



Repubblica Italiana
in nome del Popolo Italiano
Tribunale Ordinario di Roma
Sezione II^a Civile

Il tribunale di Roma, in persona del giudice dott.ssa Alessandra Imposimato, ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado iscritta al n. **27133** del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno **2023**, avente ad oggetto "*altre controversie di diritto amministrativo*", e vertente

tra

Parte_1 in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato presso i difensori, Avv. Niccolò Travia e Corrado Mattarelli, che lo rappresentano e difendono, anche disgiuntamente, per procura su foglio separato allegato alla busta *eml* con cui depositato lo scritto introduttivo

attore

e

Controparte_1 in persona del Direttore *pro tempore*, nonché
Controparte_2 [...] **Controparte_3** in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, nonché domiciliati *ex lege* presso gli uffici dell'Avvocatura in Roma via dei Portoghesi n.12

convenuti

Motivi della Decisione

1. fatti controversi.

1.1 Con la citazione introduttiva della lite la parte attrice in epigrafe, riassumendo il giudizio già introdotto innanzi al TAR - LAZIO (Roma) e da quel giudice definito con declinatoria di giurisdizione, ha chiesto al tribunale:

«- *accertata la responsabilità delle Amministrazioni resistenti per il verificarsi delle concorrenti, ripetute, negligenti disfunzioni nella regolazione dei rapporti di concessione per la raccolta di giochi e scommesse su eventi ippici in essere tra le parti, fino alla colposa erosione dei fattori di sostenibilità economica del rapporto controverso,*

- *previa, se del caso, assunzione di apposita consulenza tecnica d'ufficio, nei termini richiesti nel ricorso introduttivo del giudizio e nei successivi atti di giudizio, condannare le medesime a risarcire i danni risentiti dalla Società ricorrente per ciascuno degli anni di esercizio delle concessioni stesse,*

a.1) secondo le quantificazioni esposte nel ricorso introduttivo .. e nei successivi atti difensivi .. ovvero in subordine

a.2) secondo il procedimento di liquidazione in contraddittorio previsto dall'art. 34, comma 4, C.P.A., previa fissazione dei relativi criteri di computo, ovvero ancora, in ulteriore subordine,

a.3) secondo quantificazione direttamente giudiziale integralmente equitativa,

b.1) in ogni caso oltre rivalutazione e interessi dalla data della diffida e messa in mora,

b.2) con ogni conseguente statuizione di legge».

Il tutto, con vittoria delle spese di giudizio.

A motivo della domanda, riproducendo la parte narrativa del ricorso già indirizzato al giudice amministrativo, ha esposto:

- di avere esercitato l'attività di raccolta di giochi e scommesse su eventi ippici in qualità di concessionaria ed in regime di monopolio, avvocato allo Stato ai sensi del d.lgs. n. 496/1948;

- nello specifico, di avere esercitato l'attività di raccolta di giochi e scommesse in virtù della Concessione n. 212 UNIRE, rinnovata ai sensi dell'art. 25, d.P.R. n. 169/1998 e quindi ceduta, ad altro operatore del settore, in data 30 aprile 2008;

- che nello svolgimento del rapporto l'esponente subiva la progressiva e ingravescente onerosità dell'attività in concessione, al punto da vedere dissipati tutti gli investimenti economici ed organizzativi operati per l'avvio dell'attività, nonché dispersi i valori aziendali, fino a giungere all'esercizio sostanzialmente in perdita;

- che tale fosse il risultato di *"concorrenti carenze nella regolazione del settore del gioco ippico"* da parte delle Amministrazioni convenute.

Ancora, la parte attrice, tratteggiando gli esordi della regolamentazione dell'offerta di scommesse su eventi ippici, risalente al d.lgs. n. 496/1948, ha riferito che la prima rilevante riforma della materia fosse sopravvenuta con il d.P.R. n. 169/1998, nel cui corpo normativo erano espressi due principi fondamentali, consistenti: (a) nella perdurante riserva allo Stato dell'attività di raccolta del gioco lecito, demandata, per gli aspetti organizzativi ed economici, alle competenze del *Controparte_2* e del *CP_2* [...]

Controparte_4 (b) nella affidabilità in concessione dell'attività di raccolta del gioco su eventi ippici a soggetti privati, scelti sulla base di criteri di trasparenza, concorsualità, capacità e affidabilità economico-aziendale.

L'attrice ha evidenziato che ulteriori aspetti qualificanti del corpo di norme veicolato dal d.P.R. n. 169/1998 consistessero (i) nella fissazione della tipologia di scommesse e delle modalità di accettazione; (ii) nel previsto *"potenziamento della rete di raccolta ed accettazione delle scommesse"* compatibilmente con l'esigenza di *"razionale e bilanciata distribuzione sul territorio secondo parametri programmati e calcolabili"*; (iii) nella possibilità di prorogare le concessioni già assegnate (c.d. *concessioni storiche*) alle stesse condizioni economiche praticate per le concessioni di futura aggiudicazione.

Ha riportato che, a seguire, veniva indetta (con d.m. pubblicato in G. Uff. del 11 maggio 1999) una pubblica gara per l'assegnazione di n. 671 nuove concessioni per la raccolta delle scommesse ippiche; al contempo il Ministero dell'Economia e Finanze approvava, con d.m. 20 aprile 1999, il nuovo schema di *"Convenzione"*, destinato a disciplinare i contenuti di tutte le concessioni ippiche, sia da assegnare in attuazione della nuova normativa, sia già vigenti (c.d. *concessioni storiche*) e soggette ad eventuale rinnovo; con Decreto Direttoriale del 21 dicembre 1999 veniva data facoltà ai *concessionari storici* di chiedere il rinnovo delle concessioni già possedute per la durata di sei anni a decorrere dal 1° gennaio 2000.

L'Agenzia Ippica attrice ha quindi sunteggiato i contenuti salienti della Convenzione approvata con d.m. 20 aprile 1999, secondo cui: (a) erano oggetto di concessione le attività di accettazione di scommesse ippiche a quota fissa o a totalizzatore; (b) le scommesse avrebbero potuto essere accettate anche a mezzo del telefono. Inoltre, sempre a termini della Convenzione, il Concessionario si sarebbe impegnato ad una serie di obblighi particolarmente stringenti, quali quelli di (i) dotarsi di idonea strumentazione tecnica; (ii)

accettare le scommesse indicate nell'atto di concessione; (iii) versare all'Erario delle *quote di prelievo* a scomputo dell'introito annuo lordo, trattenendo un corrispettivo calcolato secondo aliquote decrescenti; (iv) versare all'Erario un *prelievo minimo garantito*, calcolato - per le concessioni *storiche* - sulla media della raccolta delle scommesse dell'ultimo triennio, ridotta del 25% e da aggiornare annualmente nella misura del 10% della differenza tra l'importo riscosso e il minimo garantito annuo, nonché - per le concessioni di nuova assegnazione - pari all'importo offerto in sede di gara; (v) prestare idonea cauzione, valida quantomeno fino al 31 marzo 2007. Infine, la Convenzione avrebbe previsto una serie di onerose clausole penali, in caso di sospensione dell'attività, ovvero di revoca o decadenza dalla concessione.

Secondo l'attrice, la stessa causa del rapporto concessorio sarebbe stata *permeata* dalle condizioni del servizio, da gestire in regime monopolistico e in modo tale da consentire di ritrarne un utile economico: esattamente in base a tale situazione di partenza ogni titolare di concessione *storica* avrebbe operato la scelta tra il rinnovo della previgente concessione (sia pure alle nuove condizioni) e la partecipazione alla gara per l'ottenimento di una concessione *ex novo*; in ogni caso, la scelta presupponeva la consapevolezza che il mercato, oltre ad essere regolato in maniera stringente dallo Stato, avesse una dimensione predeterminata e, soprattutto, fosse gestito in regime di monopolio legale, spettando esclusivamente ai concessionari l'esercizio dell'attività di raccolta delle scommesse ippiche.

Nondimeno - ha proseguito l'attrice - le condizioni di esercizio dell'attività in concessione si sarebbero evolute in senso sempre più deteriore, nel corso del tempo.

In particolare, avrebbero fortemente influito, in modo da ridurre drasticamente la capacità di raccolta delle scommesse e il volume di attività delle agenzie ippiche:

(i) la crescita imprevedibile di "*reti clandestine di raccolta del gioco*", nonché la possibilità di praticare il gioco anche per via telematica, tramite canali estranei a quelli affidati ai concessionari, spesso facenti capo ad operatori transfrontalieri, sottratti alla normativa nazionale (tanto che, già nel 2001, si sarebbe registrato un decremento del 45% circa, nella raccolta delle scommesse);

(ii) la conseguente apertura del mercato a soggetti concorrenti, agevolati, nella raccolta delle scommesse, dall'essere sottratti alle stringenti ed onerose condizioni imposte esclusivamente ai concessionari, con la conseguente creazione di una vera e propria *rete parallela di gioco*, capace di "drenare" un volume di scommesse praticamente pari a quelle ricevute dai Concessionari di Stato, in assenza di adeguate misure di contrasto dell'Amministrazione;

(iii) "*ulteriori e autonome carenze nella regolazione dei prodotti e delle modalità di offerta e distribuzione territoriale del gioco su eventi ippici*", in particolare consiste: (1) nel ritardo dell'adozione dei provvedimenti amministrativi indispensabili all'accettazione delle scommesse a quota fissa, sopravvenuti con **CP_5** n. 39/E del 14 aprile 2001, con conseguente attivazione del servizio a partire dal giugno 2001, a 16-17 mesi di distanza dall'assegnazione/rinnovo delle concessioni; (2) nel ritardo con cui compiutamente definita la "*tipologia delle scommesse sulle corse dei cavalli*", operata solamente con d.m. 3 giugno 2004, adottato in attuazione dell'art. 4, comma 5, d.P.R. n. 169/1998, seguito dal d.m. 25 ottobre 2004, recante la determinazione delle quote, dell'entità del prelievo, nonché le disposizioni operative indispensabili; (3) nel ritardo con cui resa possibile la raccolta delle scommesse multiple libere su totalizzatore nazionale, effettivamente attivata dal febbraio 2005, a seguito della Nota del Direttore Generale dell' **Controparte_1** di Stato del 10

febbraio 2005, prot. 2005/5973/COA/SEC; (4) nel ritardo con cui resa possibile la raccolta delle scommesse “ *Parte_2* ” e “ *Parte_3* ”, attivata effettivamente nel gennaio 2006, a seguito dei Decreti Direttoriali del 20 dicembre 2005;

(iv) nella complessiva perdita di attrattività dei prodotti di scommessa cui vincolati i concessionari, dovuta sia alla loro intrinseca obsolescenza, conseguita al mancato aggiornamento delle formule di scommessa rispetto ad altri prodotti di gioco (principalmente, rispetto alle scommesse sportive), maggiormente allettanti per la varietà degli eventi, per il minore prelievo fiscale e per le più vantaggiose percentuali di vincita, sia alla perdita di qualità degli stessi eventi ippici cui correlate le scommesse, eventi tutti a cui l’Amministrazione e le Autorità di settore non avrebbero posto alcun rimedio;

(v) dall’incontrollato ampliamento della rete di distribuzione territoriale del gioco, conseguito vuoi all’apertura del mercato, disposta con d.l. n. 223/2006 (c.d. Riforma Bersani) ed attuata mettendo al bando n. 6500 nuovi punti di gioco, nonché distribuendo tutte le concessioni assegnabili previste dal d.l. n. 149/2008, vuoi prevedendo, per le concessioni così assegnate (c.d. concessioni “ *Per_1* ” e concessioni “Giorgetti”), delle condizioni grandemente meno onerose di quelle previste per le concessioni risalenti all’anno 2000, con l’eliminazione dell’obbligo di versare il *prelievo minimo garantito*, e la sua sostituzione con l’obbligo di pagare un canone concessorio, secondo aliquote proporzionali all’effettivo volume di gioco effettivamente prodotto nell’anno di riferimento.

