

N. 08396/2023REG.PROV.COLL.

N. 02643/2023 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2643 del 2023, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Mattii, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali (MIPAAF), in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

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

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 settembre 2023 il Cons. Giovanni Pascuzzi. Nessuno è comparso per le parti costituite;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso del 2022 il signor -OMISSIS- ha chiesto al Tar per il Lazio l'annullamento:

- della decisione del MIPAAF, comunicata con PEC del 10-8-22, che nega al ridetto signor -OMISSIS- di essere sottoposto all'esame teorico-pratico per poter guidare i cavalli nelle corse al trotto quale *Gentleman Driver*, cioè come amatore;
- degli atti presupposti connessi e/o dipendenti;
- dell'art. 20 del Regolamento Corse al Trotto nella parte in cui dispone che l'attività di guida per professionisti e amatori cessa al compimento dei 70 anni di età.

2. Così la sentenza appellata ha sintetizzato le premesse in fatto:

- il signor -OMISSIS- (premessi di essere un imprenditore e di avere superato i 70 anni di età) ha presentato in data 2 luglio 2022 istanza al MIPAAF al fine di essere sottoposto all'esame teorico-pratico di cui all'ultimo comma dell'art. 20 del Regolamento Corse al Trotto, in quanto da più di 5 anni non aveva rinnovato la licenza per motivi personali;

- l'art. 20 del Regolamento Corse al Trotto, nella parte che qui interessa, recita:

«... L'attività di guida per professionisti e amatori cessa al compimento dei 70 anni di età.

L'Ente, con specifico provvedimento, può consentire la continuazione dell'attività anche oltre il compimento del 70° anno di età a quei professionisti o amatori che, in base ai risultati raggiunti nell'ultimo biennio, abbiano dimostrato l'idoneità a svolgere l'attività.

A tal fine, deve essere presentata, oltre al previsto certificato di idoneità all'attività sportiva agonistica, anche la certificazione di un medico specialista in neurologia che attesti l'idoneità psicofisica e l'insussistenza di patologie che impediscono il regolare svolgimento dell'attività di guida di cavalli in corse al trotto.

In caso di mancato rinnovo della licenza per un periodo superiore a cinque anni l'operatore che

intende riprendere l'attività è sottoposto ad esame teorico-pratico secondo le modalità stabilite dall'Amministrazione»;

- avendo dopo 11 anni deciso di riaccostarsi al mondo dell'ippica, di cui è stato sempre un appassionato del settore trotto, il ricorrente ha ricomprato cavalli da corsa - che è un requisito per poter ottenere la licenza di *Gentleman Driver* – ed ha inviato al Ministero la documentazione medica di idoneità medico sportiva, compresa quella specifica neurologica prevista per gli over 70;

- il MIPAAF dapprima riscontrava la “non chiara richiesta” invitando il ricorrente a presentare un'apposita istanza utilizzando la modulistica reperibile sul sito del Ministero, con la precisazione che *«Essendo trascorsi ormai 11 anni dall'ultimo rinnovo dovrà sostenere un esame teorico –pratico da svolgersi in un ippodromo da lei indicato»;*

- dopo due ulteriori PEC del ricorrente, il MIPAAF ha infine negato al signor -OMISSIS- - con l'impugnata pec del 10-8-22 - la possibilità di sostenere l'esame con la seguente motivazione conclusiva: *«Dalle previsioni di cui sopra riportati risulta evidente che il Sig. -OMISSIS- non può essere ammesso a sostenere l'esame, perché non ha i requisiti per riprendere l'attività, avendo effettuato l'ultima corsa nel 2005 e non nell'ultimo biennio».*

3. A sostegno dell'impugnativa venivano formulati due motivi di ricorso così sintetizzati nella sentenza appellata:

- I) il diniego sarebbe stato opposto dal MIPAAF a seguito di una lettura errata degli ultimi commi dell'art. 20 del Regolamento Corse al Trotto i quali – ad avviso del ricorrente – non conterrebbero alcun divieto per gli over 70 che abbiano cessato l'attività da oltre un quinquennio di poter rinnovare la licenza di *Gentleman Driver* sostenendo un apposito esame;

