

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE D'APPELLO DI ROMA

SEZ. VIII° CIVILE

così composta:

dott. Nicola Pannullo	Presidente
dott. Giampiero Barrasso	Consigliere
dott. Giuseppe Staglianò	Consigliere rel.

riunita in camera di consiglio, ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile di appello iscritta al n. 6235/2014 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2014, posta in deliberazione all'udienza collegiale del 29/10/2020, vertente

TRA

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, ed Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (già Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato), tutti elettivamente domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che li rappresenta e difende "ex lege";

- appellanti -

E



AREA SCOM (incorporante della GIOCHI E SCOMMESSE FLORENTIA s.r.l.), elettivamente domiciliata in Roma, Largo Arenula n. 34, presso lo studio degli Avv.ti Gennaro Terracciano e Romina Raponi, che la rappresentano e difendono come da procura in atti;

- appellata -

OGGETTO: impugnazione del lodo arbitrale sottoscritto in data 25/10/2013.

CONCLUSIONI: come da scritti difensivi.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione ritualmente notificato, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (già Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (in prosieguo, "AAMS") proponevano impugnazione avverso il lodo arbitrale sottoscritto in data 25/10/2013, con il quale il Collegio Arbitrale, previo rigetto delle eccezioni preliminari e pregiudiziali sollevate dai citati Ministeri e dall'AAMS (concernenti la validità della clausola compromissoria prevista dall'art. 15 della Convenzione-tipo approvata con D.M. del Ministero delle Finanze in data 20 aprile 1999, accessiva alla Concessione avente ad oggetto la raccolta delle scommesse sulle corse dei cavalli, nonché il difetto di legittimazione attiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali), in parziale accoglimento della domanda avanzata dalla Area Scom s.r.l. (incorporante della Società Giochi e Scommesse Florentia s.r.l.), ritenendo il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali responsabili dei ritardi e/o degli inadempimenti denunciati dalla stessa Società Giochi e Scommesse Florentia s.r.l., che avevano inciso in maniera determinante sui



presupposti in base ai quali i concedenti avevano bandito le gare e in ragione dei quali la stessa società aveva deciso di presentare la propria offerta economica, aveva: 1) dichiarato il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e l'AMMS tenuti in solido a risarcire il danno subito dalla Area Scm s.r.l. in misura pari ad un'aliquota del 5% del corrispettivo convenuto, a decorrere dall'1/1/2000 e fino al 27 marzo 2006, nonché in misura pari all'1% nel periodo dal 1/1/2000-31/12/2000 e 1/1/2001-30/5/2001, ed in misura pari allo 0,32 per il periodo dall'1/1/2000 al 12/6/2000 e nella misura del 10% per il periodo dall'1/1/2000 al 31/12/2005, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali dalla domanda sino all'effettivo soddisfo; 2) dichiarato la Area Scm s.r.l. aveva la facoltà di trattenere quanto ad essa riconosciuto a titolo di danno dai contributi dovuti alle Amministrazioni concedenti (nei limiti della raccolta effettiva), ove sufficienti all'incombente; 3) dichiarato il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e l'AMMS tenuti in solido a corrispondere alla Area Scm s.r.l. quanto eventualmente residuante in suo favore, una volta operata la compensazione *“di cui al punto precedente”*, oltre interessi legali dal giorno del deposito del lodo; 4) dichiarato la Area Scm s.r.l. non tenuta a corrispondere i cc.dd. *“minimi garantiti”*, disponendo che, ove già versati, gli stessi avrebbero dovuto essere restituiti dalle Amministrazioni convenute, in solido tra loro; 5) rigettato *“ogni altra domanda ed eccezione comunque proposta e comunque non reiterata e/o insistita negli atti conclusivi”*, ivi comprese quelle attinenti l'asserita declaratoria di invalidità di alcune clausole del contratto di concessione; il tutto con compensazione delle spese di difesa e con attribuzione delle spese di funzionamento del Collegio in capo alle Amministrazioni convenute nella misura del 70% e in capo alla Area Scm s.r.l. nella residua misura del 30%.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli



(già AMMS) hanno censurato la pronuncia arbitrale attraverso vari motivi di impugnazione.

