoltà unilaterale di escludere la competenza arbitrale, e tanto nella natura negoziale del rinvio al capo VI del d.P.R. n. 1063 cit. contenuto nel titolo contrattuale (così per l'art. 21 del Capitolato speciale d'appalto, allegato al contratto a trattativa privata).

Le parti avrebbero scelto di assoggettarsi liberamente alla disciplina dell'arbitrato obbligatorio, senza incorrere nella violazione dei principi di cui agli artt. 24 e 102 Costituzione, escludendo di legare le sorti del contratto alle vicende nel tempo conosciute dalla norma ivi richiamata.

In applicazione dell'indicata ricostruzione, la volontà espressa dalle parti in contratto sarebbe rimasta insensibile, anche, agli effetti della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 16 della legge n. 741 del 1981 su cui era intervenuta, con sentenza n. 152 del 1996, la Corte costituzionale che aveva reintrodotta il principio della necessaria facoltatività dell'arbitrato.

Per una corretta interpretazione della pronuncia, invece mal intesa dalla Corte d'appello, sarebbe stato dichiarato illegittimo, infatti, soltanto l'arbitrato imposto dalla legge o da atto autoritativo, ma non quello previsto giusta accordo tra le parti.

Inoltre, il Capitolato generale non sarebbe stato vincolante per ANAS, in difetto di un esplicito rinvio all'art. 32 della legge 7 febbraio 1961, n. 59 – che dispone che *«si applicano per la gestione dei lavori di competenza dell'Azienda le norme in vigore per l'Amministrazione dei lavori pubblici»*, ivi comprese quelle succedutesi nel tempo, precedenti e successive alla

citata legge e al successivo d.P.R. n. 1063 del 1962 – poiché la previsione era entrata in vigore prima del Capitolato generale e perché sarebbe stata, in ogni caso, relativa alle norme sulla contabilità generale dello Stato e non a quelle sul contenzioso.

L'origine pattizia del richiamo alle clausole del Capitolato generale tra le parti ne avrebbe consentito l'operatività con esclusione della facoltà di declinare la competenza arbitrale.

2.– Con il secondo motivo la ricorrente, nel denunciare la violazione degli artt. 1362 e ss. cod. proc. civ., in relazione, anche, all'art. 829 cod. proc. civ., quanto all'interpretazione dell'art. 21 del Capitolato speciale d'appalto, fa valere l'inosservanza da parte della Corte di merito del principio secondo il quale, a fronte di una chiara e univoca volontà delle parti di deferire la controversia agli arbitri, come emersa dai contenuti della clausola compromissoria (Capitolato speciale di appalto come richiamato in contratto), non sarebbe ammessa una diversa interpretazione del dato letterale.

Inoltre, l'apprezzamento della volontà negoziale è rimesso agli arbitri e non è sindacabile in sede di impugnazione salvo che la motivazione sia così inadeguata da impedire la ricostruzione del percorso logico.

3.– Il primo motivo di ricorso è infondato e finanche inammissibile laddove la proposta censura non coglie la *ratio* della sentenza impugnata che, univocamente, muove dalla natura di ente pubblico statale dell'ANAS all'epoca di conclusione del contratto del 4 marzo 1983, per poi sostenere la natura normativa del rinvio all'art. 47 d.P.R. n. 1063 del 1962, contenuta nel primo per richiamo all'art. 41 CSA, allegato alla stipula, per un meccanismo caducato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 152 del 1996 che ha ripristinato la facoltà delle parti di rinunciare unilateralmente alla competenza arbitrale.

3.1.– La ricorrente contesta la natura normativa e mobile della *relatio*, operata dal contratto di appalto concluso tra le parti, alla previsione di cui

all'art. 47 d.P.R. n. 1063 del 1962 e, assunta l'indole negoziale e fissa del rinvio, deduce l'insensibilità della previsione contrattuale circa la compromettibilità in arbitri delle controversie insorte tra le parti alle vicende che hanno attinto il d.P.R. n. 1063 cit. (art. 47) e quindi alla declaratoria di illegittimità costituzionale per la sentenza n. 152 del 1996.

