



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI ROMA
Seconda Sezione Civile

Il giudice dott. Alberto Cianfarini ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado, iscritta al n.3575, del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2024 e vertente

tra

Parte_1 (C.F. *P.IVA_1*), incorporante la società *[...]*
Controparte_1 (C.F. *P.IVA_2*), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Annalisa Lauteri e Niccolò Travia ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo sito a Roma, in Via del Viminale n.43;

parte attrice

contro

Controparte_2 in persona del Direttore *pro tempore*;
Controparte_3 e il *[...]*
Controparte_4 , in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati presso gli uffici di quest'ultima siti a Roma, in Via dei Portoghesi n.12;

parti convenute

[...]

Controparte_5 incorporante la società *Controparte_1*
riassunse *ex art.59* della legge 18 giugno 2009, n.69 il giudizio precedentemente incardinato davanti al TAR Lazio conclusosi con sentenza n.7028/2023 del 14/4/2023, con la quale era stato dichiarato il difetto di giurisdizione. Parte attrice riportandosi a quanto dedotto nel predetto giudizio premetteva che l' *CP_1* *[...]* aveva esercitato la Concessione n.315, assegnata in esito a risalenti

concorsi UNIRE (c.d. “storica”), rinnovata ai sensi dell’art.25, d.P.R. n.169/98 e, da ultimo, revocata ai sensi dell’art. 4-*bis*, comma 2, D.L. n. 59/2008, in anticipo rispetto alla scadenza del 31 dicembre 2011. *Parte_1* rilevava che il rapporto concessorio era stato scandito dalla progressiva e sempre più accentuata insostenibilità economica della gestione dell’attività a causa di carenze nella regolazione del settore del gioco ippico da parte delle Amministrazioni convenute. In particolare, parte attrice evidenziava che la garanzia di esclusiva statale del servizio affidato ai concessionari era stata compromessa dalla crescita di reti clandestine di raccolta del gioco nonché dalla praticabilità del gioco per via telematica attraverso canali estranei a quelli del c.d. “*gioco sicuro*”, spesso facenti capo ad operatori transfrontalieri. *Parte_1* lamentava, altresì, la ritardata attivazione di talune modalità di gioco, l’obsolescenza delle formule di scommessa, l’impoverimento dello spettacolo ippico e l’inflazione della rete di distribuzione territoriale del gioco.

Parte attrice evidenziava come talune modalità di raccolta e determinate formule di scommessa al totalizzatore, benché espressamente contemplate tra quelle oggetto di concessione, erano state rese materialmente utilizzabili in ritardo rispetto all’inizio del rapporto concessorio. *Parte_1* aggiungeva che l’Amministrazione concedente e regolatrice del mercato non aveva aggiornato le formule di scommessa su eventi ippici, determinandone la rapida obsolescenza al confronto con altri prodotti di gioco offerti sul mercato. Sempre parte attrice rilevava che ulteriori disfunzioni del mercato di riferimento erano dovute al fatto che le Amministrazioni di settore da un lato, avevano ampliato in maniera massiva il numero di punti vendita di gioco su base territoriale, d’altro lato, avevano riservato alle nuove tipologie di concessioni (denominate “Bersani” e “Giorgetti”) condizioni di esercizio meno gravose, sostituendo l’obbligo di prelievo “minimo garantito” con un canone di concessione, secondo scaglioni proporzionali al volume di gioco effettivamente raccolto nell’anno di riferimento.

Sempre parte attrice narrava che, al fine di rimediare allo squilibrio sinallagmatico creatosi, con il Decreto Interdirettoriale del 6.6.2002 e il successivo D.L. n.147/03, il *Contr* e l’allora *CP_7* avevano accordato quanto segue: per il pregresso, una decurtazione del 33% delle integrazioni per minimo garantito arretrate per il triennio 2000-2002 e la possibilità di saldare il cumulo delle