- II) ove il Giudice non dovesse leggere l'art. 20 RCT nel senso suggerito dal ricorrente, ma nel senso inteso dal Ministero con la impugnata PEC del 12-8-22,

esso andrebbe annullato nella parte in cui dispone che l'attività di guida per professionisti e amatori cessa al compimento dei 70 anni di età e contestualmente non prevede anche per gli ultrasettantenni che in caso di mancato rinnovo della licenza per un periodo superiore a cinque anni, l'operatore (appunto ultrasettantenne) che intende riprendere l'attività possa sottoporsi ad esame teorico-pratico secondo le modalità stabilite dall'Amministrazione;

- si deduceva al riguardo il vizio di manifesta illogicità nell'aver posto il limite di età di 70 anni, che in via generale è un'età che non inibisce l'abilitazione a svolgere attività anche più rischiose, quali ad esempio la guida di una autovettura;

- si deduceva poi il vizio di disparità di trattamento con riferimento alla previsione contenuta nella stessa norma regolamentare, secondo cui è invece consentita la continuazione dell'attività anche oltre il compimento del 70esimo anno di età a quei professionisti o amatori che, in base ai risultati raggiunti nell'ultimo biennio, abbiano dimostrato l'idoneità a svolgere l'attività.

A dire del ricorrente, la disposizione risulterebbe poi ulteriormente discriminatoria rispetto ad altre discipline, essendo consentito al fantino 75enne di correre in sella ad un cavallo a 70-75 Km/h, laddove è impedito al coetaneo di guidare comodo sul calesse un cavallo al trotto a 50-55 Km/h.

4. Nel giudizio di primo grado si costituiva il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali per resistere al ricorso.

5. Con sentenza n. -OMISSIS-/2022 il Tar per il Lazio ha rigettato il ricorso.

6. Avverso tale sentenza ha proposto appello il signor -OMISSIS- per i motivi che saranno più avanti analizzati.

7. Si è costituito in giudizio il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali per resistere all'appello.

8. Con ordinanza n.-OMISSIS-/2023 la Sezione ha rigettato la domanda di

sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata proposta dall'appellante.

9. Con ordinanza n.-OMISSIS-/2023 la Sezione ha dichiarato inammissibile l'istanza di revoca ex artt. 58 c.p.a. e 395 c.p.c. dell'ordinanza n.-OMISSIS-/2023 (appena richiamata) proposta dall'appellante.

10. All'udienza del 14 settembre 2023 l'appello è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Va preliminarmente rilevata la tardività della memoria di replica depositata dalla difesa dell'appellante in data 31 agosto 2023 anche tenendo conto della sospensione feriale dei termini stessi. Come ribadito, *ex multis*, da Cons. Stato, sez. IV, 08/09/2015, n. 4156, nel processo amministrativo è inammissibile la memoria, depositata oltre le barriere temporali stabilite dall'art. 73, comma 1, c.p.a..

2. Il primo motivo di appello è così rubricato: «*Inesatta lettura dell'art 20 del Regolamento corse al trotto il cui ultimo comma si applica anche agli over 70 qual è -OMISSIS-*».

L'appellante sostiene che:

- il Tribunale ha respinto il primo motivo di ricorso ritenendo che la regola generale esclusiva per gli over 70 sia quella che possono continuare a correre anche oltre i 70 anni, ma per decisione discrezionale della P.A. che valuta l'idoneità desumendola dai risultati di guida nell'ultimo biennio ex art. 20 RCT, comma 11;

- l'art. 20 non prevede che il suo ultimo comma (il tredicesimo) non si riferisce anche agli over 70;