In primo luogo, le suddette Amministrazioni hanno eccepito il difetto di giurisdizione, in quanto, a loro dire, il Collegio arbitrale, in violazione di quanto stabilito dall'art. 15 della legge n. 1034/1971, nonché dell'art. 6 della legge n. 205/2000, aveva pronunciato su una controversia in cui la l'Agenzia di scommesse vantava *“un mero interesse di fatto”*, comune alla generalità dei cittadini, senza tenere conto dell'orientamento delle S.U. della Suprema Corte di Cassazione, che avevano affermato da tempo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *“in materia di concessioni amministrative, ogni qualvolta si controverta di poteri discrezionali della P.A., limitando la giurisdizione ordinaria solo per le controversie di natura prettamente economica, in cui non assumono rilievo tali poteri”*; nel caso in esame, quindi, non si poteva escludere la giurisdizione amministrativa, controvertendosi *“del contenuto della concessione in termini di garanzia di svolgimento al prezzo della concessione, contestandosi all'Amministrazione di non aver valutato al riguardo la presenza di reti clandestine incidenti sul ricavato medio delle scommesse”*.

Inoltre, con specifico riferimento al ritardo nell'attivazione di determinate tipologie di scommesse (al totalizzatore, telefoniche e telematiche), le Amministrazioni ribadivano che l'art. 2 del D.M. 20 aprile 1999, per la definizione delle caratteristiche di tutte le tipologie di scommesse, aveva rinviato alla disciplina regolamentare che avrebbe dovuto essere dettata da un decreto interministeriale da adottarsi su proposta dell'UNIRE, di concerto tra i ministri dell'Economia e delle Finanze e delle Politiche Agricole, precisando che restava vietata, salvo specifica autorizzazione dei predetti ministri, qualunque forma di scommessa non contemplata nel regolamento stesso. Pertanto, secondo le Amministrazioni, l'introduzione delle scommesse in questione non dipendeva dalla volontà unilaterale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che aveva sottoscritto la Convenzione, bensì era subordinata ad



un evento incerto, “*ma dai tempi necessari per l'adozione degli atti amministrativi attuativi che (...) erano comunque circostanze estranee alle obbligazioni contrattuali, ma mera condizione di efficacia delle stesse*”; ne conseguiva che era erronea la decisione del Collegio arbitrale, che aveva “*configurato come responsabilità contrattuale situazioni estranee alle obbligazioni nascenti dalla convenzione, ma derivanti dall'esercizio di poteri pubblicistici*”, decidendo, al contempo, su una questione di competenza del giudice amministrativo.

Analoghe censure, poi, venivano sollevate in ordine alla questione dell'imposizione delle quote di prelievo che, a differenza di quanto sostenuto dal Collegio arbitrale, costituiva una determinazione unilaterale dell'Amministrazione, alla quale era subordinato il rilascio della Concessione e che riguardava aspetti eminentemente pubblicistici del rapporto.

Inoltre, le Amministrazioni impugnanti hanno ribadito sia l'eccezione di difetto della “*potestas iudicandi*” degli arbitri ex art. 829, comma 1, nn. 1 e 4, c.p.c. (stante non solo l'asserita incompetenza dell'organo arbitrale per l'avvenuta declinatoria della competenza da parte delle singole Amministrazioni), sia l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, carenza che non poteva ritenersi sanata dall'avvenuta costituzione, nel corso del procedimento, dell'AMMS.

Inoltre, dopo aver lamentato l'avvenuta violazione del divieto di “*mutatio libelli*” con riferimento al quesito n. 17 (concernente la debenza del c.d. minimo garantito), le amministrazioni impugnanti hanno anche nuovamente eccepito che tutti gli operatori del settore erano ben coscienti, all'atto della pubblicazione del bando di gara e dell'aggiudicazione della concessione, dell'esistenza di una rete clandestina di scommesse, con la conseguenza che non sussisteva alcuna possibilità per le Agenzie ippiche di addurre qualsiasi legittimo affidamento in ordine all'esistenza di obblighi di garanzia a carico delle



amministrazioni concedenti del tipo di quelli ipotizzati nella domanda di arbitrato, non rinvenibili neanche negli atti preparatori di gara.

Quindi, le Amministrazioni, dopo aver lamentato la contrarietà del lodo impugnato sia alle norme imperative poste dal T.U.L.P.S. e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (con specifico riguardo alla partecipazione al mercato delle scommesse da parte delle imprese straniere), sia alle norme di ordine pubblico, hanno concluso chiedendo la declaratoria della nullità del lodo impugnato, con vittoria di spese di lite.