Tale il quadro venutosi a delineare fin dai primi degli anni 2000, la parte attrice ha riferito che, a seguito della vera e propria crisi di liquidità denunciata, dai concessionari, per effetto della penetrazione del mercato ad opera degli operatori transfrontalieri e del crollo percentuale delle scommesse raccolte, verificatosi già negli anni 2001-2002, l’Amministrazione, a seguito del d.l. n. 147/2003, giungeva ad accordare alcune facilitazioni ai concessionari, in dettaglio descritti nello scritto introduttivo (pagina 20): tuttavia anche queste contromisure si sarebbero rivelate incapaci di ripristinare la sostenibilità economico-finanziaria del servizio gestito in concessione, non essendosi posto rimedio alla violazione sistematica della esclusività della raccolta.

Pertanto, numerosi concessionari attivavano la clausola arbitrale (art. 15) contenuta nella Convenzione del 2000, chiedendo la riduzione ad equità delle condizioni economiche previste nelle Concessioni, in termini di riduzione del prezzo, di risarcimento del danno e di altri strumenti tipici del diritto dei contratti, imputando all’Amministrazione di essere venuta meno “*all’obbligo di preservare la redditività e dunque la sostenibilità economica del sinallagma concessorio*”; in particolare, con Lodo pronunciato in data 15 maggio 2003 dal collegio arbitrale presieduto dal prof. *Persona_2* , su controversia deferita da numerose Agenzie ippiche, inclusa la ricorrente, reputando fondate le tesi delle istanti condannava il

Controparte_2 , il *Controparte_6* [...] e l’ *Controparte_7* a risarcire le Agenzie ippiche, sia a motivo della fioritura di mercati *paralleli* a quello ufficiale, sia per il ritardo con cui attivate alcune modalità di raccolta e formule di scommessa, quantificando il *quantum* in percentuale ai corrispettivi ritratti dalla raccolta.

A seguito di annullamento del Lodo “Di Majo” con sentenza della Corte d’appello di Roma del 20 novembre 2013, motivata dal difetto di giurisdizione in ordine alle questioni sollevate dalle Agenzie ippiche, e in pendenza del ricorso per cassazione proposto avverso tale pronuncia, l’attrice ha comunque evidenziato di avere interesse a sentir accertare la responsabilità “*delle Amministrazioni di settore per la difettosa gestione del monopolio*

statale nell'offerta di gioco", e per non avere garantito "condizioni di sostenibilità economica del rapporto concessorio e ragionevole adeguatezza del corrispettivo imposto unilateralmente".

Ancora, la parte attrice ha riferito, che le condizioni di sostanziale insostenibilità economica delle concessioni si sarebbero ulteriormente aggravate in occasione del loro rinnovo (nell'anno 2006), essendosi comunque ribadito l'onere di versare il *prelievo minimo garantito* (sia pure parametrato, al minimo, non a quello indicato in sede di offerta, bensì a quello versato l'anno precedente), e non essendosi posto argine - omettendo le *misure di salvaguardia* previste dall'art. 38, comma 4, *lett. l)*, d.l. n. 223/2006 (Decreto Bersani) - al moltiplicarsi dei punti di raccolta delle scommesse sul territorio, che avrebbe ampliato a tal punto la concorrenza, da trasformare la gestione delle scommesse ippiche in concessione in servizio *in perdita*: ne sarebbe quindi scaturito un nutrito contenzioso attivato, dai Concessionari ippici, innanzi al giudice amministrativo, sempre esitato in sentenze di annullamento dei provvedimenti con cui richiama l'integrazione del prelievo minimo garantito, in quanto adottati secondo criteri inadeguati al mutato contesto di mercato, senza aver previamente preso gli interventi di salvaguardia previsti dalla legge.

Infine, l'Agenzia ippica attrice ha rappresentato che, con il d.l. n. 16/2012 (art. 5, comma 5, *lett. b)*, il legislatore interveniva da un lato abrogando la norma contenuta all'art. 38, comma 4, *lett. l)* del Decreto Bersani, e dall'altro imponendo alle Amministrazioni competenti di transigere i contenziosi pendenti con i Concessionari, concedendo al più la riduzione del 5% sull'importo delle somme ancora dovute a titolo di prelievo minimo garantito precedentemente non versato; la norma, in quanto immotivata e intrinsecamente incongrua, veniva impugnata innanzi alla Corte Costituzionale e dichiarata illegittima con sentenza n. 275 del 18-20 novembre 2013, sul rilievo che il limite del 5%, imposto *ex auctoritate* alle Amministrazioni competenti ai fini della transazione delle liti, fosse arbitrario e non coerente con le stesse finalità dell'intervento normativo.

Concludendo l'esposizione degli antefatti della domanda, la parte attrice ha annunciato di avere interesse ad ottenere *"in via compensativo, il riequilibrio di sostenibilità della gestione di rapporti concessori ormai esauriti, ma scanditi"* (a) dalla indebita compresenza di reti di raccolta clandestine o comunque parallele al mercato gestito in concessione; (b) dall'intempestiva attivazione di specifici prodotti e modalità di gioco previste in Convenzione; (c) dalla inadeguatezza della complessiva gestione dei prodotti di gioco, nel tempo divenuti poco attraenti e scarsamente competitivi; (d) dall'altrettanto inadeguata gestione dello stesso spettacolo ippico; (e) dallo sviluppo disordinato e caotico della rete di distribuzione territoriale dell'offerta di gioco, in modo penalizzante per i concessionari di più risalente attività. In sintesi, ha denunciato il *"mancato riequilibrio del sinallagma concessorio"*, sebbene dovuto dall'Amministrazione secondo principi di buona fede e di cooperazione creditoria, ma anche in ottemperanza a specifici precetti legislativi e alle pronunce giurisdizionali citate.

In diritto, la parte attrice ha ravvisato, nei fatti e circostanze rappresentate, gli estremi della responsabilità da inadempimento contrattuale dell'Amministrazione, che, avendo imposto ai Concessionari stringenti oneri economico-finanziari, sia in merito alle sedi da prescegliere e ai prodotti da offrire in vendita, si sarebbe impegnata a garantire *"disponibilità di eventi ippici attraenti, in quantità e qualità, per gli scommettitori"*, quindi *"la presenza di prodotti di scommessa"* appetibili, di consistente varietà, nonché costantemente aggiornati ed adeguati all'evoluzione tecnologica e ai gusti dei giocatori, ancora la *"stabilità*

della rete di distribuzione territoriale” su cui calibrate le scelte operate dai Concessionari al momento dell’affidamento o della partecipazione alla gara, ma soprattutto la “*esclusività nella commercializzazione delle scommesse, al riparo dall’azione di canali di raccolta*” esterni alla rete dei Concessionari.

Tali obbligazioni avrebbero trovato la loro fonte, secondo la difesa attrice, negli obblighi di buona fede *in executivis*, di cui agli artt. 1175, 1375 c.c., disertati dall’Amministrazione, che ben avrebbe potuto ricorrere ai rimedi tipici previsti, per il caso di eccessiva onerosità sopravvenuta del contratto, dagli artt. 1467 e 1468 c.c.; essendo ormai concluso il rapporto concessorio intercorso con l’Amministrazione, la parte attrice ha chiesto di ottenere, in via di risarcimento del danno, quanto non ottenuto ma ottenibile ai sensi delle disposizioni nominate.

In ordine alla consistenza, sussistenza ed entità del danno-conseguenza, l’attrice - richiamando le risultanze della perizia MAG Consulting S.r.l., già esibita al giudice amministrativo, e prodotta in atti - e ribadendo che l’Amministrazione fosse rimasta inadempiente all’obbligo di fornire “*adeguata cura dell’immagine del prodotto ippico*”, “*adeguata qualità del palinsesto degli eventi di scommessa*”, “*adeguata cura, aggiornamento e manutenzione dei prodotti di scommesse ippiche*”, nonché all’obbligo di garantire “*l’effettività dell’esclusiva delle scommesse ippiche*” (v. pagine 37 e 38 della citazione) ha sostenuto di avere sofferto (a) il *danno emergente* consistente nell’importo delle *integrazioni* dovute e versate a titolo di *prelievo minimo garantito*, a seguito della contrazione del volume di raccolta delle scommesse nel corso del tempo; (b) un danno da *lucro cessante* consistente nel minore livello di raccolta realizzato rispetto a quello atteso, effettivamente ridottosi, nel corso di 13 anni, del 90%.

Ha suggerito - sulla scorta delle decisioni già ottenute in sede arbitrale - di quantificare tale danno in misura percentuale rispetto al corrispettivo conseguito in ciascun anno di esercizio della concessione, applicando l’aliquota (variamente indicata tra il 7% e il 18% nei vari Lodi) dell’importo del 30%, attesa la considerevole consistenza del danno.

Infine, riassumendo il contenuto degli ulteriori scritti difensivi già presentati al Giudice amministrativo, ove dato atto della sopravvenuta cassazione, con rinvio, della sentenza della Corte d’appello di Roma del 21 novembre 2013 (con sentenza Cass. 26 ottobre 2020, n. 23418) e dei tentativi di giungere ad una transazione tombale, nel frattempo intercorsi ed esitati in nulla di fattoper diserzione dell’Amministrazione, ha rassegnato le conclusioni sopra riportate.

1.2 Attivato il contraddittorio, anche l’Avvocatura dello Stato ha ripetuto (anche testualmente) le difese svolte innanzi al giudice amministrativo.

In particolare, ha riepilogato la successione di eventi inerenti al sistema concessorio della raccolta delle scommesse su eventi ippici.