- per legittimare la lettura che ne ha dato il primo giudice, il 13° comma avrebbe dovuto avere un altro contenuto, ovvero: «*13- Salvo quanto sopra previsto per i guidatori che abbiano superato il 70° anno di età, per coloro che non hanno superato tale età, in caso di mancato rinnovo della licenza per un periodo superiore a cinque anni l'operatore che intende riprendere l'attività è sottoposto ad esame teorico-pratico secondo le modalità stabilite*

dall'Amministrazione»;

- in altre parole, l'art. 20 RCT doveva essere scritto in modo tale da non lasciare dubbio che, al di fuori della deroga dei commi 11° e 12°, la prosecuzione dell'attività di guida per gli over 70 era esclusa;
- se il comma 13° dell'art. 20 RCT fosse stato anteposto, topograficamente, al 10°, allora poteva convenirsi sull'assunto del Tar, che i commi 11° e 12° sono le uniche norme che consentono agli over 70 di correre anche dopo, e che per essi il legislatore ippico aveva escluso la possibilità di essere ritenuti idonei a riprendere l'attività di guida col superamento dell'esame teorico pratico del 13° comma;
- invece la tecnica normativa dell'art. 20 che si conclude con il 13° comma senza alcuna precisazione che esso non si applica agli over 70, doveva condurre il primo giudice a leggere la norma in armonia con l'art. 3 della Costituzione che garantisce pari facoltà ai cittadini, senza distinzione di condizione personale, qual' è l'età;
- il Tribunale avrebbe dovuto applicare il brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*;
- la sentenza in definitiva fa dire all'art. 20 RCT più di quanto esso esprime in termini di limitazioni.

2.1 Il motivo è infondato.

L'appellante usa considerazioni in materia di tecnica normativa (ipotizzando quelle che avrebbero dovuto essere le alternative al testo vigente) e in materia di argomentazione interpretativa (invocando l'applicazione del mero argomento letterale), per contestare le conclusioni raggiunte dal primo giudice.

Ma sono considerazioni che non possono essere condivise.

Come ribadito, *ex multis*, da Cons. Stato, Sez. IV, 30/06/2017, n. 3233, l'art. 12 delle preleggi, laddove stabilisce che nell'applicare la legge non si può attribuire alla stessa altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dall'intenzione del legislatore, non privilegia il

criterio interpretativo letterale poiché evidenza, con il riferimento all'intenzione del legislatore, un essenziale riferimento alla coerenza della norma e del sistema.

L'articolo 20 del regolamento in esame va letto nel suo insieme al fine di enuclearne l'intima coerenza.

All'esito di tale operazione appare palese che solo i commi 10, 11 e 12, disciplinano specificamente l'attività ippica degli ultrasessantenni. E la prosecuzione dell'attività oltre il settantesimo anno di età è ammessa nell'unico caso previsto dal comma 11 (attività svolta nel biennio precedente la richiesta di rinnovo) mentre nessun rilievo può acquisire, sempre al fine del proseguimento dell'attività, l'eventuale superamento di un esame teorico-pratico.

Sempre la lettura d'insieme della norma conduce, poi, ad un'unica conclusione: il tredicesimo comma (*«In caso di mancato rinnovo della licenza per un periodo superiore a cinque anni il guidatore che intende riprendere l'attività è sottoposto ad esame teorico-pratico»*) non prende più in considerazione gli ultrasessantenni, ma si riferisce a tutti gli operatori di età inferiore a quella massima di 70 anni.

Alla luce di quanto esposto, come correttamente rilevato dal primo giudice, non è consentito al guidatore ultrasessantenne che abbia interrotto l'attività per oltre un quinquennio di riprendere l'attività sostenendo un esame teorico-pratico.

3. Il secondo motivo di appello è così rubricato: *«Le decisioni dell'Unione Europea del Trotto non si impongono sic et simpliciter in Italia»*.