Costituitasi in giudizio, la Area Scm s.r.l., in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità e/o l'improcedibilità dell'appello, perché a suo dire avente ad oggetto ipotesi di nullità non previste tassativamente dall'art. 829 c.p.c.; inoltre, nel merito, la Area Scm s.r.l. si è limitata a resistere, chiedendo il rigetto dell'impugnativa, con vittoria di spese processuali.

All'udienza del 29/10/2020, precisate le conclusioni, la causa è stata trattenuta in decisione, con concessione alle parti dei termini di legge per il deposito delle comparse conclusionali e delle eventuali memorie di replica.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Per ragioni di ordine logico-giuridico, in primo luogo va disattesa l'eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità dell'impugnazione sollevata dalla Area Scm s.r.l..

Infatti, a differenza di quanto sostenuto, buona parte delle doglianze sollevate dalle Amministrazioni appellanti risultano in linea con le tassative previsioni di cui all'art. 829 c.p.c. (e, segnatamente, con i nn. 1, 3 e 4 di tale norma), sicché un'eventuale dichiarazione di ammissibilità può avere ad oggetto solo specifiche doglianze che abbiano investito il



merito della vicenda, ma senza che da ciò possa inferirsi un'inammissibilità "tout court" dell'intero atto di gravame.

Ne consegue che la dispiegata impugnazione è di per sé ammissibile e procedibile, salvo eventuali considerazioni attinenti a specifiche censure in essa articolate.

Ciò premesso, il primo motivo di impugnazione, con il quale è stato eccepito il difetto di giurisdizione del Collegio arbitrale, è infondato.

Infatti la vertenza che ne occupa non ha ad oggetto –direttamente o indirettamente- la validità degli atti amministrativi che hanno portato alla stipula della Concessione concernente la raccolta delle scommesse sulle corse dei cavalli o la validità della Concessione e della Convenzione ad essa accessiva, bensì il "quantum" del corrispettivo effettivamente dovuto al singolo concessionario in ragione dell'incidenza del comportamento serbato dall'amministrazione dopo l'insorgenza del rapporto contrattuale, la quale, secondo la prospettazione della Area Scm s.r.l., non si sarebbe attivata –come invece avrebbe dovuto- per garantire la permanenza dei presupposti in base ai quali i concedenti avevano bandito le gare e in ragione dei quali la stessa Agenzia aveva deciso di presentare la propria offerta economica, concernenti, rispettivamente, il volume di affari preso a riferimento in vista della determinazione del canone e la repentina introduzione di specifiche tipologie di scommesse, espressamente indicate nella Concessione.

Ne consegue che, nel caso in esame, non viene in rilievo alcuna questione relativa all'esercizio di poteri discrezionali della P.A. in riferimento alla determinazione del canone dovuto, in quanto lo stesso risultava già fissato in origine, mentre la Area Scm s.r.l. si è limitata solo a chiedere l'eventuale sua riconduzione ad equità, unitamente alla modifica di altre clausole contrattuali e al risarcimento del danno; analogamente, poi, non può assumere alcuna rilevanza neanche il fatto che, in relazione all'introduzione delle specifiche tipologie di scommesse, le modalità di accettazione (attraverso telefono o altro strumento telematico) dovessero



essere fissate a mezzo di un successivo decreto ministeriale -mai adottato- su proposta dell'UNIRE, in quanto la P.A., nel rilasciare la Concessione e nel sottoscrivere la Convenzione, aveva assunto una specifica responsabilità sul punto, sicché eventuali ritardi dovuti al comportamento di altri soggetti non possono certamente eliminare l'inadempimento contrattuale della concedente.

Pertanto, si deve ritenere che, stante l'intervenuto rilascio in via definitiva della Concessione in favore dell'Area Scm s.r.l., la vicenda involga solo diritti soggettivi a contenuto patrimoniale, sicché il relativo "*iuris dicere*" effettivamente spettava al Collegio arbitrale, secondo quanto appositamente convenuto dalle parti con la clausola compromissoria.

