



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9391 del 2024, proposto da Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la quale è *ex lege* domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

Valentinia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Guido Lenza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Quinta, n. 11799/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Società Valentinia S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 maggio 2025 il Cons. Marco Poppi e uditi per le parti gli Avvocati presenti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso iscritto al n. 16883/2023 la Società Valentina S.r.l., operante quale Società di corse e centro di allevamento di prodotti equini, nonché gerente dell'ippodromo di Pontecagnano Faiano, impugnava dinanzi al Tar per il Lazio i provvedimenti in virtù dei quali le veniva negata l'autorizzazione alla partecipazione a competizioni ippiche (c.d. *concessione colori di scuderia trotto*) con prodotti equini di proprietà ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento delle corse al trotto (di seguito Regolamento) sul rilievo che la stessa svolgeva attività incompatibili con la gestione di una scuderia (contestuale gestione delle corse in ippodromo e raccolta di scommesse ippiche).

Il Tar accoglieva il primo motivo del ricorso con sentenza n. 11799 dell'11 giugno 2024, sul rilievo (in estrema sintesi) che la disciplina di settore non prevede «*alcun regime testuale delle incompatibilità - come noto, soggette al principio di legalità e tassatività - tra gestore dell'impianto e proprietario dei cavalli*» né «*una clausola c.d. aperta che attribuisca all'autorità amministrativa competente al rilascio della autorizzazione alle corse il potere di valutare casisticamente ciascuna richiesta sotto il profilo della opportunità*».

Il Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste (di seguito Ministero) impugnava la sentenza del Tar con appello depositato il 16 dicembre 2024 deducendone l'erroneità per «*VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ART 13 E 14 DEL REGOLAMENTO CORSE AL TROTTO - ILLEGITTIMITA', E, COMUNQUE, INGIUSTIZIA MANIFESTA DELLA SENTENZA RESA IN PRIME CURE PER AVER IL TAR ADITO ESCLUSO L'ESISTENZA DI INCOMPATIBILITA' TRA IL RUOLO DI SOCIETA' DI CORSE E QUELLO DI SCUDERIA AUTORIZZATA A FAR CORRERE I CAVALLI*».

Con decreto n. 4851 veniva respinta la domanda di cautela monocratica.

La Società, costituita in giudizio il 27 dicembre 2024, sviluppava le proprie difese con memoria depositata il 20 gennaio 2025 confutando le avverse censure e chiedendo la reiezione dell'appello. Contestualmente riproponeva il secondo motivo del ricorso di primo grado *ex art. 101 c.p.a.*, non scrutinato dal Tar.

Alla camera di consiglio del 23 gennaio 2025, con ordinanza n. 357/2025 veniva fissata l'odierna udienza di discussione all'esito della quale la causa veniva decisa.

Per esigenze di completezza espositiva si evidenzia che le ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza dell'odierna appellata (di concessione dei colori di scuderia del trotto) venivano dall'amministrazione specificate in sede di preavviso di diniego (nota del 13 settembre 2023) nell'incompatibilità della concessione richiesta con l'esercizio di attività di *«promozione, sviluppo, gestione di corse di cavalli e relative autorizzate scommesse»* sancita dal vigente Regolamento per le corse al trotto all'art. 14, comma 2, lett. c): assunto contestato in pari data dalla Società in sede di controdeduzioni allegando che, ai sensi della citata disposizione regolamentare, l'incompatibilità rilevata opererebbe unicamente con riferimento ai soggetti iscritti all'Albo degli Allibratori o ai titolari di agenzia ippica.