pendenze residue con una dilazione rateale; per il futuro, la rideterminazione del criterio di computo dei c.d. minimi garantiti, adesso agganciato alla variazione percentuale della raccolta registrata anno su anno in ciascuna regione; nonché la confermata vigenza delle Concessioni “storiche”, la cui durata (con decisione del Commissario Straordinario *CP_7* del 14.10.2003) era stata prorogata sino all’ottobre 2011. A corollario dell’inefficacia di tali misure, *Parte_1* riportava i lodi pronunciati sulle domande arbitrali azionate negli anni più recenti dai Concessionari ippici. In particolare, il lodo di Majo - annullato per motivi di giurisdizione dalla Corte di Appello di Roma - aveva accolto parzialmente le domande di diversi Concessionari ippici, tra cui l’odierna ricorrente, condannando il *Contr* il *CP_8* e l’ *CP_9* (odierna *Contr*) al risarcimento per la perdita di redditività derivata sia dalla conclamata operatività dei canali di raccolta “paralleli”, sia dal menzionato ritardo nell’attivazione di talune modalità di raccolta e formule di scommessa. Il *quantum* risarcitorio era stato modulato secondo equità e calibrato per ciascun ricorrente in percentuale ai corrispettivi ritratti dalla raccolta.

Parte_1 rilevava poi che l’insostenibilità delle gestioni concessorie si era accentuata ulteriormente con la successiva transizione di mercato, segnata da un lato, dall’ulteriore adeguamento della disciplina convenzionale, imposto in sede di rinnovo delle Concessioni “2000”; d’altro lato, dall’assegnazione di migliaia di nuovi “diritti” di apertura di altrettanti punti vendita in attuazione dell’art. 38, comma 4, D.L. n.223/06. Parte attrice citava, altresì, il D.L. n.223 del 2006, dal quale emergeva la volontà del legislatore di procedere ad una ridefinizione delle condizioni economiche delle concessioni storiche a fronte del mutato assetto del settore, nonché il D.L. n.16 del 2012 che prevedeva una riduzione del 5% delle somme dovute per i minimi garantiti, limite poi dichiarato incostituzionale con la sentenza n.275/2013.

Parte attrice chiedeva, pertanto, il risarcimento del danno per le seguenti ragioni: a) indebita compresenza di reti di raccolta clandestine o comunque “parallele” rispetto al sistema concessorio fondato sulla riserva originaria dell’attività di gioco in capo allo Stato; b) intempestiva attivazione di specifici prodotti e modalità di gioco previste in Convenzione; c) inadeguata gestione complessiva dei prodotti di gioco che la società era stata abilitata a raccogliere, divenuti ben

presto poco attraenti e competitivi rispetto agli altri segmenti dell'offerta di gioco lecito; d) inadeguata gestione dello spettacolo ippico; e) sviluppo della rete territoriale di distribuzione dell'offerta di gioco, avvenuta senza coordinamento, ma anzi effettiva asimmetria tra regimi concessori, con penalizzazione unilaterale dei **CP_11** di più risalente operatività; f) conclusivamente, il mancato riequilibrio del sinallagma concessorio inciso da tutti i fattori sin qui evidenziati, quale comportamento contrattualmente doveroso in base ai principi di buona fede e cooperazione creditoria, ma anche in ottemperanza a specifici precetti legislativi e pronunce giurisdizionali.

Parte attrice lamentava, altresì, la mancata corresponsione dell'indennizzo *ex art. 21-quinquies*, commi 1 e 1-bis, L. n. 241/1990, per la revoca anticipata della concessione n. 351 prima della scadenza del 31 dicembre 2011. **Parte_1** depositava un elaborato peritale redatto da un'azienda di consulenza operante nel settore dei giochi pubblici (MAG Consulting S.r.l.) ove erano stati ricostruiti e documentati sia gli snodi fattuali e regolamentari che avevano scandito la storia della raccolta del gioco ippico negli anni 2000-2013, sia le tipologie e le componenti di danno risarcibili, accompagnati da criteri razionali per la relativa quantificazione. Parte attrice quantificava il danno subito in un importo non inferiore a una percentuale del 30% dei corrispettivi conseguiti in ciascun anno di esercizio della Concessione nonché pari alle integrazioni per "minimo garantito" versato in ciascun anno di esercizio, restando per il resto inesigibili gli importi a tale titolo richiesti dall'Amministrazione e rimasti inevasi; in ciascun caso oltre rivalutazione e interessi dalla data dell'atto di intimazione e diffida inoltrato alle Amministrazioni resistenti.