Acclarato quanto sopra, riguardo all'asserita incompetenza dell'organo arbitrale a causa dell'avvenuta declinatoria della competenza operata dalle Amministrazioni con atto notificato il 23/12/2009, si ritiene fondata l'interpretazione operata dal Collegio arbitrale, secondo cui la clausola pattizia concernente tale facoltà, peraltro predisposta unilateralmente dalle stesse amministrazioni interessate in uno con il testo della Convenzione, prevedeva tale possibilità solo per i concessionari e non per le concedenti, con la conseguenza che essa deve ritenersi liberamente stipulata solo al fine di tutelare la parte contrattualmente più debole, consentendole di optare per la competenza arbitrale o per la giurisdizione dello Stato. Ne consegue che, trattandosi di clausola costituente espressione dell'autonomia privata, non risulta ravvisabile alcuna violazione del principio di uguaglianza in danno delle amministrazioni concedenti, evenienza peraltro contraddetta anche dal successivo contegno osservato dalle medesime, che hanno provveduto alla nomina dei due arbitri di spettanza e non si sono opposte alla nomina del quinto arbitro da parte del Presidente del Tribunale, previamente adito dalla stessa Giochi e Scommesse Le Mura s.n.c..



Inoltre va altresì disattesa l'eccezione di difetto di legittimazione passiva nuovamente avanzata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e dall'AMMS..

Infatti, come già osservato dal Collegio arbitrale, la Area Scm s.r.l., in ragione di quanto previsto dalla clausola compromissoria, era legittimata ad instaurare il procedimento nei confronti delle amministrazioni da essa espressamente indicate, indipendentemente dal fatto che, “*medio tempore*”, la legge avesse previsto una forma di successione a titolo particolare in favore di AAMS.

Inoltre, premesso che nell'atto di impugnazione non è dato rinvenire l'esistenza di un'apposita censura avverso la statuizione con cui il Collegio arbitrale affermò che l'AAMS, “*pur non succedendo agli atti, subisce gli effetti degli atti compiuti dal dante causa*” (vedi pag. 24 del lodo), si osserva altresì che, come già sottolineato dal giudice di prime cure, nel procedimento arbitrale l'AAMS si costituì spontaneamente in aggiunta ai due Ministeri già evocati, sicché ogni possibile originario difetto di contraddittorio venne in tal modo sanato; in ogni caso, poi, l'AAMS, costituente una specifica articolazione del MEF, nel corso del procedimento arbitrale fu adeguatamente rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, con la conseguenza che essa doveva -e deve- ritenersi pienamente legittimata ad assumere la qualità di parte nel procedimento stesso.

Nel merito, poi, va respinta la censura concernente la pretesa violazione del divieto di “*mutatio libelli*” in riferimento al quesito n. 17 (relativo alla non debenza del c.d. minimo garantito) proposto al Collegio arbitrale dalla Area Scm s.r.l..

Infatti, premesso che il giudice è sempre libero di procedere alla qualificazione della domanda concretamente esperita dal richiedente, giova osservare che secondo il consolidato insegnamento della Suprema Corte di Cassazione, cui questa Corte aderisce, “*nel giudizio arbitrale, qualora le parti non abbiano determinato nel compromesso o nella*



clausola compromissoria le regole processuali da adottare, gli arbitri sono liberi di regolare l'articolazione del procedimento nel modo che ritengano più opportuno, e quindi anche di discostarsi dalle prescrizioni dettate dal codice di rito, con l'unico limite del rispetto del principio inderogabile del contraddittorio, posto dall'art. 101 cod. proc. civ., il quale, adattato al procedimento dinanzi agli arbitri, deve essere opportunamente riferito al momento della chiusura della trattazione, in modo da consentire alle parti non solo un'adeguata attività difensiva per tutto il corso del procedimento, pur dopo la chiusura dell'istruttoria, ma anche la possibilità di esercitare su un piano di eguaglianza le facoltà processuali loro attribuite, e quindi da assicurare - senza che ne risulti lesa l'altro principio della libertà delle forme, posto dall'art. 816, secondo e terzo comma - l'osservanza della regola "audiatur et altera pars", secondo il precetto inderogabile di cui al quarto comma della medesima disposizione" (Cass. n. 473/2006. Nello stesso senso, vedi anche Cass. n. 23670/2006 e n. 17099/2013).

Infatti, "ove le parti non abbiano vincolato gli arbitri all'osservanza della procedura ordinaria, sono valide le più diverse ed articolate forme che essi vengano a scegliere per l'istruzione e la decisione della lite, quand'anche derogano alle prescrizioni dettate dalle norme sul rito civile di cognizione, purché sia rispettata la fondamentale esigenza di assicurare il contraddittorio tra le parti".