L'amministrazione, con nota del 17 ottobre 2023, in replica alle deduzioni da ultimo richiamate, integrava il precedente preavviso (assegnando un termine per le ulteriori controdeduzioni) specificando che *«l'incompatibilità non riguarda direttamente la gestione delle scommesse ma è determinata dal rapporto della Società di corse riconosciuta con il MASAF, in forza dell'accordo sostitutivo»* evidenziando, a sostegno della posizione espressa, che la Società di corse, ai sensi dell'art. 82 del Regolamento *«provvede alla stesura dei programmi delle corse, presenza alla dichiarazione dei partenti, compila le corse ad invito, assegna numeri e distanze ai concorrenti, effettua i sorteggi previsti dalle norme*

regolamentari e quant'altro necessario all'organizzazione delle corse»: attività che comporterebbero, oltre alla organizzazione delle giornate di corsa, anche le «proposizioni di corsa e determinando, conseguentemente, la tipologia di cavalli che potranno prendervi parte»: adempimenti che determinerebbero una sovrapposizione di ruoli, svolti dal medesimo soggetto, fra loro incompatibili (in sostanza non potendosi organizzare una competizione ippica e parteciparvi con i propri colori nello stesso tempo).

La Società integrava le proprie difese procedimentali il giorno successivo limitandosi a rilevare come la contestata situazione di incompatibilità fosse diffusa in ambito ippico.

Con provvedimento del 24 ottobre 2023 l'amministrazione adottava il definito diniego sul rilievo:

- che contrariamente a quanto esposto in sede difensiva, *«nessuna Società di corse, persona giuridica avente nell'oggetto sociale la gestione di corse in ippodromo, è attualmente titolare di autorizzazione a far correre cavalli di proprietà»* salvo alcune persone fisiche rappresentanti o amministratori delle stesse;
- che la gestione di un Società di corse e la contestuale titolarità di una scuderia potrebbero determinare una *«sovrapposizione di ruoli in capo a un medesimo soggetto giuridico, con conseguente confusione tra i diritti e gli obblighi derivanti dal provvedimento di riconoscimento come società che gestisce le corse in ippodromo e i diritti e obblighi come scuderia autorizzata a far correre, magari nel medesimo ippodromo, cavalli di proprietà»*.

Con priorità sullo scrutinio di merito deve procedersi ad una sintetica ricognizione delle disposizioni normative di interesse ai presenti fini.

L'amministrazione richiama *in primis* gli artt. 13 «Proprietari ed affittuari di cavalli da corsa» e 14 «Istanza per l'ottenimento dell'autorizzazione a far correre - Documentazione» del Regolamento.

L'art. 13, prevedendo che la partecipazione a competizioni ippiche riconosciute con cavalli di proprietà debba essere autorizzata in base ad un titolo con validità triennale rinnovabile, non fornisce utili elementi a sostegno delle allegazioni di parte appellante.

Il successivo art. 14 stabilisce che per conseguire la *concessione dei colori* necessaria per la partecipazione alle gare debba essere indicato nell'istanza (sempre nei limiti di quanto qui di interesse):

«c) che il dichiarante [il legale rappresentate se si tratta di persona giuridica, ndr] non è iscritto nell'albo degli Allibratori o titolari di agenzia ippica»;

«d) che il dichiarante non è socio o abbia rapporti di lavoro dipendente con un allibratore o con il titolare di un'agenzia ippica»;

«e) che il coniuge, ascendente o discendente in linea diretta e gli affini di primo grado del dichiarante non siano iscritti ... nell'albo degli Allibratori o titolari di agenzia ippica o che abbiano rapporti di lavoro dipendente con un allibratore o con il titolare di una agenzia ippica».

La disposizione da ultimo illustrata esprime la necessità di una netta separazione fra le attività di gestione delle scommesse e la partecipazione dei medesimi soggetti alle corse ancorché i richiami espressi siano limitati alle sole figure degli allibratori e dei titolari di agenzie ippiche.

Ciò premesso, il Ministero censura la decisione del Tar laddove rileva l'inesistenza di un regime testuale delle incompatibilità ritenendo non motivata la possibilità di desumere, come fatto dall'amministrazione, la regola del caso concreto dalla disciplina di settore.