Parte_1 rassegnava le seguenti conclusioni:*"per tutte le ragioni indicate nel ricorso ex artt. 30, comma 2, e 34, comma 4, c.p.a., nella memoria ex art. 73 c.p.a., tutte soprascripte e riassunte: - «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; - accertata altresì la spettanza dell'indennizzo previsto dall'art. 21 quinquies, L. 241/1990 per la revoca anticipata della Concessione "storica" n. 351; - previa, se del caso,*

assunzione di apposita consulenza tecnica d'ufficio nei termini sopra richiesti, condannare le Amministrazioni, ciascuna per quanto di propria competenza, - a risarcire i danni risentiti dalla Società ricorrente per ciascuno degli anni di esercizio delle Concessioni stesse, a.1) secondo le quantificazioni sopraesposte, ovvero in subordine, secondo il procedimento di liquidazione in contraddittorio previsto dall'art. 34, co. 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; - ad indennizzare, la ricorrente, ai sensi dell'art. 21-quinquies L. n. 241/1990 per la revoca anticipata della Concessione, per un importo non inferiore ad Euro 155.425 (Euro 127.600 + Euro 27.825); - con vittoria di spese, competenze ed onorari del giudizio”.

Si costituivano in giudizio l' Controparte_2 il [...] Controparte_3 e il Controparte_4 [...] (già Controparte_12 [...]), i quali eccepivano: 1) l'inapplicabilità del nuovo rito Cartabia al presente processo; 2) il difetto di legittimazione del Contr e del [...] Controparte_4, della sovranità alimentare e delle foreste essendo state le competenze in materia di giochi e scommesse integralmente trasferite nel 2002 ad Controparte_13 di Stato trasformata nel 2012 in Controparte_2 3) il rapporto di pregiudizialità con i giudizi arbitrali; 4) la prescrizione per le annualità antecedenti ai dieci anni dalla notifica del ricorso; 5) l'impossibilità di ricondurre all'istituto della presupposizione l'esclusività del mercato delle scommesse ippiche e l'inesistenza di un mercato parallelo ed illegale delle scommesse o di un incremento esponenziale dello stesso; 6) l'imputabilità al c.d. fenomeno del mercato illegale della flessione della raccolta del settore delle scommesse ippiche; 7) la non imputabilità alle Amministrazioni convenute della mancata attivazione delle scommesse a mezzo telefonico in quanto subordinate al rispetto di condizioni stabilite dall' art.4, c. 5 del regolamento (D.P.R. 169/1998) e, dunque, estranee all'accordo delle parti; 8) l'infondatezza delle pretese sui “minimi garantiti “ante 2006; 9) l'impossibilità di procedere alla compensazione tra il credito risarcitorio derivante dal Lodo Di

Pt_2 ancora *sub iudice*, pari ad euro 2.717.044,02, e il debito per quote di prelievo e minimi garantiti “ante 2006” e per quote di prelievo “post 2006” pari ad euro 1.522.465,43 nonché il debito per minimi garantiti “post 2006” pari ad euro 705.434,12.

In conclusione, le parti convenute chiedevano di: 1) dichiarare il difetto di legittimazione del *Contr* e del *Controparte_4*

[...] ; 2) dichiarare l’inammissibilità della domanda stante l’identità con le questioni oggetto del lodo di Maio pendenti avanti alla Corte di Appello di Roma o comunque il rapporto di pregiudizialità fra i due giudizi; 3) dichiarare prescritte le pretese antecedenti a dieci anni dalla notifica del ricorso al Tar Lazio; 4) rigettare le domande nel merito per manifesta infondatezza; con vittoria di spese competenze ed onorari.

Parte_1 con memoria depositata in data 16.05.2024, chiedeva di accertare e dichiarare la definitiva estinzione per compensazione dei crediti per minimi garantiti di Euro 545.167,50 con i maggiori crediti vantati dalla società ricorrente in forza del Lodo Di Maio e, per l’effetto condannare i convenuti, in solido tra loro, al versamento in favore della concessionaria della residua somma di Euro 24.084,69, oltre interessi di legge, al tasso di mora legale, *ex art.1284*, comma 4, c.c. dalla data della domanda innanzi al TAR sino al soddisfo.

Le parti convenute con memoria depositata in data 28.05.2024, contestavano quanto dedotto dall’attrice rilevando che il *Persona_1* era ancora *sub iudice*.

All’udienza del 25/06/2024, il Giudice disponeva la conversione del rito in quello pre-Cartabia in quanto si trattava di riassunzione dal Tar.