L'appellante sostiene che:

- non è vero che le decisioni dell'Unione Europea del Trotto siano norme regolamentari che si impongono nello Stato italiano e che il limite dei 70 anni asseritamente consigliato dall'Unione Europea del Trotto (UET) sia direttamente fonte del diritto in Italia;
- l'ex Unione Nazionale Incremento Razze Equine era una P.A. e soggiaceva ai

principi di legalità dell'azione amministrativa;

- del pari oggi è per il MASAF, settore ippica;

- non esiste norma di legge o regolamentare dell'Unire o del Masaf per la quale sarebbe prevista l'automatica applicazione delle decisioni dell'Unione Europea del Trotto, a prevalenza del Regolamento corse al trotto, di cui è pacifico che l'art. 20 si applica nell'ippica italiana così come è scritto;

- l'Unione Europea del Trotto è solo una associazione volontaria tra organismi ippici di più Stati, la quale nel Regolamento corse al trotto è citata;

- ma in esso – all. 2 - non è previsto che i deliberati dell'U.E.T. derogano all'art. 20 del RCT.

3.1 Il motivo è infondato.

Come sostiene l'appellante l'articolo 20 deve essere applicato *«così come è scritto»*.

Al punto precedente è stata illustrata l'interpretazione che deve essere data al citato articolo 20 *«così come è scritto»*, interpretazione che però porta a conclusioni opposte a quelle ipotizzate dall'appellante.

L'atto impugnato cita il solo articolo 20 del regolamento, per cui non si pone il problema della rilevanza della normativa adottata dall'Unione Europea del Trotto.

4. Il terzo motivo di appello è rubricato: *«Inesatta ricostruzione storica delle modifiche all'art 20 del Regolamento corse al trotto. La ricostruzione esatta porta a dire che si applica il suo ultimo comma, il 13°, anche agli over 70»*.

L'appellante sostiene che:

- il Tar non si è avveduto del fatto che la cronistoria raccontata dalla P.A. è inesatta;

- la delibera n. 5 del 15-12-2004 dell'UNIRE, prodotta dall'Avvocatura in primo grado, correggeva il tiro dell'inesatta decisione dell'UET consigliere agli Stati aderenti di non far correre più gli over 70;

- tale decisione UET fu prima aderita dall'UNIRE con la delibera CDA N 11 1-7-

2004, impugnata da persone over 70 e poi annullata da sentenza del Tar per il Lazio del 2005;

- successivamente la delibera n. 5 del 5-12-2004 correggeva l'illogico limite dei 70 anni prevedendo esattamente ciò che ora è scritto nel terzultimo e penultimo comma dell'art. 20 RCT;

- poi all'art. 20 RCT è stato aggiunto l'attuale ultimo comma, il tredicesimo;

- se la P.A. in primo grado avesse ricordato che il suo art. 20 RCT è stato, dopo il 5-12-2004, integrato dall'ultimo comma, la sentenza gravata avrebbe sicuramente preso atto che il legislatore ippico, successivamente al 5-12-2004, aveva aggiunto l'ultimo comma;

- per cui le modificazioni nel tempo dell'art. 20 RCT confermano che il legislatore ippico, dopo aver previsto la possibilità per gli over 70 di proseguire la guida valutando l'idoneità alla stessa in base ai risultati di guida dell'ultimo biennio, poi inserì per qualsiasi guidatore, anche per gli over 70, il 13° comma.

4.1 Il motivo è infondato.

La ricostruzione dell'evoluzione temporale del dettato normativo contenuto nell'articolo 20 in esame non inficia la conclusione raggiunta. L'Amministrazione (come si è visto) ha fatto corretta applicazione del testo della norma vigente al momento dello svolgimento dei fatti.