Con specifico riferimento al caso che ne occupa, si deve ritenere che le parti non intesero vincolare gli arbitri all'integrale osservanza della procedura ordinaria, bensì solo alle norme poste dal codice di rito in materia di arbitrato rituale, con la conseguenza che, anche in ragione del principio di libertà delle forme di cui al citato art. 816 bis c.p.c., questi ultimi erano liberi di scegliere le forme ritenute più opportune per l'istruzione e la decisione della lite, anche in deroga alle prescrizioni dettate dalle norme sul rito civile di cognizione, purché fosse rispettata la fondamentale esigenza di assicurare il contraddittorio tra le parti.



Nel caso in oggetto si evidenzia che nel procedimento arbitrale, all'esito della modifica del quesito n. 17, operata prima della precisazione delle conclusioni, fu comunque garantito alle concedenti la possibilità di prendere posizione sul punto e di esercitare in pieno il diritto di difesa, tanto che le stesse ebbero la possibilità di interloquire e di contraddire sul punto.

Ne consegue che, anche a prescindere dall'avvenuta accettazione del contraddittorio, non è rilevabile nell'operato del Collegio arbitrale alcun vizio, né di forma né di attività, dovendosi escludere, in ragione delle modalità del confronto tra le parti e delle obiettive facoltà processuali loro attribuite su un piano di effettiva uguaglianza, la ravvisabilità di una concreta menomazione del diritto di difesa (in tal senso, vedi Cass. n. 23670/2006, Cass. n. 28660/2013 e Cass. n. 17099/2013).

Ne deriva che anche tale censura è destituita di fondamento.

Analogamente, poi, deve essere disattesa anche la censura concernente l'asserita erronea applicazione degli artt. 1123 e 1175 c.c. in relazione all'art. 2, commi 3 e 4, della Convenzione.

Infatti, se è vero che con la sottoscrizione del contratto le concessionarie assunsero un rischio imprenditoriale riguardo all'ammontare delle giocate ippiche e ai relativi proventi, è altresì vero che le condizioni del mercato all'epoca esistenti erano completamente diverse e che l'Amministrazione, che si trovava in regime sostanzialmente monopolistico, comunque avrebbe dovuto -come acclarato dal Collegio arbitrale- fare uso dei suoi poteri per evitare il verificarsi di un mutamento sostanziale del mercato regolamentato in termini talmente significativi da comportare un totale squilibrio tra le prestazioni convenute a danno dei concessionari.

Infatti, a seguito del consolidamento del mercato clandestino e dell'intervenuta dilagante accettazione delle scommesse via *Internet*, anche dall'estero, il quadro economico esistente al momento



dell'instaurazione del regime in convenzione, che aveva indotto gli aspiranti a partecipare al bando e a sottoscrivere le successive Convenzioni-contratto, è risultato del tutto falsato, tale da determinare l'insorgenza di uno stato di crisi nel settore delle scommesse che, non solo -come già evidenziato dal Collegio arbitrale- venne addirittura accertato e dichiarato a livello normativo (vedi, in proposito, l'art. 9, comma 2 della legge n. 212/2000, nonché il decreto del Ministro delle finanze del 28/5/2001, pubblicato sulla G.U. n. 127/2001), ma successivamente anche confermato da una Direttiva rivolta dal MEF all'Agenzia delle Entrate, con la quale quest'ultima venne incaricata di promuovere specifici interventi normativi per il superamento della crisi; tale situazione, poi, risulta comprovata anche dal d.l. n. 452/2001 che, all'art. 8, proprio in ragione della situazione determinatasi, indicò la necessità di emanare specifiche norme per ridefinire le condizioni economiche per l'esercizio delle concessioni, ma anche dalla successiva Relazione al disegno di legge presentata dal Governo, ove si evidenziò, in relazione al volume globale stimato per la raccolta delle scommesse, uno scostamento di circa 4.000 miliardi!

A ciò poi aggiungasi che le odierne appellanti non hanno mai smentito i dati sulla reale consistenza del mercato clandestino (che, da un'indagine conoscitiva della Commissione Finanze e Tesoro del Senato, è risultato essere sostanzialmente *“equivalente a quello legale”*), né sulla sua incidenza sulla raccolta complessiva delle scommesse che, nello stesso anno 2000, è risultata essere del 45% inferiore alle aspettative (con conseguente riduzione nella stessa percentuale dei corrispettivi percepiti dai concessionari). Tali valutazioni, inoltre, valgono anche per l'entità delle scommesse *on-line* provenienti dall'estero e per i tentativi effettuati da AAMS di oscurare varie centinaia di siti, anch'essi mai smentiti.

Ciò premesso, l'obiettività dei suddetti dati induce a ritenere condivisibile la valutazione operata dal Collegio arbitrale - adeguatamente e congruamente motivata- circa l'insorgenza di un fenomeno di dimensioni talmente importanti da incidere profondamente



sul mercato delle scommesse e, in tale ambito, su quello delle scommesse ippiche, ammontante a circa il 10% del settore, nonché sul fatto che la diffusione delle reti organizzate clandestine, sostanzialmente inesistenti al momento della pubblicazione del bando, si sarebbe andata estendendo proprio a partire dall'anno 2000, come comprovato anche dai successivi interventi normativi e di polizia giudiziaria.

Ne consegue che, come già ritenuto dal Governo italiano, la responsabilità dell'erroneità delle previsioni circa lo sviluppo del settore delle scommesse non può che ricadere sull'Amministrazione che, benché dotata di specifici poteri autoritativi d'intervento, per negligenza deve ritenersi responsabile dello sconvolgimento dell'equilibrio economico esistente al momento del bando e della stipula delle Convenzioni-contratto, che la stessa aveva l'obbligo di preservare in virtù della garanzia nascente dalla riserva di legge in favore dello Stato per la raccolta delle scommesse.

Pertanto, correttamente il Collegio arbitrale ha ritenuto che le agenzie ippiche, di fatto, si sono trovate ad operare in una situazione economica del tutto diversa da quella prospettata, sicché ben altre sarebbero state le offerte economiche presentate dai singoli aspiranti alla gara ove fossero stati informati dell'assenza di una garanzia di esclusività in loro favore e della presenza sul mercato (e del successivo esponenziale incremento) di concorrenti reti di accettazione delle scommesse, peraltro sostanzialmente operanti in modo incontrollato, con la conseguenza che si ritiene che debba essere confermata la decisione del giudicante di prime cure di riconoscere alla Area Scm s.r.l. la facoltà di trattenere dal c.d. "minimo garantito" quanto ad essa riconosciuto a titolo di danno.

Inoltre va disatteso anche l'ulteriore motivo di doglianza, con il quale le amministrazioni impugnanti hanno sostenuto l'erronea applicazione degli artt. 1467, 1468 e 1469 c.c. anche in relazione agli artt. 56 e 49 TFUE ed all'art. 88 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.).



In particolare, le impugnanti si sono limitate a sostenere che, allo stato, anche alla luce di alcuni precedenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia europea, vi sarebbe “*un folto contenzioso*” nel quale le imprese straniere si dolgono della violazione, da parte dello Stato italiano, dei principi comunitari che presiedono alla libera prestazione dei servizi e al diritto di stabilimento di cui agli artt. 56, 49 e 43 del TFUE, “*nei limiti in cui l’esercizio dell’impresa viene subordinato, nel territorio italiano, al rilascio di concessioni nel rispetto di distanze minime rispetto ai punti vendita già esistenti*”, con la conseguenza che lo Stato italiano sarebbe destinatario di richieste risarcitorie su più fronti sulla base di presupposti tra loro contrastanti.

Ad avviso di questa Corte, tali considerazioni, di contenuto prettamente generico, non sono in grado di assurgere ad un vero e proprio motivo di censura avente ad oggetto l’iter logico-giuridico seguito dal Collegio arbitrale per affermare, in ragione delle specificità del caso concreto (e cioè avuto riguardo alla specifica Concessione), il carattere inadempiente del contegno serbato dalle amministrazioni concedenti e che ha indotto lo stesso Collegio, alla luce della rilevata alterazione dell’equilibrio contrattuale, ad accogliere, seppur parzialmente, la domanda proposta dalla Area Scm s.r.l..

Infine, per quanto riguarda l’ultimo motivo di doglianza, esso è palesemente inammissibile, in quanto non solo estremamente generico, ma perché volto a contestare, sulla base di quanto affermato all’esito di altro giudizio arbitrale (c.d. Lodo De Nictolis), valutazioni di merito motivatamente operate dal Collegio arbitrale con riferimento al caso in esame.