All’udienza dell’11/03/2026, il Giudice tratteneva la causa in decisione, assegnando alle parti, ai sensi dell’art.190 c.p.c., termini di giorni 60 per il deposito di comparse conclusionali e di ulteriori giorni 20 per il deposito delle memorie di replica.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Sulla natura del rapporto concessorio.

Al fine di dirimere la controversia in esame, occorre anzitutto premettere la natura giuridica del rapporto concessorio. La concessione si distingue dall’appalto in quanto il privato assume il c.d. rischio operativo. Il rischio operativo è il rischio di gestione che si verifica quando i ricavi non sono in grado di remunerare i costi di

investimento e operativi. Il privato è remunerato attraverso il flusso di cassa generato dall'erogazione del servizio in quanto allo stesso è attribuito il diritto di sfruttare economicamente il servizio o l'opera che viene data in concessione.

La giurisprudenza di legittimità ritiene che nei contratti a prestazioni corrispettive, ad esecuzione continuata o periodica o differita, ciascuna parte assuma su di sé il rischio degli eventi che alterino il valore economico delle rispettive prestazioni, entro i limiti rientranti nell'alea normale del contratto, da tenersi pertanto da ciascun contraente presente al momento della stipulazione per gli eventi non imprevedibili alla stregua della dovuta diligenza (v. Cass., 23/11/1999, n. 12989). Deve, infatti, ritenersi condivisibile il riferimento alla (da ultimo) citata sentenza per le sussumibili implicazioni che da essa derivano, nell'ambito dei principi che regolano in generale i contratti commutativi, fra i quali si colloca la concessione in esame.

Il tema concerne – come appare evidente - la sopravvenuta maggiore onerosità per il concessionario. Nei contratti commutativi le prestazioni convenute al momento della loro stipulazione sono immutabili, restando le obbligazioni delle parti insensibili al mutare del rispettivo valore. È ben vero che il legislatore all'art. 1467 c.c., limitatamente ai contratti a prestazioni corrispettive ad esecuzione continuata, periodica o differita, ha temperato tale regola generale introducendo il rimedio della risoluzione per eccessiva onerosità ove la prestazione di una delle parti sia divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili, ma con espressa statuizione che la risoluzione non può essere domandata se la sopravvenuta onerosità rientra nell'alea normale del contratto. Come premesso, l'assunzione del rischio operativo caratterizza la natura stessa del contratto di concessione. Il Concessionario assume su di sé il rischio degli eventi che alterino il valore economico delle rispettive prestazioni entro limiti rientranti nell'alea normale (contratto di scommesse) del contratto, che ciascun contraente deve tenere presente al momento della sua conclusione e nell'ambito della quale rientrava la concessione in esame; il concessionario si obbligava allo svolgimento dell'attività di raccolta delle scommesse con gestione a proprio rischio.

Espressa questa necessaria premessa si ritiene che nella fattispecie non si siano superati i limiti connaturali all'alea normale del contratto vigente tra le parti.

Le difficoltà descritte nell'atto di citazione sono da valutarsi sulla base della diligenza richiesta tipica dell'attività esercitata. L'interpretazione della convenzione non può prescindere dalla considerazione che i rimedi, come quello di cui all'art.1467 c.c., in conformità della loro *ratio* sono correlati al superamento dell'alea normale del contratto e, quindi, alla imprevedibilità, nel caso specifico, degli eventi ivi lamentati sulla base della diligenza media richiesta in relazione all'attività esercitata. Gli eventi asseritamente imprevedibili ravvisati dalla parte attrice, sopra dettagliatamente riportati, vanno considerati come già valutati al momento della formazione del sinallagma contrattuale, e quindi inidonei ad alterarlo. In tale ottica è necessaria l'imprevedibilità di tali difficoltà, sulla base della diligenza media richiesta dalla concreta attività esercitata la quale, giova evidenziarlo, si basa appunto sulle scommesse che dell'alea fanno attività costitutiva.

A parere di questo giudice le difficoltà incontrate erano assai prevedibili in un mercato concorrenziale ed aperto a livello mondiale; molto allettanti erano gli astratti utili che si sarebbero ottenuti dalla concessione, utili, peraltro, provati anche dalla odierna richiesta economica (Cass, Sez. 2, Sentenza n. 1494 del 21/01/2011, Rv. 616612 01; Sez. 1, Sentenza n. 5262 del 17/03/2015, Rv. 634653 - 01). È regola economica prima che giuridica che al profilarsi di alti utili corrisponda un'alea direttamente proporzionale: deve ritenersi che degli utili si sia tenuto conto nella formazione del sinallagma, con la conseguenza che l'insorgere delle problematiche descritte rientri nell'alea normale del contratto.