Quanto al primo profilo il Ministero riconosce che *«non esiste una norma espressa su tale incompatibilità»* ma ribadisce che sarebbe in ogni caso desumibile *«dai principi generali cui si ispira il Regolamento».*

La sentenza viene quindi censurata nella parte in cui afferma:

- che, oltre ad una espressa disciplina delle incompatibilità, mancherebbe altresì *«una clausola c.d. aperta che attribuisca all'autorità amministrativa competente al rilascio della autorizzazione alle corse il potere di valutare casisticamente ciascuna richiesta sotto il profilo della opportunità previa esplicitazione, nel relativo provvedimento, di una motivazione c.d. rafforzata, eventualmente con possibilità anche di modularne gli effetti (ad esempio, escludendo la possibilità di correre nel proprio impianto, autorizzando le corse in altri impianti se e in quanto non si tratti di corse relative al programma di un campionato, nel qual caso ovviamente non è possibile ipotizzare autorizzazione limitata ad alcuni impianti soltanto)»;*
- che *«le valutazioni di mera opportunità - come quelle riportate – potrebbero assumere rilievo nella fattispecie esclusivamente se quantomeno sostenute da più pregnanti e probanti rilievi in ordine a precisi conflitti d'interesse tra la posizione e gli obblighi di una società di corse e quelli di scuderia autorizzata alla corsa di propri cavalli, addirittura se non circoscritta, come al limite logico, al solo ippodromo direttamente gestito, bensì estesa da altri ippodromi ...».*

Le suesposte statuizioni scontrerebbero l'omessa considerazione di due rilevanti profili:

- che la Società appellata esercita attività di raccolta di scommesse estesa a tutte le corse anche svolte in ippodromi non direttamente gestiti dalla stessa (precisazione resa dalla parte in sede di discussine orale)
- che tutte le corse, anche svolte in ippodromi non gestiti dalla Società appellata, si presentano come interconnesse ed i risultati conseguiti in qualunque ippodromo (anche quello gestito in proprio) concorrono alla determinazione del *rating* del cavallo consentendogli, in ipotesi, la partecipazione anche a gare di categoria superiore.

La censura è fondata nei termini di seguito illustrati.

Preliminarmente deve affermarsi l'erroneità della sentenza nella parte in cui afferma che *«l'amministrazione per un verso ha escluso quale elemento ostativo (in tal senso eloquente la nota n. 0575954 del 17/10/2023, ove si legge "Al riguardo, si evidenzia che l'incompatibilità non riguarda direttamente la gestione delle scommesse")*, in base al dato testuale della disposizione regolamentare, ritenuto evidentemente non superabile in via di analogia - laddove semmai proprio tale aspetto a rigor di logica avrebbe potuto assumere profilo più pregnante; dall'altro, ha fondato il provvedimento impugnato su astratti profili di incompatibilità non testualmente previsti, né ricavabili sia pure in via implicita da specifiche disposizioni normative e/o regolamentari.

La nota n. 0575954 del 17 ottobre 2023 (preavviso di diniego), espressamente richiamata a sostegno della statuizione (peraltro ritrascritta in sentenza), afferma che *«l'incompatibilità non riguarda direttamente la gestione delle scommesse ma è determinata dal rapporto della Società di corse riconosciuta con il MASAF in forza dell'accordo sostitutivo»* (depositato dall'amministrazione in primo grado come doc. 1 e rappresentato dallo *«Schema di disciplinare per l'offerta e la raccolta di scommesse ... »*, v. infra).

La locuzione, sia pur nella sua estrema sinteticità, è chiara nel non escludere il rilievo – quantomeno indiretto - dell'attività di gestione delle scommesse, come si avrà modo di evidenziare di seguito illustrando i contenuti dell'accordo richiamato. Deve ulteriormente riconoscersi l'erroneità della decisione di primo grado laddove si afferma che l'amministrazione *«dall'altro [lato. ndr] ha fondato il provvedimento impugnato su profili di incompatibilità non testualmente previsti, né ricavabili in via implicita da specifiche disposizioni ...»* posto che è rilevata e contestata dall'amministrazione l'inammissibilità della sovrapposizione dei due ruoli che verrebbero in ipotesi svolti dall'appellata di gestore di ippodromo autorizzata alla raccolta di scommesse e di

proprietaria di cavalli che gareggiano nel circuito cui le scommesse si riferiscono quindi alla fine la rilevanza della generale figura del conflitto di interessi nell'esercizio di attività di pubblico interesse.

Circa tale ultimo profilo deve rilevarsi che la contestazione evoca inequivocabilmente il concetto di conflitto di interesse, la cui rilevanza nel caso di specie non è esclusa dal Tar.