Con gli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 lo Stato avocava l’organizzazione e l’esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, e ne affidava la gestione al Controparte_2 (oggi Controparte_2); questi avrebbe potuto provvedere direttamente, ovvero demandare l’attività a persone fisiche o giuridiche che dessero adeguata garanzia di idoneità. L’art. 6 dello stesso decreto legislativo riservava all’Controparte_8 l’esercizio delle attività, previste dal citato art. 1, qualora fossero connesse con manifestazioni sportive organizzate o svolte sotto il controllo dello stesso Ente; a seguire, con l’art. 3, comma 77, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, l’organizzazione e la gestione dei giochi e delle scommesse relativi

alle corse dei cavalli venivano riservate ai Ministeri delle finanze e delle politiche agricole, con facoltà di provvedere direttamente ovvero a mezzo di enti pubblici, società o allibratori da essi individuati.

Il regolamento approvato con D.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, trasferiva al *Controparte_2* [...] ed al *Controparte_6* (di seguito anche MIPAF) le competenze già dell' *CP_8* in materia di esercizio delle scommesse ippiche. Con d. m. 7 aprile 1999 veniva approvato il piano di potenziamento della rete di raccolta ed accettazione delle scommesse ippiche, che prevedeva il raggiungimento di 1000 punti di raccolta sul territorio nazionale (671 nuovi punti di accettazione di scommesse ippiche che si aggiungevano ai 329 già esistenti in base alle c.d. concessioni "storiche"): in applicazione dell'art. 2, comma 1, del citato regolamento, con bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 108 del 15 maggio 1999, veniva indetta una gara pubblica europea per l'assegnazione di concessioni per la raccolta delle scommesse ippiche.

Il bando prevedeva, quale unico criterio di aggiudicazione, l'offerta più conveniente, da intendere nei termini del più alto canone di concessione garantito, a prescindere dal volume di gioco e della entità delle scommesse. Il bando prevedeva altresì che i concorrenti dovessero accettare lo schema di convenzione che avrebbe disciplinato il rapporto di concessione, approvato con d. m. 20 aprile 1999 (in G.U. 22 aprile 1999, n. 93). All'art. 5 del predetto schema di Convenzione, rubricato "Minimo garantito", si leggeva: «1. *Qualora nell'esercizio annuale gli incassi del concessionario non consentano di raggiungere la somma corrispondente alla quota annuale di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169, spettante all' *CP_8* in relazione al minimo annuo garantito, in base al quale è stata aggiudicata la gara, il concessionario è tenuto a versare una somma, per differenza, tale da consentire all'amministrazione di coprire il suddetto importo in favore dell' *CP_8*. Entro il primo trimestre di ciascun anno, il *Controparte_2* verifica l'andamento delle quote di prelievo versate nell'esercizio precedente in relazione all'obbligo del pagamento 7 del corrispondente minimo garantito annuo. Nel caso in cui le quote versate risultino inferiori al suddetto minimo garantito annuo, il concessionario deve versare il relativo conguaglio entro il secondo trimestre del medesimo anno.*

Anche le c.d. concessioni "storiche", rinnovate su semplice richiesta degli interessati ai sensi dell'articolo 25, d.P.R. n. 169 del 1998, giusta decreto interdirigenziale 21 dicembre 1999 del Ministero delle finanze, restavano regolate dalla Convenzione-tipo approvata nel 1999; la medesima clausola, invece, non sarebbe stata più riproposta nelle convenzioni-tipo accessive alle concessioni attribuite a seguito delle procedure selettive successivamente bandite, in particolare, negli anni 2006 (c.d. gara *Per_1* e 2009 (c.d. gara Giorgetti).

Insorto un imponente contenzioso, attivato dai Concessionari innanzi al giudice amministrativo lamentando la scarsa redditività della concessione, già nel dicembre del 2001, con l'articolo 8 del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2002, n. 16 e successivamente con l'articolo 8 del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 200, venivano ridefinite le condizioni economiche delle concessioni per il servizio di raccolta delle scommesse ippiche e sportive. In attuazione di tali disposizioni, con decreti direttoriali del 6 giugno 2002 e del 2 agosto 2002 dell' *Controparte_9* [...] (nel frattempo succeduta all' *Controparte_10* nella gestione dei giochi pubblici, ai sensi del D.P.R. n. 33 del 2002) e del *Controparte_6* [...] venivano stabiliti i criteri per la ridefinizione equitativa delle condizioni economiche

previste dalle convenzioni accessive alle concessioni per il servizio di raccolta delle scommesse ippiche e sportive, le modalità di adempimento dei corrispettivi delle concessioni in esercizio e delle quote di prelievo dovuti dai concessionari nonché la ridefinizione delle garanzie del pagamento delle somme dovute. Ulteriori modalità di versamento dei corrispettivi venivano stabilite nel decreto direttoriale 10 ottobre 2003, adottato ai sensi del citato art. 8 del d. l. 24 giugno 2003, n. 147, dall' [...] [...]

Controparte_9, di concerto con il MIPAF. L'articolo 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, 9 prevedeva, inoltre, che l' CP_9 *“al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare, l'evasione e l'elusione fiscale nel settore del gioco, nonché di assicurare la tutela del giocatore”* avrebbe dovuto definire *“misure di salvaguardia”* dei concessionari della raccolta di scommesse ippiche.

Nel frattempo, con sentenza della Corte di Giustizia 13 settembre 2007 in causa C-206/04, Cattabriga, lo Stato veniva condannato per violazione degli artt. 43 e seguenti del trattato CE, avendo provveduto ad assegnare le concessioni “c.d. storiche” senza gara; sempre nel 2007, la Corte di Giustizia, nella causa C-338/04, C-359/04, C-360/04 Placanica, affermava l'incompatibilità con il diritto comunitario della normativa italiana, precludendo ogni ulteriore vantaggio ai concessionari storici; l'incertezza interpretativa sull'applicazione del citato art. 38 derivante dalla complessità del quadro normativo di riferimento, finì, dunque, col comportare un ritardo nell'adozione delle predette misure di rilancio del settore.

Nelle more, interveniva l'art. 10, comma 5, lett. b) del decreto legge n. 16 del 2012, convertito dalla legge n. 44 del 2012 che, abrogando le misure di salvaguardia contenute nell'art. 38 sopra citato prevedeva che: «5. *Al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero* Controparte_2

Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Controparte_6

[...] e l' Controparte_11 *procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati [...] relativamente alle quote di prelievo di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie».*

Nell'ambito di un giudizio promosso innanzi al Giudice amministrativo da alcuni concessionari, la Corte Costituzionale, con sentenza del 20 novembre 2013, n. 275, per un verso dichiarava la incostituzionalità del limite percentuale massimo indicato nel predetto articolo 10, comma 5, lettera b), del decreto-legge n. 16 del 2012 e, per altro verso, riteneva, invece, costituzionalmente legittima l'abrogazione dell'art. 38, comma 4, lett. l) d.l. n. 223/2926, in considerazione della incompatibilità comunitaria della norma soppressa.

Tanto premesso, l'Avvocatura dello Stato, attingendo ampi brani dalla motivazione della pronuncia Cass. Sez. 1, 15/12/2021, n. 40279, nonché richiamando ulteriori precedenti giurisprudenziali del giudice amministrativo, ha contestato la fondatezza della domanda risarcitoria, escludendo potersi ravvisare, nel caso di specie, obbligazioni rimaste inevase da parte dell'Amministrazione, ed avendosi anzi prova delle iniziative (normative e

provvedimentali) adottate, nel corso del tempo, a tutela dei concessionari *c.d. storici*, che avevano comunque beneficiato della proroga delle concessioni in essere senza dover partecipare ad alcuna procedura di evidenza pubblica, in violazione della normativa europea di tutela del libero mercato.

1.3 Assegnati i termini ex art. 171-ter c.p.c., la difesa attrice ha controdedotto in ordine alle difese delle Amministrazioni avversarie; ha negato sussistere coincidenza tra le domande svolte in giudizio e quelle già definite con il c.d. “ *Persona_3* ”; ha ribadito sussistere la responsabilità delle convenute (a) per essere venute meno *agli obblighi di esclusività* spettanti per legge e in virtù del principio di buona fede *in executivis*, consentendo o comunque non arginando la fioritura di un “*mercato parallelo*” di scommesse, anche gestito illegalmente; (b) per avere tardivamente attivato alcune modalità di gioco; (c) per non avere adottato le *misure di salvaguardia* previste dall’art. 38, comma 4, lett. l), d.l. n. 223/2006 (*Decreto Bersani*), a fronte della incontrollata liberalizzazione del mercato; (d) per non avere curato il costante aggiornamento e adeguamento delle formule di gioco, né la qualità dello spettacolo ippico; ha precisato in € 2.158.473,05 la richiesta risarcitoria svolta in citazione, secondo i calcoli esplicitati nella memoria.

Il tema controverso è rimasto, per il resto, invariato.

Assegnati nuovamente i termini previsti dall’art. 183 comma 6 c.p.c., la causa, ritenuta non bisognevole d’ulteriore istruttoria, è pervenuta all’udienza del 10 aprile 2026, all’esito della quale è stata trattenuta in decisione, previa rinuncia delle parti all’assegnazione dei termini di legge per memorie conclusionali e di replica.

2. questioni pregiudiziali.

2.1 In linea pregiudiziale, vanno disaminate le questioni di *litispendenza* (art. 39 c.p.c.) e di *pregiudizialità* (art. 295 c.p.c.) sollevate dall’Avvocatura dello Stato: difatti, la relazione di litispendenza ovvero di pregiudizialità *necessaria*, tra il presente giudizio e il giudizio attualmente pendente in fase di rinvio da Cassazione innanzi alla Corte d’Appello di Roma, laddove ravvisata dal tribunale, precluderebbe la pronuncia sul merito della lite (art. 187 c.p.c.).

È appena il caso di aggiungere che, trattandosi di questioni rimesse (anche) al rilievo ufficioso del tribunale - sia pure sulla scorta di quanto emergente dagli atti - non ricorrono motivi ostativi alla loro disamina, a prescindere dal momento processuale in cui siano state sollevate.

2.2 Ad avviso del tribunale, tra l’odierno giudizio e quello di *impugnativa del Lodo arbitrale* attualmente pendente, tra le parti, innanzi alla Corte d’Appello di Roma (a seguito di cassazione con rinvio pronunciata dalla Suprema Corte, a Sez. Unite, con sentenza 26/10/2020, n. 23418; v. all. 23 al fascicolo di parte attrice) non sussiste né *litispendenza* né relazione di *pregiudizialità*, tale da implicare la *sospensione necessaria* del processo.

Premesso che l’applicazione del divieto *ne bis in eadem re sit actio*, quale codificato all’art. 39 c.p.c., presuppone trattarsi *della stessa domanda* (“*stessa causa*”), non si ha evidenza della *attuale pendenza* della *stessa causa*, tra le odierne parti.