In relazione a detto motivo si osserva che, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, cui questa Corte di merito aderisce, il vizio di motivazione denunciabile come motivo di nullità del lodo “*non ha lo stesso contenuto dell’analogo vizio della sentenza del giudice ordinario*”, ma è ravvisabile nelle sole ipotesi in cui la motivazione del



lodo sia del tutto inesistente, ovvero sia a tal punto carente da non consentire di individuare la “ratio” della decisione adottata, oppure, per l'iter argomentativo seguito, si risolva in una non motivazione (vedi Cass. n. 8785/1998, n. 5371/2001 e n. 7600/2001).

Ciò premesso, nel caso in questione le doglianze risultano palesemente infondate in quanto il Collegio arbitrale, con dovizia di argomentazioni, ha chiarito non solo i presupposti dell'interpretazione delle specifiche norme contrattuali, ma anche lo “iter” logico-giuridico seguito ai fini della decisione, sicché, risultando agevole procedere alla ricostruzione della “ratio decidendi”, la motivazione si rivela del tutto adeguata.

Inoltre, va altresì rammentato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, nel giudizio di impugnazione per nullità del lodo, che è giudizio a critica limitata, proponibile solo entro i limiti stabiliti dall'art. 829 c.p.c., l'interpretazione data dagli arbitri al contratto e la relativa motivazione sono sindacabili *“soltanto per violazione di regole di diritto, sicché non è consentito al giudice dell'impugnazione sindacare la logicità della motivazione (ove esistente e non talmente inadeguata da non permettere la ricostruzione dell'iter logico seguito dagli arbitri per giungere a una determinata conclusione), né la valutazione degli elementi probatori operata dagli arbitri nell'accertamento della comune volontà delle parti”* (Cass. n. 2717/2007); inoltre, avendo il giudizio di impugnazione ad oggetto solo la verifica della legittimità della decisione presa (da intendersi come sindacato *“inteso ad accertare se vi siano stati negazione o fraintendimento di una disposizione di legge esistente o, ancora, se una norma di legge, pur rettamente intesa, sia stata applicata a una fattispecie concreta non corrispondente a quella astratta prevista dalla norma stessa”* (Cass. n. 8798/2007), resta altresì precluso nella fase rescindente il riesame degli accertamenti in fatto compiuti dagli arbitri e, quindi, delle questioni di merito ad essi connesse, eventualmente valutabili solo in sede rescissoria (Cass. n. 15126/2000).



Nel caso in esame, il Collegio arbitrale risulta aver fatto adeguata applicazione delle norme in tema di interpretazione dei contratti e dei principi fondamentali in tema di adempimento contrattuale, arrivando ad affermare, da un lato, l'inadempimento delle amministrazioni concedenti circa l'obbligo di mantenere in regime monopolistico la gestione delle scommesse ippiche, dall'altro l'incidenza di tale contegno solo su una parte dei proventi dell'Agenzia.

Tali valutazioni, peraltro sorrette da un esauriente esame della normativa di riferimento, hanno avuto ad oggetto specifici profili di merito della vicenda, i quali, stanti i limiti del presente giudizio di impugnazione, non possono essere oggetto di nuova valutazione da parte di questa Corte di Appello.

Da quanto premesso deriva che, risultando la decisione sorretta in ogni passaggio da una sufficiente ed adeguata motivazione, che consente di individuarne la *ratio*, non è ravvisabile alcun profilo di nullità del lodo denunziabile in questa sede.

Le spese processuali seguono la soccombenza e vengono liquidate come da separato dispositivo.

P.Q.M.

La Corte d'Appello, rigetta l'impugnazione proposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (già Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato), avverso il lodo arbitrale sottoscritto in data 25/10/2013;

condanna il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (già Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato), in solido tra loro, al pagamento, in favore della Area Scm s.r.l. (incorporante della Giochi e Scommesse Florentia s.r.l.), delle spese



processuali del presente grado di giudizio, che vengono liquidate in Euro 9.515,00 per compensi professionali e in Euro 150,00 per esborsi, oltre accessori come per legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio tenuta il 10 marzo 2021.

Il Consigliere rel.

dott. Giuseppe Staglianò

Il Presidente

dott. Nicola Pannullo