L'alea è razionale quando gli scenari probabilistici e le conseguenze del verificarsi degli eventi sono definiti, conosciuti o prevedibili (come detto data la natura dell'attività concessa, scommessa) con ragionevole certezza da entrambe le parti. L'eccessiva onerosità è quella che comporta una notevole alterazione del rapporto originario tra le prestazioni, determinando una situazione di squilibrio dei rispettivi valori. Gli avvenimenti straordinari ed imprevedibili, dunque, determinano un aggravio patrimoniale, che altera l'originario rapporto di equivalenza e incidono sul valore di una prestazione rispetto all'altra (Cass., Sez. III, 16 marzo 1981, n. 1465). L'avvenimento imprevedibile e straordinario, che altera il rapporto di proporzionalità tra le reciproche prestazioni, deve risultare estraneo al regolamento contrattuale (Cass., Sez. III, 12 febbraio 1982, n. 854).

Affinché possa configurarsi l'alea "eccezionale" lamentata è necessario che l'entità dell'evento abbia assunto una misura assolutamente straordinaria ed imprevedibile rispetto al momento in cui il contratto venne concluso (Cass., Sez. II, 16 novembre 1984, n. 5827).

Conclusivamente, poiché le Agenzie hanno scelto, nella propria autonomia imprenditoriale, di sottoscrivere la convenzione di concessione e di aderire, in particolare all'assunzione del (noto in anticipo) rischio di impresa connesso alla gestione delle scommesse, né l'art. 1467 né l'art. 1468 c.c. sono applicabili nel caso concreto. Parte attrice non ha mai, peraltro, nelle more del rapporto, impiegato lo strumento che l'Ordinamento appositamente predispone per fattispecie simili ossia la risoluzione per eccessiva onerosità. Si ritiene che tale strumento non sia stato scientemente impiegato proprio per gli stretti ambiti giurisprudenziali sopra descritti che lo connotano.

L'onerosità sopravvenuta, in caso di concessione, deve fare i conti con la normale esposizione al rischio d'impresa a cui è soggetto il concessionario. Il rimedio di cui all'art. 1467 c.c. ha natura caducatoria, non conservativa, in quanto non attribuisce un diritto alla rinegoziazione alla parte in svantaggio bensì un diritto potestativo di rettifica in capo alla controparte. Nel caso di specie, inoltre, il rapporto concessorio è concluso con la conseguenza che l'unico rimedio che solo astrattamente sarebbe spettato all'attrice – quello risolutivo e non risarcitorio – non è più esperibile.

2) Inconfigurabilità di una responsabilità da inadempimento contrattuale in capo alle Amministrazioni convenute.

Parte attrice ha chiesto il risarcimento del danno per inadempimento invocando la buona fede integrativa di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. Parte attrice ritiene che dalle predette norme derivi l'obbligo per le Amministrazioni convenute di garantire un'adeguata redditività dell'attività data in concessione.

Come premesso, tale assunto risulta incompatibile con la natura stessa del rapporto concessorio che prevede l'esposizione del privato al rischio d'impresa. In particolare, l'attrice ritiene che le perdite economiche subite siano imputabili alle Amministrazioni convenute alle quali addebita quanto segue a titolo di inadempimento contrattuale: a) la compresenza di reti di raccolta clandestine o comunque "parallele" rispetto al sistema concessorio fondato sulla riserva

originaria dell'attività di gioco in capo allo Stato; b) l'intempestiva attivazione di specifici prodotti e modalità di gioco previste in Convenzione; c) il danno emergente sui "minimi garantiti" a seguito della sentenza n.275 del 2013 della Corte Costituzionale che ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art.10 c.5 del D.L.16 del 2010 nella parte in cui stabiliva una percentuale di abbattimento del 5% in modo apodittico.