La fonte del rinvio fisso è il contratto e alla data della sua stipula si cristallizza il contesto normativo oggetto di richiamo che diviene come tale non sensibile alle sopraggiunte modifiche.

Ma, nel dedurre tanto, la parte non contesta la premessa da cui muove la Corte territoriale che dalla natura dell'ente fa conseguire l'individuazione della disciplina regolatoria e i correlati meccanismi di applicabilità.

Rileva infatti la Corte di merito che *«nella specie la committente, alla data della stipula del contratto (4.3.1983), era ancora Azienda nazionale autonoma dello Stato, presieduta dal Ministero dei lavori pubblici (v. premesse del contratto), e, dunque, ente pubblico tenuto delle opere pubbliche approvato con il D.P.R. n. 1063/1962, avente dunque carattere normativo e vincolante, non già meramente negoziale»* e a siffatto stretto passaggio, in modo non concludente, nulla deduce la ricorrente.

Questa Corte, ancora recentemente, ha infatti affermato che il motivo d'impugnazione è costituito dall'enunciazione delle ragioni per le quali la decisione è erronea e si traduce in una critica della decisione impugnata, non potendosi, a tal fine, prescindere dalle motivazioni poste a base del provvedimento stesso, la cui mancata considerazione comporta la nullità del motivo per inidoneità al raggiungimento dello scopo sanzionata con l'inammissibilità, ai sensi dell'art. 366, n. 4, cod. proc. civ. (Cass., Sez. 3, 6 aprile 2025, n. 9059).

3.2.– La prospettazione della ricorrente è, in ogni caso, non fondata.

L'ANAS era infatti all'epoca della stipula del contratto l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade, presieduta dall'allora Ministero dei lavori pubblici, e quindi ente pubblico tenuto all'osservanza del Capitolato generale oo.pp.

per un rinvio avente carattere normativo e non meramente negoziale, come risulta dall'art. 32 della legge 7 febbraio 1961, n. 59 (Riordinamento strutturale e revisione dei ruoli organici dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.), che disponeva che *«si applicano per la gestione dei lavori di competenza dell'Azienda le norme in vigore per l'Amministrazione dei lavori pubblici»*, ivi comprese quelle, succedutesi nel tempo, precedenti e successive alla citata legge del 1961.

Questa Corte si è espressa nel senso che deponga per la natura pubblica la genesi stessa di ANAS S.p.A. *«direttamente derivante da un atto normativo e non, come è naturale in società di diritto privato, da un atto negoziale, ancorché posto in essere dalla pubblica amministrazione in forza della capacità di agire iure privatorum che ad essa compete»* (Cass., Sez. un., n. 15594 del 2014, in motivazione).

Si tratta di natura riconosciuta, anche, da solida giurisprudenza dei giudici amministrativi, secondo i quali la natura di amministrazione pubblica di ANAS vale anche nella sua veste di soggetto privato in quanto concessionario per gestione e la manutenzione delle strade e autostrade statali e come tale organo indiretto dell'amministrazione centrale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) (Cons. Stato Sez. IV, 1° marzo 2006, n. 1003).

Connotazione, si è poi rimarcato, che non è andata perduta pure dopo la doppia fase di privatizzazione dell'originaria azienda di Stato ANAS, prima trasformata in ente pubblico economico e poi in S.p.A.

Il nuovo assetto, si è detto, se riesce ad avere concreta incidenza sulla fase gestionale del nuovo soggetto, lascia nel resto invariati sia la natura pubblica dell'organismo che i poteri pubblicistici propri dell'Ente proprietario delle autostrade e strade statali trasferite per un modello privatistico sempre più in uso nel settore pubblico (Cons. Stato, Sez. IV, 24 febbraio 2011, n. 1232).