Il Tar, infatti, pur evidenziando l'assenza di un regime testuale delle incompatibilità, riconosce tuttavia implicitamente (con statuizione non oggetto di impugnazione incidentale) l'ammissibilità di «*valutazioni di mera opportunità*» in presenza di «*probanti rilievi in ordine a precisi conflitti di interesse*» ancorché pervenga alla conclusione, avversata in questa sede, che l'amministrazione non li abbia allegati.

Tale valutazione non è condivisa dal Collegio.

Su un piano generale, il conflitto di interessi consiste in una situazione di fatto che si verifica quando una responsabilità decisionale viene affidata ad un soggetto che vanta interessi anche solo potenzialmente suscettibili di influenzarne le decisioni.

Tale situazione assume particolare rilievo quando l'ambito decisionale lambisce la sfera pubblica determinando l'insorgere di un preciso dovere di agire determinandosi in modo imparziale e assolutamente non confliggente con l'interesse pubblico alla cui cura il soggetto è preposto.

Nel nostro ordinamento l'istituto trova riconoscimento (lo si espone a mero titolo esemplificativo) all'art. 6 *bis* della L. n. 241/1990 introdotto dall'art. 1, comma 41, della L. n. 190/ 2012, laddove è stabilito che «*il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*», nonché agli artt. 6 e 7 del d.P.R. n. 62/2013 disciplinanti,

rispettivamente, gli obblighi di «*comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse*» e l'obbligo di astensione «*dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri*».

A completamento della ricostruzione vanno citate anche la figura generale del conflitto di interessi nel diritto civile ricavabile dall'art. 1394 cod. civ. a tenor del quale «il contratto concluso dal rappresentante in conflitto d'interessi col rappresentato può essere annullato su domanda del rappresentato, se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo».

Tuttavia non si rinviene nel nostro corpo normativo – né a ben vedere è necessaria trattandosi di una garanzia a tutela dell'integrità e dell'imparzialità dell'azione amministrativa e dei concessionari dell'amministrazione - una analitica e puntuale specificazione degli elementi costitutivi della fattispecie essendo pertanto demandata all'interprete l'individuazione delle concrete fattispecie in cui il conflitto si palesi.

La gestione del conflitto in questione è espressione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa che vengono in rilievo ogni qual volta il singolo sia chiamato anche occasionalmente ad assumere decisioni aventi rilievo *latu sensu* pubblicistico.

Con specifico riferimento alla materia che qui ci occupa, deve rilevarsi che nel nostro ordinamento l'attività di giuoco e scommesse non è libera ma, al di fuori dell'esercizio per mero svago, si esercita in un mercato ad accesso ristretto oggetto di riserva statale ed è consentita in regime concessorio.

L'assunto trova conferma nella circostanza che l'esercizio abusivo del giuoco d'azzardo è punito ai sensi dell'art. 718 c.p..

L'attività di gioco trova la sua generale regolazione nel D. Lgs. n. 496/1948 che all'art. 1 ove dispone che *«l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato»* pur prevedendo al successivo art. 2 la possibilità di affidamento a terzi *«che diano adeguata garanzia di idoneità»*.

Può a tal proposito richiamarsi altresì l'art. 4 della L. n. 401/1989 ai sensi del quale l'*«esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa»* è sanzionato *«con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da 20.000 a 50.000 euro»* e, per espressa previsione della norma, soggiace alla medesima pena anche *«chi comunque organizza scommesse o concorsi pronostici su attività sportive gestite ... dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE)»* (ente nelle cui attribuzioni è subentrato il Ministero appellante).

Tale riserva si giustifica in ragione del rilievo pubblicitario degli interessi sottesi all'esercizio di detta attività, *in primis* di ordine fiscale ma anche di prevenzione rispetto a possibili interferenze della criminalità organizzata o di limitazione della diffusione di forme di esercizio clandestine e non ultime, esigenze di protezione della salute.

Con riferimento al profilo da ultimo evocato si richiama il D.L. n. 158/2012 *«Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute»* che all'art. 5 rubricato *«Aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza con particolare riferimento alle persone affette da malattie croniche, da malattie rare, nonché da ludopatia»* che, al comma 2, prevede che *«con la medesima procedura di cui al comma 1 e nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, si provvede ad aggiornare i livelli essenziali di assistenza con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i*

soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità».

Non può quindi disconoscersi il rilievo pubblicistico dell'attività di raccolta e gestione delle scommesse ippiche.

Circa la natura dell'attività di raccolta delle scommesse si è di recente espresso anche questo Consiglio di Stato affermando che *«la giurisprudenza amministrativa (cfr., per tutte, Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 marzo 2006 n. 962; Consiglio di Stato, Sez. IV, 05/06/2013, n. 3111) ha sempre e costantemente sostenuto che l'attività di raccolta delle scommesse e di organizzazione/esercizio di concorsi pronostici, riservata allo Stato e ad altre Amministrazioni, integra, alla stregua dell'ordinamento vigente, un servizio pubblico suscettibile di concessione in gestione a terzi (Cass. SS.UU., ord. 1 aprile 2003 n. 4994 e Cons. Stato, Sez. VI, 22 aprile 2004 n. 2330)»* precisando ulteriormente che *«la causa del potere riconosciuto alla Pubblica amministrazione persegue non solo (e non tanto) lo scopo di assicurare un congruo flusso di entrate all'erario, quanto piuttosto quello di garantire, a fronte della espansione del settore, l'interesse pubblico alla regolarità e moralità del servizio e, in particolare, la prevenzione della sua possibile degenerazione criminale (cfr., in particolare, Cass. pen., SS.UU., 26 aprile 2004 n. 3272): ne consegue che l'attività di raccolta delle scommesse sportive in esame va qualificata quale servizio pubblico, con la conseguenza che per i giudizi concernenti il settore trova applicazione l'art. 133 co. 1 lett. c), secondo cui rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie inerenti in tema di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi»* (Cons. Stato, Sez. VII, 19 maggio 2023, n. 4988).

Avuto inoltre riguardo alla specifica posizione dell'appellata, deve rilevarsi che, ai sensi dell'art. 1, comma 1054, della L. n. 205 2017 *«...le società che gestiscono gli ippodromi e gli allibratori sono autorizzati alla raccolta di tutte le scommesse sulle corse di cavalli*

previa sottoscrizione di un apposito disciplinare con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli sulla base dei criteri e dei principi della convenzione di concessione che regola la raccolta del gioco pubblico»: disposizione che conferma ulteriormente come l'attività di raccolta di scommesse ippiche non sia libera ma possa essere regolata dal pubblico potere.

La Società appellata, in virtù di un titolo rilasciato all'Agenzia delle Accise Dogane e Monopoli è autorizzata all'offerta e alla «raccolta delle scommesse sulle corse dei cavalli» nel rispetto del già richiamato Disciplinare ed esercita tale attività «sulla base dei criteri e dei principi della convenzione di concessione che regola la raccolta del gioco pubblico» e tale raccolta riguarda le scommesse ippiche «a quota fissa e a totalizzatore», i «concorsi a pronostici ippici» ed i «giochi di ippica nazionale e internazionale» (art. 2).

Ai sensi del successivo art. 4, la gestione in questione comporta che la Società, oltre che «assicurare la gestione tecnologica nell'ippodromo e lo scambio delle informazioni con il totalizzatore nazionale» e «inserire nel sistema di gestione delle scommesse tutte le informazioni e qualunque elemento che impatti sulle scommesse secondo la normativa vigente», debba in particolare «mettere il collegamento gratuito con il totalizzatore nazionale a disposizione degli Allibratori con i quali abbia stipulato apposito contratto per la raccolta delle scommesse ippiche a quota fissa presso il proprio ippodromo» (art. 4 lett. e).

Ciò consente di riconoscere nel già richiamato testo dell'art. 14 del Regolamento significativi argomenti a sostegno della preclusione contestata dall'amministrazione, che rafforzano la tesi della sussistenza di un conflitto di interessi fra la partecipazione alle gare con propri equini e la raccolta di scommesse ippiche.

Si è già infatti evidenziato come la *concessione dei colori* presupponga, nei sensi di cui alla norma regolamentare da ultimo richiamata, l'esplicitazione di eventuali

rapporti e relazioni con allibratori e titolari di agenzie ippiche che inibirebbero, come la stessa appellata riconosce la concessione in questione.

Tale situazione di incompatibilità si manifesta con maggior forza avuto riguardo ai contenuti del Disciplinare in forza del quale la Società è autorizzata all'esercizio delle attività di offerta e raccolta di scommesse

Con specifico riferimento ai rapporti con gli allibratori, l'art. 5 dispone che i contratti stipulati con questi ultimi abbiano i «*seguenti contenuti minimi*»:

- a) *garantire l'equità di trattamento e il rispetto delle medesime condizioni tra gli Allibratori presenti nell'ippodromo;*
- b) *assicurare che le postazioni siano facilmente accessibili e visibili al pubblico;*
- c) *fornire gratuitamente il collegamento con il totalizzatore nazionale;*
- d) *rispettare dei criteri di avvicendamento degli Allibratori, eventualmente stabiliti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, presso le postazioni ubicate all'interno degli ippodromi;*
- e) *prevedere la risoluzione automatica del contratto nei casi di decadenza o revoca del disciplinare per la raccolta delle scommesse da parte dell'Allibratore»*

Ancora rileva ai presenti fini il regime di responsabilità della Società di corse stabilito dall'art. 7 del Disciplinare che al comma 3 stabilisce come «*la Società di corse assume l'onere di ogni eventuale perdita non rientrante nella normale alea economica dell'impresa di esercizio delle scommesse ovvero ascrivibile a negligenze nell'esercizio delle proprie funzioni, sia nei riguardi dell'Amministrazione concedente che degli utenti del servizio pubblico, sollevando ADM da ogni responsabilità e rinunciando contestualmente a ogni pretesa risarcitoria, a qualsiasi titolo, nei confronti della stessa*» precisando al comma successivo che «*la Società di corse assume integralmente gli oneri derivanti dalla gestione delle quote delle scommesse a quota fissa e da ogni genere di contestazione con i giocatori che possa comunque derivare dall'esercizio*

delle scommesse, non imputabile alle informazioni trasmesse dal totalizzatore nazionale, sollevando ADM da ogni conseguente responsabilità».

Non ultimo, deve ulteriormente evidenziarsi che l'art. 21 del Disciplinare introduce un obbligo di riservatezza che impegna le parti a «*non divulgare all'esterno dati, notizie, informazioni di carattere riservato eventualmente acquisite a seguito e in relazione alle attività oggetto del disciplinare*», ovvero relative all'attività di raccolta delle scommesse che, tuttavia, la stessa Società nella qualità di proprietaria di cavalli in gara, conoscerebbe.

Inquadrata nei suesposti sensi la presente fattispecie non può che convenirsi con l'appellante Ministero laddove afferma il rilievo ostativo del conflitto di interessi desumibile dalle regole di sistema a prescindere da un espresso regime di incompatibilità : assunto come anticipato, non disconosciuto dal Tar che si limitava unicamente ad escluderlo ritenendo non sufficienti le allegazioni dell'amministrazione.

Posizione che il Collegio, come sopra evidenziato, non condivide rilevando altresì come le allegazioni dell'amministrazione a sostegno della contestata incompatibilità/sovrapposizione di ruoli non siano state considerate dal Tar che è pervenuto alla decisione in questa sede censurata sul solo erroneo assunto dell'inesistenza tanto di una incompatibilità testuale, quanto di regole di sistema comunque ricavabili.

Ma va detto che l'imparzialità ed il buon andamento possono essere garantiti mediante scelte legislative espresse (inconferibilità ed incompatibilità; divieti di *pantouflage et similia*) come mediante un corretto uso della discrezionalità amministrativa nel rilascio delle concessioni (non potendosi in materia di attività riservate applicare la c.d. clausola generale esclusiva legata al dogma della

completezza dell'ordinamento giuridico, ossia la regola per cui tutto ciò che non è espressamente vietato è permesso perché non esiste un diritto alla concessione dei colori e l'ordinamento ha conferito all'amministrazione il potere di amministrare detti colori).

Sul punto (e fermo restando che l'evidenziato conflitto di interessi fra il *concessionario di colori* e l'attività di raccolta delle scommesse è assorbente) che la più volte richiamata *«sovrapposizione di ruoli»* veniva dall'amministrazione espressamente ricondotta:

- alla *«redazione dei libretti-programma delle corse, con cui gli ippodromi definiscono in concreto i requisiti per l'iscrizione dei cavalli alle corse, stabilendo la tipologia di corsa e la chiamata»;*
- alle ipotesi in cui *«la scuderia incorresse in provvedimenti di sospensione da parte degli organi di Giustizia Sportiva, con effetti sul corretto svolgimento dell'attività di corse dell'ippodromo»;*
- alla possibile contestazione di *«violazioni del Regolamento per il controllo delle sostanze proibite da parte della scuderia, comportanti la sospensione da qualsiasi attività e, quindi, anche dall'attività di organizzazione delle corse quale società di corse riconosciuta»;*
- al verificarsi *«di eventi di corsa che determinano la necessità di acquisire le relazioni ufficiali, che sarebbero così disponibili in capo al medesimo soggetto, con violazione della par condicio tra operatori»;*
- al verificarsi di *«eventi accidentali in ippodromo, laddove la scuderia della società di corse venisse coinvolta in controversie con altra scuderia; in tali fattispecie, come noto, la Società di corse riveste il ruolo di terzo responsabile dell'impianto».*

Tali eventualità, richiamate senza pretesa di esaustività, evidenziano come anche la sola gestione di un ippodromo possa determinare il contestuale svolgimento da parte del medesimo soggetto di ruoli incompatibili con la proprietà di cavalli gareggianti.

Ciò consente di disattendere il secondo motivo del ricorso di primo grado, non scrutinato dal Tar ed espressamente riproposto *ex art. 101 c.p.a.* con il quale la Società appellata, oltre alla reiterazione di quanto assorbito, intende espressamente *«confutare quanto (nuovamente) eccepito dall'appellante nel presente grado di giudizio»* circa i seguenti profili (sopra già esaminati):

- *«massima apertura rispetto di soggetti potenzialmente destinatari della “autorizzazione a far correre”»* di cui all'art. 13 del Regolamento, già ritenuto irrilevante ai presenti fini;
- ipotesi di incompatibilità *«limitata a categorie tassativamente individuate»* nei sensi di cui all'art. 14 del Regolamento, il cui significato è stato sopra illustrato;
- assenza *«di una qualsivoglia disposizione atta a sancire un regime di reciproche incompatibilità tra i soggetti coinvolti»*, superata dall'illustrata configurabilità, nel caso di specie, di un conflitto di interessi.

Conflitto di interessi che non viene, come dedotto, neutralizzato dalla (genericamente) evocata azione di vigilanza del Ministero sulla Direzione Corse, alla quale peraltro, per espressa ammissione dell'appellata, sono forniti dalla Società figure di supporto nell'esercizio delle funzioni attribuite all'organo quali la redazione dei *libretti-programma* e delle Relazioni ufficiali nonché la soluzione di eventuali controversie fra scuderie.

È infatti pacifico che la configurazione di una situazione di conflitto rilevante prescinde dall'effettivo manifestarsi nel concreto della fattispecie essendo sufficiente che sussista potenzialmente (come peraltro sancito dal richiamato art. 6 *bis* della L.m. 241/9990) atteso che, come già affermato in giurisprudenza, *«operare in conflitto di interessi significa agire nonostante sussista o sia anche soltanto potenziale una situazione del genere (Cons. Stato, sez. V, 9 luglio 2015, n. 3443)»* (Cons. stato, Sez. IV, 24 aprile 2023, n. 4129).

Per quanto precede l'appello deve essere accolto, essendo legittimo il diniego impugnato.

La novità della questione controversa giustifica la compensazione delle spese di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Dario Simeoli, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Marco Poppi

IL PRESIDENTE

Giancarlo Montedoro