Pubblicato il 29/12/2022

N. 11613/2022REG.PROV.COLL.

N. 04084/2022 REG.RIC.

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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4084 del 2022, proposto dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Alessandro Raspante, Elena Bruniera, rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano Mattii, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ossani Emanuele, Associazione Nazionale Allevatori del Cavallo Trottatore, Amoriello Alessandro, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 2677/2022, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Alessandro Raspante e di Elena Bruniera;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2022 il Cons. Giovanni Tulumello e viste le conclusioni delle parti come in atti;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado i ricorrenti Alessandro Raspante, Elena Bruniera ed Emanuele Ossani hanno impugnato il "*decreto n. 650541 del 10 dicembre 2021 avente ad oggetto la Circolare di programmazione delle corse al trotto per gli anni 2022 e 2023, nella parte in cui prevede una ripartizione della percentuale che violerebbe l'art. 45 del Regolamento delle corse al trotto*".

Il T.A.R. del Lazio, con la sentenza gravata (indicata in epigrafe), ha accolto in parte il ricorso di primo grado, affermando che "il "*Regolamento delle Corse al trotto" (di seguito, solo, Regolamento) si colloca in posizione gerarchicamente superiore alla impugnata "Circolare di programmazione delle corse al trotto per gli anni 2022 e 2023" (di seguito, solo, Circolare) e, per l'effetto, quest'ultima non può contenere disposizioni in contrasto con il menzionato Regolamento"; e concludendo conseguentemente nel senso che "il ricorso va accolto nella parte in cui la Circolare riserva una quota di "montepremi nazionale" e "totale dei premi di ogni ippodromo" ad una categoria di competizioni, "corse riservate ai cavalli di cinque e sei anni", non prevista dall'art. 45 del Regolamento*".

2. La sentenza è stata impugnata con ricorso in appello dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, i ricorrenti in primo grado Alessandro Raspante ed Elena Bruniera.

Con ordinanza n. 2967/2022 è stata aaccolta la domanda di sospensione cautelare degli effetti della sentenza impugnata.

Il ricorso in appello è stato definitivamente trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 10 novembre 2022.

3. Il Ministero appellante deduce le seguenti censure:

3.1. "*Difetto delle condizioni dell'azione: legittimazione a ricorrere e interesse ad agire – omessa pronuncia – nullita' della sentenza*": la censura muove dal rilievo per cui "*non sono note né dichiarate le età dei cavalli di cui i ricorrenti sono proprietari, pertanto non è stata dimostrata l'effettiva titolarità di una posizione giuridica qualificata che distingua i ricorrenti dal quisque de populo rispetto all'esercizio del potere amministrativo*".

Gli appellati deducono l'inammissibilità della questione perché non sollevata in primo grado.

3.2. "*Mancata impugnazione delle disposizioni attuative – improcedibilità del ricorso – omessa pronuncia – nullita' della sentenza*": il mezzo contesta il mancato accoglimento dell'eccezione sollevata in proposito in primo grado.

3.3. "*Erroneità della statuizione relativa alla rilevata violazione dei principi in materia di gerarchia delle fonti - erronea qualificazione del regolamento delle corse al trotto come atto gerarchicamente sovraordinato*": la tesi dell'appellante è che al *nomen iuris* del regolamento non corrisponda tale natura;

3.4. "*Erroneita' della statuizione relativa alla novità della categoria di corse riservate ai cavalli di 5 e 6 anni - erronea interpretazione dell'articolo 1 della circolare*": la previsione del Regolamento sarebbe stata oggetto di successivi "adeguamenti" ("*L'unica differenza rispetto alle precedenti Circolari è la precisazione, nell'ambito della circolare 2022-2023, oggetto di gravame, della percentuale di montepremi (20%) riservata alla categoria di cavalli di 5 e 6 anni*").

4. Resistono i ricorrenti in primo grado, riproponendo il motivo assorbito dal TAR, relativo alla ritenuta illogicità della variazione delle percentuali di assegnazione del montepremi.

5. Preliminarmente ritiene il Collegio che il primo motivo, contrariamente a quanto eccepito dagli appellati, sia ammissibile: esso, vertendo sull'ammissibilità del ricorso di primo grado (in relazione alla legittimazione dei ricorrenti), riguarda infatti una questione rilevabile d'ufficio.

6. Nondimeno, nell'ordine logico delle questioni da esaminare appare assorbente la fondatezza del terzo motivo di appello (che esime pertanto dallo scrutinio della questione da ultimo richiamata).

Come già ritenuto – con valutazione che il Collegio condivide - in sede cautelare dalla citata ordinanza n. 2697/2022, "*l'appello presenta elementi di fondatezza particolarmente con riguardo al tema della gerarchia delle fonti disciplinanti gli istituti per cui è causa*".

Effettivamente al *nomen iuris* non corrisponde la natura regolamentare dell'atto, essendo stato emanato con Deliberazione commissariale n. 216 del 07/11/2012.

Inoltre le modifiche allo stesso sono state apportate con decreti direttoriali, laddove l'impugnata "*Circolare di programmazione delle corse al trotto per gli anni 2022 e 2023*" è – testualmente - un atto di natura programmatoria.

È pertanto fondata la censura con cui si deduce l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui (punto 7. della motivazione) afferma che "il "*Regolamento delle Corse al trotto" (di seguito, solo, Regolamento) si colloca in posizione gerarchicamente superiore alla impugnata "Circolare di programmazione delle corse al trotto per gli anni 2022 e 2023" (di seguito, solo, Circolare) e, per l'effetto, quest'ultima non può contenere disposizioni in contrasto con il menzionato Regolamento*".

7. L'accoglimento della censura appena esaminata ha carattere assorbente rispetto agli altri motivi di appello proposti, dal momento che attiene direttamente al merito della pretesa azionata dai ricorrenti in primo grado.

Questi ultimi, come accennato, hanno riproposto in appello la censura, non esaminata dal T.A.R., con cui si deduceva l'illogicità della variazione delle percentuali di assegnazione del montepremi.

Secondo tale prospettazione l'art. 45 del regolamento consentirebbe la variazione delle percentuali, ma solo per "*adeguarle alla effettiva presenza in corsa dei cavalli delle varie età*": mentre la vera ragione della modifica, secondo gli appellati, sarebbe quella "*non esposta in Circolare impugnata e cassata al Tar, e, cioè, che per l'incremento razze equine è opportuno far correre i 5 e 6 anni senza farli confrontare con gli anziani e che anteriori Circolari già avevano previsto corse per soli 5 e 6 anni*".

Tale censura è infondata: sia perché poggia sulla ricognizione – non autorizzata dal testo – di ipotetici motivi (e non già della motivazione) dell'atto amministrativo impugnato; sia perché il ragionamento – si ribadisce, del tutto ipotetico – che la sorregge attiene comunque al merito dell'attività amministrativa.

8. In accoglimento dell'appello, deve essere pertanto rigettato il ricorso di primo grado.

Le spese del doppio grado possono essere compensate, in ragione della peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, rigetta 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 10 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Tulumello

IL PRESIDENTE
Michele Corradino

IL SEGRETARIO