Ciò posto, il decreto 16 luglio 1962, n. 1063 (Approvazione del capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici) aveva approvato il nuovo Capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici che costituiva parte integrante di ogni contratto relativo all'esecuzione di opere pubbliche statali.

Il Capitolato tutelava il privato non solo attraverso la facoltà di nomina del proprio arbitro, ma anche perché l'art. 47 (Deroga alla competenza arbitrale) consentiva ad entrambe le parti la declinatoria: l'attore poteva adire subito il giudice ordinario; il convenuto aveva la facoltà entro trenta giorni dalla notifica della domanda di declinare la competenza arbitrale e contro la decisione erano consentite le impugnazioni previste dal codice di rito.

In siffatto contesto l'arbitrato non era quindi *"obbligatorio"*.

In recepimento di tali principi, interveniva la legge 10 dicembre 1981 n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche) che novellava l'art. 47 del Capitolato generale concedendo la facoltà di declinatoria dall'arbitrato solo a favore della p.A. «con apposita clausola inserita nel bando o invito di gara, oppure nel contratto in caso di trattativa privata».

Si trattava di clausola *"di tipo inverso"* in quanto consentiva solo alla parte pubblica, e non più anche a quella privata come avveniva nella previgente normativa, la facoltà di deroga.

L'arbitrato era, quindi, almeno per la parte privata, obbligatorio in quanto al momento del bando e della sottoscrizione dell'offerta il potere contrattuale dell'imprenditore con la P.A. era, in concreto, insussistente.

La volontà di rimettere in arbitri conseguiva quindi non dalla sottoscrizione del capitolato, ma, in via diretta, dalla previsione normativa.

Dall'art. 47 derivava un consistente limite all'autonomia negoziale della parte privata quanto al potere di modificare le intese contrattuali

predisposte unilateralmente dalla p.A. là dove, al contrario, se l'Amministrazione non avesse inteso privilegiare il giudizio arbitrale, si sarebbe dato al privato la possibilità di rinunciare alla gara e/o al contratto. La scelta doveva, comunque, avvenire al momento del contratto o dell'aggiudicazione in quanto non era più prevista la facoltà delle parti private della declinatoria.

La *ratio* della disposizione era stata individuata nell'esigenza di agevolare le imprese alla partecipazione alla gara, stante il regime accelerato per la definizione di un eventuale contenzioso dove i tempi del giudizio davanti al giudice ordinario avrebbero, altrimenti, allontanato la parte privata dall'assunzione dei lavori.

Con la sentenza del 9 maggio 1996 n. 152, l'art. 16 della legge n. 741 del 1981 è stato dichiarato dalla Corte costituzionale illegittimo, in applicazione del principio del divieto dei c.d. arbitrati obbligatori, nella parte in cui la disposizione non riconosceva la facoltà di deroga, anche per atto unilaterale di ciascuno dei contraenti, per contrasto con gli artt. 24 e 102 della Costituzione.

Accadeva così che, secondo il giudice delle leggi, la norma era illegittima in quanto *«con il prevedere che la competenza arbitrale può essere derogata solo con una clausola iscritta nel bando o invito di gara oppure nel contratto nel caso di trattativa privata, finisce con il rendere obbligatorio l'arbitrato, in spregio al principio, più volte ribadito, secondo cui solo a fronte della concorde e specifica volontà delle parti (liberamente formatasi) sono consentite deroghe alla regola della statualità della giurisdizione»* (dalla motivazione, punto 5 del "Considerato in diritto").

Dalla pronuncia è quindi conseguita la vigenza della disciplina precedente, abrogata dalla disposizione dichiarata illegittima, e cioè dell'art. 47 del Capitolato, approvato con il d.P.R. n. 1063 del 1962, che consentiva alle parti la declinatoria.