Piuttosto:

- tra le questioni (già) controverse *in sede arbitrale* e le questioni controverse nel presente giudizio può tutt’al più ravvisarsi una relazione di *connessione*, non di (totale) identità, che (in disparte di quanto detto a seguire) comunque di per sé non potrebbe condurre alla pronuncia indicata dall’art. 39 c.p.c.;

- secondo quanto si legge nel Lodo pronunciato dal collegio arbitrale in data 26 maggio 2003¹, in quella sede si discuteva *della validità* di numerose clausole della Convenzione-tipo approvata con d.m. 20 aprile 1999 (v. all. 2 al fascicolo di parte attrice), questioni tutte che sono estranee all'odierno contendere, nonché dell'inadempimento delle Amministrazioni convenute agli obblighi asseritamente assunti per contratto e secondo buona fede, allora indicati nell'obbligo di garantire l'effettiva esclusività del servizio di raccolta delle scommesse ippiche, nonché di adottare i provvedimenti necessari all'effettiva attivazione del servizio di accettazione delle *scommesse a quota fissa*, nonché di accettare le scommesse tramite canale telefonico o telematico (vedasi i quesiti n. 6-7-8, trascritti alla pagina 5 del *Per-*): tali ultime questioni risultano effettivamente dedotte anche nell'odierno giudizio (unitamente ad altre ragioni di contestazione che non occorre ora riportare), chiaramente in riferimento ad un periodo successivo a quello considerato nei quesiti rivolti agli arbitri;

- tuttavia, la *controversia* allora deferita in arbitri *non è più pendente*, essendo stata già decisa, dal collegio arbitrale, con il *Per-* sopra nominato, e, in ogni caso, *alcuna relazione di litispendenza potrebbe ravvisarsi*, anche in astratto, tra una controversia già deferita in arbitri e una lite pendente innanzi al giudice ordinario (Cass. Sez. 2, 30/07/2004, n. 14557; conf. Cass. Sez. 1, 09/01/2008, n. 178);

- d'altronde, il giudizio di impugnativa del lodo è notoriamente *a critica vincolata* (art. 829 c.p.c.), sicché occorre avere contezza dei motivi di impugnazione, per verificare *se e quali questioni* - già disaminate e decise dal collegio arbitrale - si siano tradotte in materia controversa rimessa allo scrutinio della Corte d'Appello; nel caso di specie, non risulta depositato in atti l'atto di impugnazione dell'Avvocatura dello Stato: pertanto si è nell'impossibilità di affermare che *la stessa domanda* proposta in questa sede sia oggetto (o comunque contenuta) nella lite tuttora pendente in appello.

Infine: va escluso che il *Per-* in questione abbia già *acquisito gli effetti propri della sentenza*, essendo impugnato ed ancora *sub iudice*: talché va anche escluso, in definitiva, che allo stato già sussista una pronuncia resa *inter partes* sul merito (di parte) delle questioni controverse, assimilabile a una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato, e tale da precludere (in rito) la riproposizione delle domande già decise (art. 39 c.p.c.) ovvero da vincolare nel merito (art. 2909 c.c.) la decisione del giudice secondo adito.

Le considerazioni che precedono rendono ragione anche della impossibilità di ravvisare qualsivoglia relazione di *pregiudizialità* (art. 295 c.p.c.) tra l'odierno giudizio e la lite avente ad oggetto l'impugnativa (per nullità) del Lodo del 23 maggio 2003 (essendo anche *in astratto* esclusa la possibilità di applicare l'art. 295 c.p.c. alla contemporanea pendenza di un giudizio per arbitrato rituale e di un giudizio innanzi al giudice ordinario: v. *ex pluribus* Cass. Sez. 6, 19/01/2016, n. 783; Cass. Sez. 6, 29/03/2019, n. 8870).

Ignorandosi gli esatti motivi svolti dall'Avvocatura dello Stato a sostegno dell'impugnativa - oltre al motivo pregiudiziale inizialmente accolto dalla Corte d'Appello, e successivamente ritenuto infondato dalla Corte di cassazione - si è nell'impossibilità di predicare che la lite pendente innanzi al giudice d'appello investa questioni costituenti *elemento* della più articolata fattispecie anche dedotta nel presente giudizio, e si è nell'impossibilità di

¹ v. all. 3 al fascicolo della parte attrice, ove, alle pagine 1-6, sono trascritti i quesiti articolati dalle 171 agenzie ippiche (tra cui l'attrice).

concludere che, ai fini della presente decisione, *si debba necessariamente tenere conto* della decisione resa dal giudice d'appello².

Resta fermo, d'altronde, che l'eventuale conflitto teorico di giudicati, ove mai generatosi all'esito delle due liti, sarà risolvibile ricorrendo all'art. 336 comma 2 c.p.c., e riconoscendo preminenza al giudicato successivamente formato (Cass. Sez. 3, 25/01/2024, n. 2462).

2.3 Sempre in via pregiudiziale di rito, vanno disaminate le istanze di prova formulate dalla difesa attrice dapprima in sede di memorie integrative autorizzate ex art. 171-ter c.p.c., quindi (pedissequamente) riprodotte nelle memorie autorizzate *ex novo* ai sensi dell'art. 183 comma 6 c.p.c. (nel dubbio inerente all'applicazione del c.d. *nuovo rito Cartabia* alla controversia, introdotta riassumendo la lite già attivata innanzi al giudice amministrativo in data antecedente all'entrata in vigore della riforma).

Tali istanze di prova vanno disattese.

L'istanza di esibizione volta ad acquisire, dalle Amministrazioni convenute, *“la documentazione relativa all'andamento dell'intera raccolta delle scommesse (i) negli anni 2000-2013 nonché (ii) negli anni antecedenti”* è inaccoglibile alla stregua del chiaro tenore testuale dell'art. 210 c.p.c., nonché dell'art. 118 c.p.c., il cui combinato disposto pretende che la documentazione da esibire sia *“necessaria”* ai fini della decisione, ovvero *“indispensabile a conoscere i fatti della causa”*: non si comprende infatti come la disamina della documentazione inerente *all'intera raccolta delle scommesse* sul territorio nazionale, oltretutto lungo un arco di tempo ben maggiore di quello considerato, dalla stessa attrice, nello scritto introduttivo³, ed in presenza di copiosa produzione documentale già presente al fascicolo d'ufficio, ed inerente sia alla raccolta nazionale delle scommesse, sia al volume delle scommesse raccolte dall'Agenzia Ippica attrice (v. all. 27-40 al fascicolo di parte

² Diversamente, la relazione di pregiudizialità necessaria (art. 295 c.p.c.) può darsi, tra due giudizi, quando il pregiudicante abbia per oggetto fatti che integrano la più articolata fattispecie dedotta nel giudizio pregiudicato, in modo tale che quest'ultimo debba essere necessariamente deciso sulla scorta di quanto deciso, con efficacia di giudicato, nel giudizio pregiudicante; altrimenti, sussiste relazione di pregiudizialità necessaria quando il giudice investito del processo pregiudicato debba necessariamente tenere conto dell'esito della lite pregiudicante, in quanto suscettiva di vincolare le parti agli effetti dell'art. 2909 c.c. (v. Cass. Sez. 6, 23/02/2023, n. 5671: *«a norma dell'art. 295 c.p.c. va disposta la sospensione necessaria del processo quando la decisione dipende dall'esito di un'altra causa che ha portata pregiudiziale in senso stretto e cioè vincolante, con effetto di giudicato, sulla causa pregiudicata»*; Cass. Sez. 6, 02/03/2016, n. 4183: *«il rapporto di pregiudizialità ai sensi dell'art. 295 c.p.c. va inteso in senso non meramente logico, ma tecnico giuridico, in quanto determinato da una relazione tra rapporti giuridici sostanziali distinti ed autonomi, uno dei quali (pregiudiziale) integra la fattispecie dell'altro (dipendente), in modo tale che la decisione sul primo si riflette necessariamente, condizionandola, su quella del secondo»*; Cass. Sez. 6, 06/11/2015, n. 22784: *«la sospensione del processo ai sensi dell'art. 295 c.p.c. presuppone una necessaria pregiudizialità, esistente laddove nel giudizio, che abbia per parti le medesime della causa pregiudicata, debba adottarsi una pronuncia di portata vincolante, o che sia destinata a spiegare efficacia di giudicato, all'interno della causa pregiudicata, sicché la decisione del processo pregiudicante è idonea a definire, in tutto o in parte, il tema dibattuto nel processo del quale si chiede la sospensione»*; Cass. Sez. 3, 29/09/2006, n. 21251: *«la sospensione del processo è necessaria solo quando la previa definizione di altra controversia .. pendente davanti allo stesso o ad altro giudice, sia imposta da un'espressa disposizione di legge, ovvero quando, per il suo carattere pregiudiziale, costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico dal quale dipende la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato»*).

³ e circoscritto al periodo compreso tra il rinnovo della concessione c.d. *storica* alle nuove condizioni, e la data (30 aprile 2008) di cessione del ramo di azienda titolare della concessione, ad un soggetto terzo - v. all. 26 al fascicolo di parte attrice.

attrice), possa fornire *informazioni* da cui il tribunale non possa prescindere, ai fini della decisione.

L'istanza è, d'altronde, anche manchevole del requisito della *specificità* (richiesto dall'art. 94 disp. att. c.p.c.) non essendo chiaro *quale specifica documentazione "inerente all'intera raccolta delle scommesse"* debba essere esibita, e sia dunque mancante, oltre a quella già versata in atti dalla stessa parte attrice, e sopra indicata.

Identicamente inaccoglibile l'istanza di consulenza tecnica, volta ad *"esaminare"* la documentazione di cui richiama l'esibizione *"al fine di estrapolare ed evidenziare l'incidenza dei fattori di insostenibilità sul mercato"* della raccolta delle scommesse legate ad eventi ippici.

Tale mezzo istruttorio, difatti, da un lato risulta finalizzato alla dimostrazione di fatti di per sé non concludenti ai fini della decisione - perché altro è analizzare l'andamento del mercato delle scommesse ippiche nel corso degli anni e acquisire un *expertise* sui vari fattori d'influenza, altro è stabilire *se di tale andamento debbano rispondere le Amministrazioni convenute*, come richiesto al tribunale nel presente giudizio - dall'altro non può, tipicamente, supplire all'onere dimostrativo della parte *danneggiata*, che (quand'anche si dolga della violazione di regole contrattuali) è tenuta a dimostrare il fatto costitutivo della propria pretesa, quindi di avere subito un *danno-conseguenza* per effetto dell'inadempimento altrui, nel caso di specie descritto in termini di *minori ricavi* e di *maggior aggravio* sofferto per via dell'applicazione dei c.d. minimi garantiti⁴: in assenza dei bilanci pubblicati, dalla società attrice, presso il Registro delle Imprese negli anni considerati, e che comunque era ben facoltà della parte dedotta danneggiata di esibire in giudizio, non si vede l'utilità del mezzo istruttorio richiesto, e che comunque non potrebbe che riguardare la documentazione già presente in atti (Cass. Sez. 3, 07/09/2023, n. 26144; Cass. Sez. 2, 21/07/2023, n. 21903; Cass. Sez. 3, 09/11/2022, n. 32935; Cass. Sez. U., 01/02/2022, n. 30⁵86).