Nel caso in esame non è configurabile alcun inadempimento *ex art.1453 c.c.* in capo alle Amministrazioni convenute per le ragioni che seguono. Avuto riguardo alle doglianze di parte attrice relative allo sviluppo della rete di scommesse clandestine, si osserva che la clausola di esclusiva si riferisce unicamente al divieto di allargare la platea dei concessionari, non all'azione di contrasto degli illeciti. Si riporta quanto affermato in proposito dalla Suprema Corte di Cassazione: *"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. (Cass. Sez. 1, 07/10/2024, n. 26107, Rv. 672511 - 01)".* Inoltre, si condivide in proposito quanto affermato dalla difesa erariale la quale sottolinea che le Agenzie concessionarie operanti nel settore potevano ragionevolmente conoscere il fenomeno delle scommesse clandestine con la conseguenza che avevano consapevolmente assunto il relativo rischio imprenditoriale ed economico. Occorre ricordare a tale proposito che si tratta di attività strettamente di confine a quelle in astratto illegali (artt. 718 e segg. c.p.) rese perfettamente lecite e legali poiché concesse dallo Stato a determinate stringenti condizioni. Il riferimento agli articoli del codice penale consente di inferire che le attività concesse sono sempre state oggetto di repressione penale da parte dello Stato. Diversamente da quanto opina parte attrice la difesa dello Stato è, tuttora, considerevole e sussiste la combinata repressione anche sotto il profilo della imposizione fiscale delle attività illegali sviluppatesi in Italia e con ramificazioni estere. La repressione penale,

esistente da decenni, prova che le agenzie ippiche non si sono trovate ad operare in un mercato completamente diverso da quello preesistente al momento della sottoscrizione della convenzione. La parte attrice ha, peraltro, effettuato una commistione tra le funzioni dello Stato come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e lo Stato-Governo, quale organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione statale. E tuttavia, al di là della non divisibilità della suggestiva commistione operata dalla parte attrice tra Stato comunità (repressione penale) e Stato governo (concedente P.A.), non sussiste alcuna responsabilità contrattuale derivante dalla asserita mancata/tardiva implementazione di taluni tipi di scommesse e/o mancata adozione delle opportune determinazioni atte ad arginare il fenomeno del mercato clandestino. Lo Stato (comunità) ha agito con fermezza (sul piano legislativo e repressivo) per combattere e reprimere il fenomeno delle scommesse clandestine e/o non autorizzate.

Non può confondersi la correttezza e la buona fede contrattuale dello Stato governo, con lo sforzo che lo Stato comunità (il quale è fuori dalla giurisdizione e comunque non legittimato passivo) effettua per la repressione di ogni forma di attività illegale. I danni non solo sono indimostrati ma vieppiù non sono in nesso causale con i fenomeni denunciati. Si esclude in radice ogni forma di responsabilità dell'amministrazione (Stato governo, organo amministrativo) in ordine all'omessa repressione del mercato clandestino delle scommesse.

Si osserva, inoltre, che proprio l'attivazione di un'offerta di gioco lecito per il tramite di concessionari doveva costituire, nelle intenzioni del Legislatore, lo strumento principale di contrasto all'illegalità; si rammenta, in proposito, la sentenza c.d. Placanica¹, del 6 marzo 2007, con cui la CGUE ha ritenuto che il modello concessorio italiano, pur comportando una restrizione delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, è compatibile coi principi dell'Unione europea perché coerente con l'obiettivo mirante ad attirare giocatori che esercitano attività di giochi e di scommesse clandestini vietati in quanto tali verso attività autorizzate e regolamentate.

¹ Corte di Giustizia, procedimenti riuniti C-338/04, C-359/04 e C 360/04.

Relativamente all'intempestiva attivazione di specifici prodotti e modalità di gioco (quali, le scommesse accettate a mezzo telefonico), si condivide quanto affermato dalla difesa erariale. In particolare, l'attivazione di tali tipologie di scommesse non era oggetto di un'obbligazione assunta dall'Amministrazione concedente con la stipula del contratto concessorio in quanto l'art. 2 del D.M. Interministeriale del 20.04.1999, per la definizione delle caratteristiche di tutte le tipologie di scommesse, rimetteva alla disciplina del Regolamento le scommesse accettate a mezzo telefonico, stabilendo espressamente che esse potevano essere accettate *“nel rispetto delle condizioni stabilite dall' art. 4, c. 5 del regolamento”* (DPR 169 del 1998). Pertanto, l'estraneità di tale attivazione rispetto all'accordo delle parti impedisce di configurare a monte una responsabilità da inadempimento contrattuale in capo alle Amministrazioni concedenti.