Lungo le indicate coordinate, si inserisce la giurisprudenza di questa Corte che ha ritenuto, con principio ormai acquisito, che il Capitolato generale di appalto del 1962 ha valore normativo e vincolante e trova applicazione, come tale, direttamente e indipendentemente dal richiamo che ne abbiano fatto le parti nel contratto (così, nella specie, per l'art. 21 del C.s.a. rispetto all'art. 47 del C.g.a.).

L'indicato meccanismo vale però, esclusivamente, per gli appalti stipulati dallo Stato nonché dagli altri enti pubblici tenuti per legge ad adottarlo, per ipotesi in cui è la legge che costituisce fonte diretta della «*relatio*» e dell'arbitrato in essa compreso.

Per converso, la clausola contrattuale che si trovi a richiamare il Capitolato generale non è idonea a sostituirsi come fonte negoziale alla legge medesima, rivestendo essa, piuttosto, carattere ricognitivo della prima.

Resta chiara, quindi, la distinzione tra appalti dello Stato, ovvero degli enti pubblici tenuti per legge all'osservanza dei capitolati generali per le opere statali, e gli altri appalti pubblici.

Soltanto nel primo caso, infatti, sulla disciplina del rapporto negoziale incide direttamente, e con effetto «*ex tunc*», la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 16 della legge n. 741 del 1981, sostitutivo dell'art. 47 del Capitolato generale, e ai contraenti deve essere riconosciuta la facoltà, con atto unilaterale, di declinare la competenza arbitrale per la soluzione delle controversie tra loro insorte nell'esecuzione dei lavori.

Là dove, nel secondo caso, invece, il riferimento operato dalle parti alle norme del capitolato fa sì che la fonte normativa richiamata assuma la medesima natura e portata dell'atto giuridico richiamante e il rinvio carattere recettizio.

Il capitolato generale acquista il valore negoziale della fonte che lo evoca, per un modello che è tale da rendere il primo, nei suoi contenuti, insensibile alle modifiche normative e alla stessa dichiarazione di incostituzionalità che intervengano successivamente alla stipulazione del contratto (in termini,

Cass., Sez. I, 13 marzo 2023, n. 7543 che cita, tra le altre, Cass. n. 25061 e 26007 del 2018, n. 29332 del 2020; e ancora, Cass., Sez. I, 16 febbraio 2022, n. 5155).

In via conclusiva, la natura di ente pubblico dell'ANAS, all'epoca della conclusione del contratto di appalto (4.3.1983), soggetto tenuto all'osservanza del capitolato generale oo.pp., nella natura normativa e non meramente negoziale della *relatio* contenuta nel negozio, determina la non fondatezza del motivo di ricorso.

4.– Ancora, gli indicati contenuti della *relatio* e la loro modificabilità nel tempo rispetto alle sopravvenienze normative e agli interventi caducatori della Corte costituzionale, correttamente ricostruiti nell'impugnata sentenza, fanno sì che resti assorbito il secondo motivo che dell'interpretazione fornita dalla Corte d'appello di Roma dubita, proprio per i contenuti ritenuti da questa Corte come non fondatamente dedotti nello scrutinio del primo motivo.

5.– Il ricorso va quindi conclusivamente rigettato.

Le spese seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

Va dato atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, ai sensi dell'art.13, comma 1 quater, d.P.R. 30 maggio 2002, n.115, nel testo introdotto dall'art.1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n.228, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma del comma 1 bis dello stesso art.13 (Cass. S.U. n. 23535 del 20/9/2019)

P.Q.M.

Rigetta il ricorso;

Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese processuali che liquida in favore di ANAS S.p.A. in euro 7.000,00, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in euro 200,00 e agli accessori di legge.

Dà atto, ai sensi dell'art.13, comma 1-quater del d.P.R. del 30 maggio 2002, n.115, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23/01/2026.

La Presidente
Giulia Iofrida

Corte di Cassazione - copia non ufficiale