3. merito della lite.

3.1 La domanda di risarcimento danni formulata in citazione è infondata, e dunque va respinta, per quanto di seguito considerato.

3.2 La parte attrice imputa - indistintamente a tutte le Amministrazioni convenute, come fossero componenti di un'unica controparte contrattuale complessa - l'inadempimento della

⁴ in tema di oneri di prova incombenti al contraente asseritamente danneggiato dall'inadempimento della controparte, v. *ex pluribus* Cass. Sez. 3, 13/02/2025, n. 3689; Cass. Sez. 3, 03/02/2025, n. 2520; Cass. Sez. 1, 10/10/2007, n. 21140: «*in tema di responsabilità contrattuale spetta al danneggiato fornire la prova dell'esistenza del danno lamentato e della sua riconducibilità al fatto del debitore; l'art. 1218 cod. civ., che pone una presunzione di colpevolezza dell'inadempimento, infatti, non modifica l'onere della prova che incombe sulla parte che abbia agito per l'accertamento di tale inadempimento, allorché si tratti di accertare l'esistenza del danno*»; Cass. Sez. 3, 18/03/2005, n. 5960: «*sia nell'ipotesi di responsabilità extracontrattuale, sia in quella di responsabilità contrattuale, spetta al danneggiato fornire la prova dell'esistenza del danno lamentato e della sua riconducibilità al fatto del debitore. A tal fine l'art. 1218 cod. civ., che pone una presunzione di colpevolezza dell'inadempimento, non agevola la posizione del danneggiato in ordine alla prova dell'effettiva esistenza del danno derivante dall'inadempimento, onere che non è diverso da quello incombente su colui che faccia valere una responsabilità extracontrattuale*»).

⁵ giusta Decreto del Direttore Generale del Dipartimento delle Entrate del *Controparte_2*, di concerto con il Direttore Generale dei Servizi Generali e del Personale del *[...]* *Controparte_6* del 21 dicembre 1999, nominato nella premessa della concessione, all. A alla scrittura privata di cessione d'azienda, doc. 26 del fascicolo di parte attrice.

convenzione accessiva alla concessione “*per l’esercizio delle scommesse ippiche a quota fissa e a totalizzatore*” rinnovata, a semplice richiesta, con decorrenza dal 1° gennaio 2000.

Senza dover nuovamente replicare la narrativa analitica dei fatti dedotti a sostegno della domanda, in sintesi viene addebitato alle Amministrazioni di essere venute meno “*all’obbligo di preservare la redditività e dunque la sostenibilità economica del sinallagma concessorio*”.

In particolare, le convenute avrebbero:

(a) consentito o comunque mancato di impedire la fioritura di un “*mercato parallelo*” di scommesse, spesso gestito illegalmente, con modalità telematiche e da operatori transfrontalieri, di per sé sottratti alle stringenti regole imposte ai Concessionari ippici;

(b) tardivamente attivato alcune modalità di gioco (scommesse a quota fissa, attivate dal giugno 2001; scommesse multiple libere su totalizzatore nazionale, attivate dal febbraio 2005; scommesse “Quartè Nazionale” e “Quintè Nazionale”, attivate nel gennaio 2006), nonché tardivamente definito la “*tipologia delle scommesse sulle corse dei cavalli*” (con d.m. 3 giugno 2004, adottato in attuazione dell’art. 4, comma 5, d.P.R. n. 169/1998, seguito dal d.m. 25 ottobre 2004);

(c) omesso di adottare le *misure di salvaguardia* previste dall’art. 38, comma 4, lett. l), d.l. n. 223/2006, a fronte della incontrollata apertura del mercato conseguita alle nuove gare indette sulla scorta del *decreto Bersani* e del *decreto Giorgetti*;

(d) omesso di curare il costante aggiornamento e adeguamento delle formule di gioco, così come la qualità dello spettacolo ippico, con conseguente perdita di attrattività e di competitività delle scommesse ippiche rispetto ad altri prodotti di gioco (principalmente, rispetto alle scommesse sportive), aventi maggiore appetibilità per la varietà degli eventi, per il minore prelievo fiscale e per le più vantaggiose percentuali di vincita.

Il tutto si addebita alle Amministrazioni vuoi richiamando gli artt. 1467 e 1468 c.c. (in materia di eccessiva onerosità sopravvenuta del contratto a prestazioni corrispettive e del contratto con obbligazioni assunte da una sola parte) vuoi invocando la violazione del principio di *buona fede integrativa* (art. 1175 c.c., art. 1375 c.c.).

3.3 Il richiamo agli artt. 1467 e 1468 c.c. - seppure apparentemente appropriato, considerando gli antefatti della lite - risulta comunque inutile agli scopi dell’attrice.

Va premesso che le convenzioni stipulate, tra i Concessionari ippici e l’Amministrazione, per la regolazione e disciplina del rapporto concessorio sono qualificabili non già alla stregua di un contratto *unilaterale* (art. 1468 c.c.) bensì di un contratto a prestazioni corrispettive (in tal senso, v. anche la sentenza Cass. Sez. U., 26/10/2020, n. 23418, pagina 34 della motivazione; conf. *ex pluribus* Cass. Sez. U., 25/03/2022, n. 9775), sicché la norma da considerare, in astratto, è da individuare all’art. 1467 c.c.

Ciò posto, è sin troppo agevole osservare che:

- l’art. 1467 c.c. assegna, alla parte la cui prestazione sia divenuta “*eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili*”, **esclusivamente** la facoltà di richiedere la risoluzione del contratto (comma 1), cui si contrappone il **potere (non già l’obbligo)** della controparte «*di modificare equamente le condizioni del contratto*» (comma 3);

- in breve, la parte contro cui è richiesta la risoluzione per eccessiva onerosità può evitare lo scioglimento del contratto mediante un’offerta di equa modifica delle condizioni negoziali, volta a ristabilire l’equilibrio turbato dall’avvenimento straordinario e imprevedibile che ha causato l’eccessiva onerosità; essa quindi è **titolare di un diritto potestativo di rettifica** del

contenuto contrattuale: **tuttavia**, la rettifica **non può essere pretesa** dalla controparte, che risente pregiudizio per effetto dell'avvenimento straordinario e imprevedibile⁶;

- se non spetta, alla parte che abbia subito gli effetti della eccessiva onerosità sopravvenuta, **il diritto di ottenere** la “riduzione ad equità” del contratto (come invece sostenuto in citazione), non è configurabile, pertanto, una correlativa e contrapposta **obbligazione**, a carico della parte nei cui riguardi sia avanzata domanda di risoluzione;

- ragione per cui, **non si vede come ravvisare nell’art. 1467 c.c.** il fondamento giuridico della responsabilità *ex contractu* denunciata nel presente giudizio dalla parte attrice, a fini risarcitori;

- d'altronde, la *eccessiva onerosità sopravvenuta* rilevante ai sensi dell’art. 1467 c.c. tipicamente consiste nella sopravvenienza di *eventi* che non siano in alcun modo riferibili alla responsabilità dei contraenti, ch  la norma   operante *in assenza di inadempimenti*, e ci  confligge con la complessiva architettura della domanda, per l'appunto imperniata sull'inadempimento dell'Amministrazione, agli obblighi di cui s'  detto (e su cui oltre);

- donde la manifesta inutilit  del richiamo all’art. 1467 c.c., e l’erroneit  dell’assunto (in citazione) secondo cui ci  che non si   ottenuto *in via di riduzione ad equit * ben sarebbe ottenibile *a titolo di risarcimento danni*, restando comunque da chiarire quale sia l’obbligazione non adempiuta dal contraente rimasto “immune” dagli “eventi sopravvenuti e imprevedibili”, invece - giova ripetere - titolare di un **diritto (potestativo)** di rettifica esercitabile a sua discrezione, al solo scopo di *conservazione del rapporto*, altrimenti destinato alla risoluzione.

Infine: nel caso di specie, essendo **gi  concluso** il rapporto negoziale tra le parti, per via della cessione a terzi (sin dall’aprile 2008) del ramo di azienda avente ad oggetto l’esercizio dell’attivit  di raccolta delle scommesse ippiche, deve concludersi che **tutte le facolt  eventualmente spettanti**, all’odierna attrice, ai sensi e per gli effetti dell’art. 1467 c.c. (tra cui **non compare** la facolt  di chiedere risarcimento del danno) siano irrimediabilmente spirate.

3.4 La domanda di risarcimento danni formulata dall’attrice a motivo degli *inadempimenti* imputati alle Amministrazioni convenute non pu  essere altrimenti accolta, considerando la disciplina del rapporto concessorio, **cos  come obiettivata ed esplicitata nel documento contrattuale**.

La stessa attrice afferma, infatti, **di non volersi giovare dell’istituto della presupposizione** - che invece la giurisprudenza tradizionale accosta giustappunto alla risoluzione per

⁶ giurisprudenza pacifica: v. da ultimo Cass. Sez. 3, 16/06/2025, n. 16113: «*stante il principio di tipicit  dei rimedi giudiziali potestativi diretti a suscitare sentenze di carattere costitutivo, un potere conservativo di riduzione ad equit  della prestazione va riconosciuto alla parte eccessivamente onerata soltanto nell'ipotesi di contratto a titolo gratuito, mentre, al di fuori di tale ipotesi, la parte resta legittimata b, a fronte del cui esercizio, peraltro, alla controparte che intenda evitare lo scioglimento del rapporto contrattuale spetta un diritto potestativo di rettifica avente ad oggetto la riconduzione ad equit  non gi  della singola prestazione ma, pi  in generale, del contenuto del contratto*»; Cass. Sez. 1, 26/01/2018, n. 2047: «*nei contratti a prestazioni corrispettive la parte che subisce l'eccessiva onerosit  sopravvenuta della prestazione pu  solo agire in giudizio per la risoluzione del contratto, ex art. 1467, comma 1, c.c., purch  non abbia gi  eseguito la propria prestazione, ma non ha diritto di ottenere l'equa rettifica delle condizioni del negozio, la quale pu  essere invocata soltanto dalla parte convenuta in giudizio con l'azione di risoluzione, ai sensi del comma 3 della medesima norma, in quanto il contraente a carico del quale si verifica l'eccessiva onerosit  della prestazione non pu  pretendere che l'altro contraente accetti l'adempimento a condizioni diverse da quelle pattuite*».

eccessiva onerosità sopravvenuta - e sostiene che l'Amministrazione sarebbe venuta meno - come detto - ad un obbligo, consustanziale al contratto, *«di preservare la redditività e dunque la sostenibilità economica del sinallagma concessorio»*.

Al tribunale non resta che prenderne atto; per incidens, laddove l'agenzia ippica avesse inteso giovarsi della *presupposizione*, comunque non avrebbe avuto diritto a pretendere *risarcimenti del danno*: ciò sia perché la presupposizione **non consiste** in un fatto d'inadempimento, ma nella rappresentazione (c.d. condizione inespressa o) *implicita, comune ad entrambe le parti, di una situazione considerata da entrambe obiettiva, certa e determinante* ai fini della stipula e dell'efficacia del negozio, sia perché non è in atti la dimostrazione degli elementi indispensabili a configurare la presupposizione⁷ (che è postulabile *«quando una determinata situazione di fatto o di diritto - comune ad entrambi i contraenti ed avente carattere obiettivo - essendo il suo verificarsi indipendente dalla loro volontà e attività - e certo - sia stata elevata dai contraenti stessi a presupposto condizionante il negozio, in modo da assurgere a fondamento - pur in mancanza di un espresso riferimento - dell'esistenza ed efficacia del contratto»*: così Cass. Sez. U., 20/04/2018, n. 9909).

Ricondotta la domanda in decisione all'art. 1453 c.c., secondo i *desiderata* dell'attrice, a quest'ultima, conseguentemente - come in generale per tutte le controversie attivate a motivo di inadempimento contrattuale - sarebbe occorso *dimostrare il **titolo (la fonte) dell'obbligazione*** asseritamente non adempiuta⁸.

Con la specifica che, trattandosi di obbligazione ipoteticamente assunta **da una Pubblica Amministrazione** (in un contratto concessorio), l'impegno dell'Amministrazione avrebbe dovuto trovare sbocco in una **clausola**, o quantomeno nel **testo** del documento negoziale.

È noto infatti che - per il principio formalistico cui soggetti i contratti conclusi anche *iure privatorum* dalle Pubbliche Amministrazioni, e ciò vale a maggiore ragione per i contratti accessivi ad un provvedimento amministrativo concessorio - il principale, se non esaustivo criterio ermeneutico da utilizzare per individuare il complessivo assetto di interessi divisato dalle parti e originato dal contratto, consiste nell'interpretazione letterale (art. 1362 c.c.). In tal senso, la unanime giurisprudenza nomofilattica (v. sul punto Cass. Sez. 1, 28/05/2018, n. 13301: *«nei contratti di diritto privato stipulati da un ente pubblico, la volontà negoziale deve essere tratta unicamente dalle pattuizioni intercorse tra le parti contraenti e **risultanti dal contratto tra le stesse stipulato**, interpretato secondo i canoni di ermeneutica stabiliti dagli artt. 1362-1371 c.c., mentre le deliberazioni dei competenti organi dell'ente hanno rilevanza ai soli fini del procedimento formativo della volontà di uno dei contraenti»*; conf. Cass. Sez. 1, 14/02/2019, n. 4509; Cass. Sez. 1, 09/05/2018, n. 11190: *«in tema di contratti degli enti pubblici, **stante il requisito della forma scritta imposto a pena di nullità per la stipulazione di tali contratti, la volontà degli enti predetti dev'essere desunta esclusivamente dal contenuto dell'atto**, interpretato secondo i canoni ermeneutici di cui agli artt. 1362 e ss. c.c.»*).

⁷ vedasi Cass. Sez. 1, 15/12/2021, n. 40279, resa in controversia analoga alla presente, la cui massima è la seguente: *«in materia di contratti, si ha presupposizione quando una determinata situazione di fatto o di diritto - comune ad entrambi i contraenti ed avente carattere certo e obiettivo - sia stata elevata dai contraenti stessi a presupposto condizionante il negozio, in modo tale da assurgere a fondamento, pur in mancanza di un espresso riferimento, dell'esistenza ed efficacia del contratto»*; conf. Cass. Sez. 3, 28/01/2025, n. 1995).

⁸ trattasi di principio tradizionale: v. *ex pluribus* Cass. Sez. 2, 21/05/2019, n. 13685.

Vero che, secondo un'opinione giurisprudenziale, è ammesso rifarsi - per i contratti della Pubblica Amministrazione - anche al *comportamento complessivo eventualmente posteriore* alla stipula del contratto⁹ (art. 1362 comma 2 c.c.): *sennonché, tale criterio ermeneutico non può essere utilizzato a prescindere dal criterio letterale, ossia in totale assenza di un elemento testuale di cui occorra individuare l'esatto contenuto significativo e dispositivo* (in tal senso v. Cass. Sez. 1, 04/04/2024, n. 8934: «*in tema di interpretazione di un contratto concluso da un ente pubblico, ove la clausola da interpretare, per la sua estrema sinteticità, non fornisca, da sola, gli elementi utili al fine di intenderne il contenuto effettivo, può ricercarsi la volontà manifestata dall'ente pubblico, sia con riferimento al contenuto dell'atto deliberato dall'ente, sia con riguardo al comportamento tenuto da quest'ultimo successivamente all'approvazione della deliberazione da parte dell'autorità tutoria*»).

3.5 Nel caso che ne occupa, **nessuno degli obblighi** che, a dire dell'attrice, sarebbero stati ipoteticamente assunti (e quindi violati) dalle Amministrazioni convenute **risulta trovare il benché minimo riflesso nel testo della (scarna) convenzione stipulata tra le parti** (v. la convenzione-tipo all. 2 alla citazione, e la convenzione sottoscritta dall'attrice all'esito del rinnovo della *convenzione storica CP_8* tra gli allegati alla scrittura privata di cessione di azienda, all. 26 al fascicolo di parte attrice).

3.6 In particolare, non risulta assunta dall'Amministrazione quella posizione *di garanzia* verso il Concessionario (che costituisce il sottinteso di tutti gli addebiti imputati in giudizio alla Concedente) tale per cui la P.A. concedente avrebbe dovuto **impedire (non è detto in quale modo) la fioritura di un "mercato parallelo" di scommesse** (spesso gestito illegalmente, con modalità telematiche e da operatori transfrontalieri); correlativamente, **non risulta contratto un impegno** tale per cui l'Amministrazione, *in aggiunta* alle misure repressive già presenti nell'ordinamento penale¹⁰, avrebbe dovuto mettere il Concessionario al riparo dai riflessi economici prodotti, da tale "mercato parallelo", sulle attività gestite in concessione (adottando misure neppure specificate dall'attrice in alcuno dei suoi scritti giudiziali).

Allo stesso modo, nessun passaggio né elemento del testo contrattuale accredita l'ipotesi secondo cui la Concedente si sarebbe impegnata (obbligata), **nei confronti della Concessionaria**, a (a) attivare particolari modalità di scommesse **entro un certo termine**, (b) **curare il costante aggiornamento e adeguamento delle formule di gioco e la qualità e varietà degli eventi ippici** (non è detto in quale modo e sviluppando quali prodotti).

Stesso a dirsi della mancata adozione di alcuna delle (non meglio specificate) *misure di salvaguardia* previste dall'art. 38, comma 4, *lett. l)* d.l. n. 223/2006, poi legittimamente abrogate (dall' articolo 10, comma 9-novies, del D. L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44) perché **anticoncorrenziali e virtualmente in conflitto con il diritto dell'Unione**¹¹.

⁹ in senso contrario, vedansi Cass. Sez. 1, 11/05/2007, n. 10868: «*nei contratti di diritto privato stipulati dalla P.A., soggetti alla forma scritta "ad substantiam", la volontà negoziale deve dedursi unicamente dal contenuto dell'atto, interpretato secondo i canoni ermeneutici di cui agli artt. 1362 e ss. cod. civ., non rilevando a tal fine il comportamento delle stesse parti anche posteriore alla stipulazione del contratto*», conf. Cass. Sez. 3, 10/10/2007, n. 21265; Cass. Sez. 3, 24/07/2013, n. 17946.

¹⁰ e in aggiunta agli ulteriori interventi normativi adottati sin dai primi degli anni 2000, enumerati negli scritti di entrambe le parti.

¹¹ così dalla motivazione della sentenza Corte costituzionale n. Corte Costituzionale, 20/11/2013, n. 275: «*Ebbene, l'intervento sostitutivo della norma che in precedenza definiva la materia appare*

Per contro, nella Convenzione conclusa dall'odierna attrice risulta previsto, all'art. 11 (in materia di *decadenza e revoca della concessione*), par. 2 e 3:

«Qualora, con provvedimenti legislativi emanati dopo la data della presente convenzione, dovessero disporsi nuovi criteri in materia di scommesse in genere o limitazioni nella misura dell'aggio da corrispondersi ai gestori delle scommesse stesse, le norme e le percentuali dell'aggio contemplate nella presente convenzione si intenderanno modificate in conformità, con decorrenza dall'entrata in vigore dei provvedimenti emanati. In tal caso, il gestore, con preavviso di sei mesi, da notificare all'Amministrazione, può recedere dalla convenzione.

Nessun indennizzo spetta al gestore per effetto della anticipata cessazione a qualsiasi titolo della convenzione stessa».

Clausola questa avente un significato esplicito e degli effetti chiaramente antinomici rispetto agli assunti in citazione.

Né la responsabilità delle Amministrazioni convenute può essere affermata - **nel silenzio** del documento contrattuale - esclusivamente invocando la buona fede integrativa, a fondamento di una tanto indiscriminata quanto generalissima posizione di garanzia della Concedente nei riguardi della Concessionaria, finalizzata a preservare la *"redditività"* (adeguata) della concessione.

In tal senso, la convergente giurisprudenza nomofilattica, pronunciatisi sul tema.

Si legge nella chiarissima motivazione della sentenza Cass. Sez. 1, 07/10/2024, n. 26107, resa in controversia analoga alla presente:

*«Anche se l'affermazione della sentenza impugnata circa l'esclusività del regime garantito ai concessionari in presenza di un monopolio statale è corretta, le conseguenze che la Corte di appello ne ritrae non sono condivisibili, **non potendosi configurare un'obbligazione generale dell'Amministrazione concedente di assicurare ai concessionari l'esonero da turbative illecite di terzi.***

[..]

Parte ricorrente critica invece fondatamente l'interpretazione dell'assetto regolamentare del contratto svolta dalla Corte d'Appello sottolineando come lo squilibrio delle prestazioni delle parti risultante dall'ingresso nel mercato delle scommesse di allibratori clandestini doveva essere letto, da un lato, alla luce della pacifica assunzione del rischio d'impresa da parte del concessionario e, dall'altro lato, avrebbe potuto trovare agevole soluzione mediante il rimedio risolutorio previsto dagli artt. 1467 e seguenti, c.c.

14.1. I ricorrenti perciò proclamano l'erroneità dell'interpretazione data dalla Corte d'Appello nell'individuazione dei reciproci obblighi e doveri delle parti, laddove, in sintonia con il lodo arbitrale, ha ricondotto il dovere dell'amministrazione concedente di mantenere integro il mercato e privo di illecite intromissioni da parte di allibratori abusivi ai generali obblighi di protezione e salvaguardia scaturenti dal contratto ai sensi dell'art. 1375 c.c.

[..]

*del tutto coerente con tali finalità. Esso non solo non può considerarsi irragionevole, ma, al contrario, è stato reso necessitato dall'inadempimento dell'amministrazione e dal suo espresso riconoscimento dell'impossibilità di individuare misure di salvaguardia diverse dal riequilibrio "interno" del rapporto concessorio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 16 febbraio 2012, resa in cause riunite C-72/10 e C-77/10, **CP_12** nello stesso senso, sentenza 11 marzo 2010, C-384/08, Attanasio Group), che ha escluso interventi sul mercato delle scommesse in una logica anticoncorrenziale».*

14.2. I ricorrenti sottolineano che la concessione di servizio pubblico presenta come elemento qualificante l'assunzione da parte del concessionario del rischio di impresa, ben noto al momento della conclusione del contratto.

Questa affermazione è del tutto esatta e la veste di monopolista del concedente rileva solo in jure, nella misura, cioè in cui attribuisca all'imprenditore concessionario, che agisce a proprio rischio e alla ricerca del profitto, l'espletamento di un servizio pubblico in condizioni di legittimità di esercizio.

Non fa invece parte, a parere del Collegio, delle obbligazioni contrattuali assunte dal concedente la garanzia da turbative del mercato determinate dall'azione illegale e penalmente sanzionata posta in essere da terzi operatori clandestini.

Né la sentenza impugnata rimprovera alle Amministrazioni concedenti un comportamento inadeguato nel sanzionare e reprimere i predetti comportamenti illeciti di terzi, che vengono posti a carico del concedente in linea puramente oggettiva, sul presupposto di un inesistente inadempimento contrattuale.

Secondo la Corte territoriale, infatti, la responsabilità delle erronee previsioni circa lo sviluppo del settore delle scommesse deve ricadere sull'Amministrazione che, benché dotata di poteri di intervento, era responsabile per negligenza dello sconvolgimento dell'equilibrio economico esistente al momento del bando e della stipulazione delle convenzioni - contratto, che essa aveva l'obbligo di preservare in virtù della garanzia nascente dalla riserva di legge in favore dello Stato per la raccolta delle scommesse.

Non rileva quindi, in questa sede, il fatto che i ricorrenti deducano infine che lo Stato italiano aveva assunto ogni utile iniziativa per contrastare il fenomeno delle scommesse clandestine e/o non autorizzate (D.L. 28.12.2001 n.452, convertito in L. 27.2.2002 n.16; decreti inter-dirigenziali del 6.6.2002 e del 2.8.2002, D.L. 24.6.2003 n.147 convertito in L. 1.8.2003 n.200, decreto inter-dirigenziale 10.10.2005), trattandosi di profilo non esaminato dalla Corte territoriale.

14.3. Come è stato osservato oralmente dal Procuratore Generale, le obiezioni della controricorrente risentono di una sovrapposizione di ruoli fra lo Stato, regolatore del mercato, e lo Stato, monopolista concedente e controparte contrattuale, veste peraltro nella quale le Amministrazioni sono state evocate in giudizio e in relazione alla quale è stata ravvisata la giurisdizione.

14.4. Del tutto condivisibili appaiono le considerazioni proposte nella stessa direzione interpretativa quanto alla critica dell'affermazione dell'esistenza di obblighi di protezione e salvaguardia in capo al monopolista ovvero in capo al soggetto in posizione dominante sul mercato.

Infatti, secondo la Corte Europea di giustizia la posizione dominante sul mercato, così come quella di monopolio, ad essa assimilabile, non è ex se abusiva, ma impone semplicemente l'adozione di misure tali per cui tale posizione non si ripercuota in pratiche anticoncorrenziali (Corte di Giustizia UE, Sez. V, 12 maggio 2022, C-377/20 punto 46 "Ne consegue, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 100 delle conclusioni, che il benessere dei consumatori, sia intermedi sia finali, deve essere considerato l'obiettivo ultimo che giustifica l'intervento del diritto della concorrenza per reprimere lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale del medesimo. Per tale ragione, come già dichiarato dalla Corte, un'impresa che detiene una simile posizione può provare che una pratica escludente non incorre nel divieto di cui all'articolo 102 TFUE, segnatamente dimostrando che gli effetti che tale pratica può

produrre sono controbilanciati, se non superati, da vantaggi in termini di efficienza che vanno a beneficio anche dei consumatori, in particolare in termini di prezzi, di scelta, di qualità o di innovazione").

Alla luce di tale principio la stessa Corte Europea ha sempre ricollegato il concetto di abuso di posizione dominante (v. sentenza del 13.2.1979, [...]

Persona_4 85/76, punto 89) a fattispecie di carattere commissivo e non è mai arrivata ad ipotizzare in capo al monopolista (la cui posizione di monopolio è di per sé lecita) l'esistenza di obblighi proattivi di garanzia e salvaguardia della posizione degli operatori economici nel mercato secondario.

L'attribuzione di speciali poteri di salvaguardia non può dunque essere desunta in capo all'Amministrazione dello Stato solo in ragione della sua qualità di monopolista-concedente, come ha fatto la Corte territoriale.

4.5. Né convince, come pure osservato condivisibilmente dal Procuratore Generale in altro spunto della sua requisitoria, il ricorso a un'interpretazione ampia dell'art. 1375 c.c., quale canone interpretativo produttivo di un generale obbligo in capo alla concedente di "fare uso dei suoi poteri (autoritativi) per evitare il verificarsi di un mutamento sostanziale del mercato regolamentato in termini talmente significativi da comportare un totale squilibrio tra le prestazioni convenute gli anni dei concessionari", per ricostruire in capo alla Pubblica Amministrazione una responsabilità omissiva per mancata prevenzione dell'evento lesivo pregiudizievole alla controparte.

Non è certo errata di per sé l'interpretazione giurisprudenziale che considera la buona fede criterio integrativo del contenuto negoziale e fonte di obblighi autonomi e strumentali (di informazione, di solidarietà e di protezione) verso la controparte, il cui inadempimento comporta responsabilità contrattuale.

Non può essere invece condivisa nella sentenza impugnata la configurazione in capo al contraente, solo in virtù della sua qualifica di soggetto pubblico e di monopolista, di un obbligo di protezione della posizione delle controparti che travalica la misura dell'apprezzabile sacrificio, in divergenza rispetto ai fondamentali canoni equilibratori che questa Corte ha sempre affermato come corollario dell'applicazione dell'art. 1375 c.c.

I doveri di salvaguardia in capo al contraente controinteressato devono essere individuati in attività determinate: ad esempio, la tempestiva informazione circa elementi pregiudizievoli alla controparte (Sez. L, n. 7467 del 15.3.2023); l'esecuzione di adempimenti non immediatamente dedotti in contratto ma necessari a garantire il soddisfacimento dell'interesse della controparte (Sez. 3, n. 7185 del 4.3.2022); l'esercizio del diritto dopo avere coscientemente indotto controparte nel ragionevole convincimento della rinuncia allo stesso (Sez. 3, n. 16743 del 14.6.2021; ma anche Sez. 3, n. 11219 del 26.4.2024); o ancora, in assenza di un dovere generale di monitorare la regolarità delle operazioni ordinate dal cliente, l'obbligo per la banca di rifiutare l'esecuzione o almeno informare il cliente in presenza di circostanze anomale idonee a ledere l'interesse del correntista (Sez.1., n. 7956 del 31.3.2010; Sez. 1, n. 30588 del 3.11.2023).

Non è invece configurabile un generale obbligo di salvaguardia così ampio da costituire a favore della controparte una garanzia "impropria", come suggestivamente prospetta il Procuratore Generale, per ogni elemento perturbativo dei suoi interessi economici, tantomeno solo in virtù del possesso da parte del contraente di poteri autoritativi di carattere pubblico.

Da un lato, tali comportamenti ed il generale dovere di preservare l'utilità della controparte trovano limite nel criterio di ragionevolezza.

Viceversa, ogniqualevolta il sinallagma originario viene ad essere stravolto per fatti sopravvenuti imprevedibili all'atto della stipulazione e la cui rimozione va oltre il ragionevole sacrificio degli interessi del controinteressato, l'unico rimedio esperibile per la parte colpita da tali eventi è quello generale risolutorio ai sensi dell'art. 1467 e ss. c.c., che nel caso il concessionario non ha ritenuto di esperire.

4.6. Infine non si può dimenticare che l'invasione del mercato da parte di allibratori abusivi, con conseguente distorsione del quadro economico coevo alla sottoscrizione dell'accordo concessorio, è stata, almeno in parte, ritenuta non abusiva da parte della Corte Europea di Giustizia nella sentenza Cofone-Costa del 2012 (cause riunite C-77/10 e C-77/10), che ha affermato che il Governo Italiano aveva posto limiti non conformi alla normativa UE all'ingresso di soggetti esteri nel mercato nazionale delle scommesse, limiti che apparivano in aperta violazione degli artt. 43 e 49 del Trattato.

14.7. Non appare convincente il principio, richiamato da parte controricorrente, dell'affidamento del contraente debole, assunto da parte della giurisprudenza a parametro degli obblighi scaturenti dall'art. 1375 c.c.

Tale principio rinviene il suo limite naturale ai fatti prevedibili all'atto della stipulazione, e tale certamente non è il radicale sconvolgimento del mercato delle scommesse che si è pacificamente verificato a cavallo degli anni 2000 a causa dell'ingresso di allibratori esteri che hanno falsato le dinamiche del mercato.

Il principio dell'affidamento attiene alla violazione di specifici doveri da parte dell'amministrazione e non derivanti dalla generale salvaguardia dell'ordine pubblico che appartiene allo Stato non quale soggetto di diritto e quale contraente bensì quale Stato-apparato».

Nello stesso senso i precedenti di Cass. Sez. 1, 07/10/2024, n. 26110; Cassa. Sez. I, 10/10/2024, n. 26418, ove risulta ribadito:

«nella chiave di lettura messa a punto dalla giurisprudenza unionale l'acquisizione di una posizione dominante sul mercato non è foriera, per definizione, di speciali obblighi di protezione, tanto più che, come ha ricordato ancora il P.G., essa, per poter essere considerata fonte di un abuso sanzionabile, deve estrinsecarsi in fattispecie di natura commissiva, come la Corte CE ha già avuto modo di esplicitare fin dalla sentenza Pt_4 allorché si è ritenuto che fosse contraria all'allora vigente art. 86 del Trattato CEE la prassi negoziale adottata da un'impresa farmaceutica, avente una posizione dominante sul mercato, di vincolare gli acquirenti a rifornirsi per tutto o gran parte del loro fabbisogno esclusivamente presso di sé (Corte Giust. CE, 13/02/1979, in causa C-85-76, Pt_4 ; concetto poi rinnovato sempre in relazione alla Pt_4 anche in occasione della disamina dell'intesa intercorsa tra questa e CP_13 volta a limitare la pressione concorrenziale sul mercato di un medicinale concesso in licenza, intesa appunto giudicata ricadente nel divieto di ricorrere a pratiche limitative della libertà di concorrenza di cui all'art. 101 TFUE (Corte Giust. UE, 23/01/1918, in causa C-179/16, Pt_4 .

La Corte d'Appello, si è visto, facendosi latrice di un'interpretazione quanto mai ampia delle norme in parola ha rimproverato alle amministrazioni concedenti di non aver fatto uso dei poteri autoritativi per arginare i fenomeni involutivi in atto sul mercato tali da risulterne alterate le iniziali condizioni di equilibrio contrattuale. Ora, come osserva ancora il P.G., questa posizione con il corollario che se ne ritrae in punto di obblighi di protezione e di

salvaguardia a carico delle amministrazioni concedenti, riflette indubbiamente la convinzione largamente dominante che vede nelle regole della correttezza e della buona fede altrettanti criteri di valutazione dell'agire contrattuale della parti da farsi valere in funzione integrativa del regolamento da esse adottato. **E tuttavia, come si apprende dalla lezione giurisprudenziale - ne riferisce ancora il P.G. -, questa funzione non è invocabile in astratto, quale si renderebbe ipotizzabile laddove fosse consentito denunciare la violazione delle regole in questione in modo generico, ma sottintende, al contrario, che essa si sostanzia nella contestazione di una responsabilità di tipo omissivo, esplicitandosi più precisamente quale contegno si sarebbe dovuto esigere dalla controparte nel proprio interesse negoziale, aspetto, questo, che è rimasto completamente negletto nel ragionamento decisorio della corte giudicante.**

Né può tacersi che il rispetto dovuto a questi principi non può risolversi nel reclamare un "eccesso" di correttezza o di buona fede in capo alla controparte chiamandola a sopportare nell'interesse altrui un sacrificio eccedente il limite della ragionevolezza, tanto più considerando che il rapporto negoziale di che trattasi si articola in un contesto a cui non è estraneo il rischio di impresa che, se non vale, di certo, a giustificare la catalogazione di esso nel quadro dei rapporti aleatori, rende controvertibile l'argomento basato sulla pretesa debolezza degli operatori interessati e porta poi ad assecondare un approccio applicativo più attento alla ciclicità propria delle dinamiche imprenditoriali, sì che le regole di cui si è qui ravvisata la violazione non funzionano sempre tutte allo stesso modo.

4.5. Ciò detto - **che vale a sconfessare gli assunti decisorii fatti propri dal giudice d'appello**, imponendone perciò la doverosa rivisitazione -non rende, da ultimo, superfluo ricordare al giudice del rinvio **le posizioni espresse ancora dal giudice unionale in ordine alla pretesa invasione del mercato posta in atto dagli allibratori clandestini**, come emergenti dalla nota sentenza Cofone del 2012, **laddove la Corte UE ha sanzionato la condotta del Governo italiano dei limiti all'ingresso nel mercato domestico degli operatori stranieri per aver posto in violazione degli artt. 43 e 47 del Trattato**, aspetto anche questo nella sua indubbia incidenza in una valutazione d'assieme della vicenda, rimasto inspiegabilmente taciuto nel ragionamento decisorio».

3.7 Escluso che il contenuto oggettivo e precettivo della convenzione stipulata dall'attrice, per la disciplina del rapporto concessorio, **offra qualche elemento a sostegno delle tesi propugnatte in citazione**, ed escluso - in sintesi - che risulti assunta, dall'Amministrazione concedente e nei riguardi della Concessionaria, **qualsivoglia delle obbligazioni** indicate insolute in citazione, non vi è quindi margine per invocare, a fondamento dell'azione risarcitoria, la presunta violazione dei principî della buona fede *in executivis*, **«che non operano come fonti autonome ed ulteriori di diritti se non nei limiti della previsione contrattuale»** (così Cass. Sez. L., 04/07/2007, n. 15039).

Il tutto, secondo quanto autorevolmente osservato dalla Corte nomofilattica, anche nelle sentenze menzionate (tale la massima ufficiale tratta da Cass. Sez. 1, 07/10/2024, n. 26107: **«in tema di concessioni di pubblici servizi, la posizione di monopolista dello Stato concedente comporta il correlato obbligo di garantire al concessionario l'espletamento dell'attività di impresa in condizioni di legittimità di esercizio, ma non si estende a garantire al concessionario l'immunità da turbative del mercato determinate dall'azione illegale e penalmente sanzionata posta in essere da terzi operatori clandestini, non rientrando tale garanzia tra le obbligazioni contenute nell'atto di concessione né essendo desumibile dall'applicazione alla fattispecie dei canoni generali previsti dall'art. 1375 c.c.»**).

In altri termini, poiché i principî posti dagli artt. 1175 e 1375 c.c., dettano criteri di comportamento che *concorrono a determinare i contenuti e ad integrare la prestazione contrattuale* (Cass. Sez. 3, 04/03/2022, n. 7185), gli stessi non possono essere invocati **laddove alcuna prestazione contrattuale risulti dovuta** dalla parte dedotta inadempiente, se non per quanto necessario a cooperare ed agevolare la prestazione della controparte.

Viceversa, laddove riferiti alla prestazione dovuta *dalla controparte*, essi sono pur sempre invocabili, ma nei limiti «*in cui ciò possa avvenire senza un apprezzabile sacrificio di altri valori*»: si è già detto - attingendo ai precedenti giurisprudenziali sopra richiamati - che tale requisito non ricorre nel caso di specie, laddove il concessionario storico risulta anche di avere beneficiato, **a dispetto delle disposizioni di fonte unionale che ciò vietavano**, del rinnovo *a semplice richiesta* della concessione *storica*, senza necessità di partecipare alla procedura selettiva indetta per le nuove concessioni, in sede di apertura del mercato (c.d. *decreto Bersani 2006*).

Inoltre, risulta che lo Stato-legislatore - non l'Amministrazione concedente - abbia adottato, fin dai primi degli anni 2000, una sequela di misure normative volte a tutelare i concessionari *storici* dagli effetti della crisi del settore¹².

Tanto ciò vero che neppure l'attrice, nonostante i pregiudizi in tesi sofferti per effetto degli eventi nominati in citazione, risulta avere ritenuto opportuno sciogliersi dal vincolo contrattuale, come in sua facoltà, avvalendosi della clausola di cui all'art.11, par. 2 della convenzione.

3.8 Infine: anche gli addebiti mossi, alla *controparte contrattuale*, per avere ritardato l'attivazione di alcune tipologie di scommesse, da un lato non trovano riscontro, né alcuna eco, negli impegni assunti per contratto dall'Amministrazione **concedente**, nei riguardi del soggetto concessionario - dall'altro scontano l'indebita sovrapposizione di ruoli tra la veste di parte contrattuale dell'Amministrazione, e la veste di monopolista propria dello Stato, nella materia della gestione delle scommesse su eventi ippici.

Il tutto, senza considerare che non è chiaro come poter ritenere giustiziabile, innanzi a qualsivoglia giudice, il ritardo nell'adozione di *atti (sostanzialmente) normativi*¹³ quali il Decreto ministeriale del 15 giugno 2000 (pubblicato in G. U. 12 luglio 2000 n. 161), recante «*Norme disciplinanti l'accettazione telefonica o telematica delle scommesse ippiche, in attuazione dell'art. 4, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169*»¹⁴, ovvero il Decreto ministeriale del 3 giugno 2004 (in Gazz. Uff., 2 luglio n. 153), di «*Regolamentazione delle scommesse sulle corse dei cavalli, in attuazione dell'art. 4, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 e art. 16, comma 2, della legge 13 maggio 1999, n. 133*», ovvero ancora il presunto ritardo nell'adozione di atti normativi in senso stretto, quale la Legge del 27 dicembre 2002 n. 289, articolo 22 («*Misure di contrasto dell'uso illegale di apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento. Disposizioni concernenti le scommesse ippiche e sportive*»), con cui veniva autorizzata la scommessa a quota multipla su totalizzatore.

¹² l'elenco degli interventi è, ad esempio, riportato, tra tante, nelle sentenze Consiglio di Stato sez. VII, 29/08/2022, n. 7517; Consiglio di Stato sez. VII, 25/08/2022, n. 7474, e comunque riprodotto in tutti gli scritti delle parti.

¹³ salvo che non venga in rilievo l'omesso adeguamento del diritto interno alle direttive di fonte unionale che necessitano di recepimento, fattispecie però estranea al caso in decisione.

¹⁴ così l'art. 7, comma 1, ultimo periodo d.lgs. n. 104/2010: «*non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*».

Difatti, l'attività legislativa non può generare alcuna responsabilità, nei riguardi dei singoli, **laddove non emerga la violazione di obblighi assunti nell'ambito dell'ordinamento sovranazionale** (v. in tal senso Cass. Sez. 3, 22/11/2016, n. 23730; Cass. Sez. L, 24/12/2019, n. 34465; Cass. Sez. I, 13/12/2021, n. 39534; Cass. Sez. 3, 19/02/2025, n. 4351; Cass. Sez. L, 16/08/2025, n. 23372; Consiglio di Stato sez. IV, 4/05/2023, n. 4523): tale evenienza è del tutto estranea al caso considerato.

4. Conclusivamente, va provveduto come a seguire, ed ogni altra questione resta assorbita. Le spese regolano la soccombenza (sul valore della domanda, così come precisato in € 2.158.473,00 nella prima memoria ex art. 183 comma 6 c.p.c., di parte attrice).

Per Questi Motivi

il tribunale di Roma, definitivamente pronunciando nella causa civile di primo grado indicata in epigrafe, ogni diversa istanza, deduzione ed eccezione disattesa e respinta, così provvede:

- respinge le domande formulate in citazione dalla *Parte_1* nei riguardi delle Amministrazioni convenute;
- condanna la parte attrice a rifondere, alle Amministrazioni convenute in solido tra loro, le spese del grado, che liquida in € 35.000,00 per compensi legali, oltre spese generali al 15%, iva e cpa, come per legge.

Roma, 5 maggio 2026

il giudice
Alessandra Imposimato