Avuto riguardo, infine, al lamentato danno emergente derivante dai “minimi garantiti” ante 2006 a seguito della sentenza n.275 del 2013 della Corte costituzionale che ha dichiarato la parziale illegittimità del'art.10 c.5 del D.L.16 del 2010, si osserva quanto segue. Avuto riguardo alla pretesa risarcitoria vantata si sottolinea che l'asserito danno emergente patito dall'attrice non deriva da un inadempimento contrattuale delle Amministrazioni convenute bensì da una scelta politica del legislatore che, come tale, è sindacabile unicamente dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale. La funzione legislativa è libera nel fine ed estranea alla giurisdizione con la conseguenza che non può riconoscersi alcun diritto al risarcimento del danno derivante da legge dichiarata incostituzionale.

Pertanto, quanto al danno, si osserva che non è stato dimostrato il nesso di causalità tra gli elementi di fatto rilevati dalla società attrice – che non sono comunque da imputare alle Amministrazioni convenute – e i danni subiti. In particolare, si richiamano i dati tratti dall'applicativo CP_14

[...] (depositati con la memoria ex art.183 c.6 n.2 e 3 c.p.c. delle parti convenute) dai quali emerge che il calo della raccolta nel settore ippico dopo il 2006 è inversamente proporzionale all'incremento della raccolta per le nuove tipologie di giochi pubblici che ha fatto perdere interesse per il settore dell' CP_1 .

3) Sull'indennizzo ex art. 21-*quinquies*, commi 1 e 1-bis, L. n. 241/1990.

Parte attrice ha chiesto di accertare, altresì, la spettanza dell'indennizzo previsto dall'art.21 *quinquies*, L. 241/1990 per la revoca anticipata della Concessione "storica" n. 351. Il predetto indennizzo è previsto dalla legge onde consentire il giusto bilanciamento tra il perseguimento dell'interesse pubblico sopravvenuto da parte dell'amministrazione e la sfera patrimoniale del destinatario (incolpevole) dell'atto di revoca, sul quale non possono gravare integralmente i conseguenti sacrifici. Il diritto all'indennizzo nasce direttamente dall'esercizio di un potere pubblicistico e discrezionale di autotutela (la revoca per sopravvenuti motivi di pubblico interesse). Potrebbe dubitarsi della giurisdizione del g.o.; tuttavia si osserva che la Convenzione conclusa dall'odierna attrice, all'art.11 par.3, prevede espressamente che: *«Nessun indennizzo spetta al gestore per effetto della anticipata cessazione a qualsiasi titolo della convenzione stessa»*.

La società attrice, pertanto, ha acconsentito alla rinuncia al diritto patrimoniale nelle vesti dell'indennizzo previsto dalla legge.

4) Sulla carenza dei presupposti per la compensazione.

Parte attrice ha chiesto l'estinzione per compensazione dei crediti per minimi garantiti, pari ad euro 545.167,50, con i maggiori crediti vantati dalla società ricorrente in forza del Lodo Di Maio. A tale riguardo, si osserva che non sarebbe possibile procedere ad un'eventuale compensazione in quanto l'accertamento contenuto nel predetto Lodo arbitrale non è definitivo e, in seguito alla sua impugnazione, su di esso pende il giudizio avente n.r.g. 500/21 presso la VI sezione civile della Corte di Appello di Roma.

5) Sulle spese di lite.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in relazione al valore della domanda (formulata nella memoria ex art. 183, comma 6, n. 1 c.p.c.) pari ad euro € 41.691,00, calcolati ai sensi degli artt.1-11 D.M. 55/2014 nelle tabelle del 2022 (D.M. n. 147 del 13/08/2022) per i giudizi di cognizione innanzi al tribunale con valore della causa: da € 8.000.001 a € 16.000.000:

Fase di studio della controversia, valore minimo: € 6.580,00

Fase introduttiva del giudizio, valore minimo: € 4.340,00

Fase istruttoria e/o di trattazione, valore minimo: € 19.327,00

Fase decisionale, valore minimo: € 11.444,00

Compenso tabellare (valori minimi) € 41.691,00 oltre accessori di legge.

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando:

- a)** rigetta ogni domanda proposta dalla parte attrice;
- b)** condanna la parte attrice al pagamento delle spese di lite che si liquidano in euro 41.691,00 oltre accessori di legge.

Roma, 19.8.2026

Il Giudice
Alberto Cianfarini