5. Il quarto motivo di appello è rubricato: *«Ingiusto rigetto del motivo di ricorso al Tar con cui si è impugnato l'art 20 RCT se applicato con la limitazione che ci vede la P.A., confermata ora dalla sentenza appellata».*

L'appellante sostiene che:

- la sentenza appellata respinge anche il secondo motivo di ricorso con cui era stato impugnato l'art. 20 Regolamento Corse al Trotto;

- nel ricorso al Tar si sosteneva che, se l'art. 20 RCT dovesse essere interpretato nel

modo seguito dall'Amministrazione, esso sarebbe illogico-irragionevole in quanto a 72 anni una persona sana che ha superato la visita medico sportiva può guidare con sicurezza per sé e per gli altri un cavallo al trotto, anche perché, in caso contrario sarebbe affetto da eccesso di potere perché immotivatamente discriminatorio rispetto al settore del galoppo, dove non c'è limite di età;

- il ragionamento che intesse la sentenza appellata viola la normativa nazionale nei punti sopra evidenziati, quando pare rimettere al MIPAAF settore ippica la valutazione dell'idoneità psico-fisica dell'ultrasettantenne a guidare cavalli da corsa al trotto, atteso che è la stessa sentenza a riconoscere che è di competenza ex lege dello specialista medico sportivo valutare l'idoneità fisica neurologica dell'ultrasettantenne a guidare cavalli;

- per cui, una volta che il medico sportivo abbia valutato l'idoneità medico sportiva dell'atleta, diviene irrilevante la valutazione che la P.A. farebbe per assicurare la sicurezza, non in base ad elementi scientifici - medici, ma con discrezionalità amministrativa;

- in scienza non esiste la discrezionalità amministrativa, ma la regola, per cui va applicata la migliore regola scientifica in un dato momento storico;

- la sentenza erratamente non accoglie la censura secondo la quale l'attuale Regolamento è illegittimo perché immotivatamente discriminatorio rispetto al galoppo, se letto come vietante all'over settanta di guidare nel trotto;

- è la stessa sentenza a riconoscere che nella normativa italiana del Regolamento corse al galoppo anche l'ottantenne può montare in corsa;

- se poi, come ricorda la sentenza, l'UET nel trotto consiglia agli enti ippici federati il limite dei 70, mentre IFHA, organismo del galoppo internazionale paritetico all'UET, non lo consiglia, il relativo distinguo non ha incidenza nel diritto di secondo grado interno italiano dei Regolamenti delle corse al trotto e al galoppo;

- il distinguo tra i due avrebbe dovuto portare il Tar a concludere che l'asserita limitazione nel trotto è illegittima perché immotivata, per il dato normativo oggettivo che la normativa del galoppo, proveniente dallo stesso "legislatore", non prevede il limite, quantunque sia sicuramente più delicato montare a 70 km/h il cavallo, rispetto alla sua guida, comodi in *sulkey*, al massimo a 55 km/h.

5.1 Il motivo è infondato.

Va preliminarmente rilevato che l'attuale regolamento non pone più un limite di età insuperabile per poter guidare un cavallo al trotto: il limite dei 70 anni può essere superato sempre che ricorrano le condizioni previste dai commi 11 e 12 dell'art. 20 del regolamento in parola (condizioni nelle quali non si trova l'appellante).

In ogni caso non può essere condivisa l'accusa di irragionevolezza mossa al regolamento in ragione della scelta di non uniformarsi a quanto previsto per il galoppo, disciplina nella quale non è previsto alcun limite di età.

La ragionevolezza costituisce un criterio al cui interno convergono altri principi generali dell'azione amministrativa (imparzialità, uguaglianza, buon andamento) e la Pubblica Amministrazione, in forza di tale principio, deve rispettare una direttiva di razionalità operativa al fine di evitare decisioni arbitrarie od irrazionali.

Nella specie ad apparire irrazionale è la scelta di non porre limiti di età per poter guidare cavalli al galoppo che, come dice l'appellante, raggiungono velocità superiori a quelle raggiunte nel trotto. Ma tale scelta non può essere sindacata in questa sede, nella quale non si può che rilevare l'infondatezza dell'accusa di irragionevolezza mossa all'articolo 20 del regolamento.

6. Per le ragioni esposte l'appello deve essere rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo, anche in considerazione della limitata attività difensionale svolta dall'Avvocatura generale

dello Stato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, nei confronti della parte appellata, delle spese relative al presente giudizio d'appello, che si liquidano in €. 1.000,00 (mille), oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Pascuzzi

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe