

Pubblicato il 30/01/2020

N. 01314/2020 REG.PROV.COLL.

N. 10162/2008 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10162 del 2008, proposto da FIA - Associazione per il Fondo Italiano dell'Allevamento, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Sica, Mariano Protto, con domicilio eletto presso lo studio Mariano Protto in Roma, via Maria Cristina, 2;

contro

UNIRE in persona del Presidente pro tempore - Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro, legale rappresentante pro tempore, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

D'Aiutolo Carmine, Soc. Allevamento Cristal S.r.l. non costituiti in giudizio;
Soc. Allevamenti della Berardenga S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Oliva, Angelo Pettinari, con

domicilio eletto presso lo studio Angelo Pettinari in Roma, V.le Regina Margherita, 262;

e con l'intervento di

ad opponendum:

ANAP - Associazione Nazionale Allevatori Puro Sangue, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giulia Maria Padula, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Regina Margherita 262;

per l'annullamento

(con il ricorso e con i motivi aggiunti)

del verbale (non conosciuto) del consiglio di amministrazione dell'UNIRE in data 9 luglio 2008;

di ogni atto e provvedimento (non conosciuti) approvato nella suddetta riunione del Consiglio di Amministrazione che modifichi l'art. 84 bis del Regolamento Ente e delle Corse incorporato Jockey Club Italiano ex art. 7 del Dlgs 20 ottobre 1999 n. 449;

di ogni atto e provvedimento (non conosciuti) allegato al predetto verbale che modifichi l'art. 84 bis cit.;

del comunicato stampa UNIRE in cui si rende nota la deliberazione del consiglio di amministrazione del 9 luglio 2008;

dell'eventuale decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali con cui è stata approvata la modifica dell'art. 84 bis del Regolamento citato;

di ogni altro atto del procedimento, presupposto, connesso o consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'UNIRE, del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e della Soc. Allevamenti della Berardenga S.r.l.;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* della ANAP – Associazione Nazionale Allevatori Purosangue;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2019 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente associazione espone di partecipare all'EBF – European Breeder's Fund (“fondo di allevatori europei” per la promozione dei cavalli di razza) ed impugna gli atti indicati in epigrafe, con i quali l'UNIRE ha modificato l'art. 84 bis del Regolamento Ente e delle Corse incorporato Jockey Club Italiano ex art. 7 D.lgs. 20 ottobre 1999, n. 499 (Regolamento Corse).

Nella versione originale, l'articolo 84 bis così disponeva: *“metà delle corse per cavalli maiden o debuttanti di 2 anni sarà riservata ai figli di stalloni iscritti all'European Breeder's Fund e saranno programmate secondo quanto stabilito dall'Ente. Si procederà all'identificazione di tali corse con l'apposizione della sigla FLA nella denominazione della corsa. Le somme erogate dal FLA non sono considerate come somme vinte ai fini delle qualifiche, dei sovraccarichi e dei discarichi?”*.

Nella versione risultante dalle modifiche apportate con gli atti impugnati, così risulta il testo dell'articolo 84 bis: *“il 20% delle corse programmate in Italia per cavalli di 2 o 3 anni, con esclusione dei Grandi Premi Listed, corse a Vendere o Reclamare ed Handicaps Limitati sono riservate a cavalli italiani e stranieri figli di stalloni operanti in Italia o che hanno operato in Italia al momento del concepimento. Il 70% delle corse maiden o debuttanti per cavalli di 2 anni sono supplementabili con somme erogate dal FLA. Le somme erogate sono riservate ai figli di stalloni iscritti all'EBF. Dette corse resteranno comunque aperte per tutti i cavalli che hanno titolo in base proposizioni; esse per una rapida identificazione, riporteranno la sigla “Supplementata FLA” nella*

denominazione. Le somme erogate dal FLA non sono considerate come somme vinte ai fini delle qualifiche, dei sopraccarichi e dei discarichi e non sono prese in considerazione per il calcolo delle provvidenze allevatoriali”.

Tale modifica, per effetto della delibera nr. 13 del 31.7.2008 (oggetto di motivi aggiunti) è stata ulteriormente rielaborata prevedendosi la riduzione della percentuale del 20% al 10% (primo periodo art. 84 bis) e dopo le parole “figli di stalloni EBF” è stato aggiunto il periodo “*La predetta riserva opererà esclusivamente in favore dei prodotti concepiti a partire dall’anno 2009*”.

La ricorrente – che, a seguito del deposito dei documenti, con motivi aggiunti ha esteso il contraddittorio alla “Allevamenti della Berardenga srl” – lamenta che, con la modifica introdotta nell’ordinamento speciale di cui si discute senza alcun preventivo contraddittorio o comunque in violazione delle garanzie di partecipazione al procedimento, sussisterebbero le seguenti ragioni di censura (dedotte con il ricorso e con i motivi aggiunti).

- 1) violazione e falsa applicazione dell’art. 10 bis della l. 241/90;
- 2) violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 10 della l. 241/90; (la modifica di cui trattasi risulta essere stata disposta a seguito della nota del 5.10.2007 con la quale il FIA aveva chiesto di aumentare le corse *maiden* dei cavalli di 2 anni dal 50% al 75% e di considerare l’importo del sovrappremio ai fini delle qualifiche e dell’assegnazione degli indennizzi previsti dal piano provvidenze a favore dei proprietari di cavalli vincitori di corse con dotazione minima predeterminate; il procedimento è dunque ad istanza di parte; nell’apposita riunione del 27.5.2008 non si è fatto cenno dell’intento di respingere la richiesta ed addirittura di ridurre le percentuali e di sopprimere la riserva delle corse a favore dei cavalli iscritti all’EBF; la modifica, a sua volta, non è stata preceduta da alcun avviso di avvio del procedimento alla ricorrente, che era interessata al mantenimento della norma, dalla quale derivavano specifici effetti favorevoli a suo favore);

3) violazione del principio del contraddittorio, eccesso di potere sotto diversi profili (la modifica è stata apportata su diffida notificata da un allevatore, il sig. Cipriani Loris, rappresentante legale della “Allevamenti della Berardenga”; nessun contraddittorio è stato instaurato con l’odierna ricorrente; nessuna motivazione, se non meramente adesiva, è stata formulata a favore della suddetta diffida, che l’UNIRE si è limitato a ritenere “non priva di pregio”); 4) eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; 5) falsa valutazione dei presupposti, violazione e falsa applicazione dell’art. 97 e ss. del Regolamento Corse; ingiustizia manifesta; 5) violazione Statuto UNIRE; 6) violazione principio dell’affidamento (l’UNIRE ha disposto la modifica ritenendo che lo stesso UNIRE: “a) *in quanto Ente pubblico, non può, in alcun modo, essere il tramite di pagamenti dei sovrappremi FLA (principalmente per motivi fiscali); b) non può in alcun modo privilegiare un’Associazione privata (anche in relazione al fatto che l’accesso degli stalloni al FLA è consequenziale ad un pagamento di una quota associativa e non meritocratico-selettivo, altrimenti genererebbe una disparità di trattamento che potrebbe essere motivo di contenzioso da parte degli altri allenatori di Stalloni)*; c) che il persistere di tale anomalia impone, per non violare le norme dello Statuto UNIRE e le norme di rango primario (non ultime quelle comunitarie) di modificare l’art. 84 bis.

In ordine al primo profilo (motivi fiscali), la ricorrente deduce che la originaria formulazione dell’art. 84 bis (“le somme erogate dal FLA non sono considerate come somme vinte ai fini delle qualifiche, dei sovraccarichi e dei discarichi”) andava coordinata con l’art. 97, ai sensi del quale nel disciplinare premi e premi aggiunti per singole corse, si prevede (comma 2) che oltre ai premi “*può essere erogato un premio aggiunto, sul premio vinto al traguardo, al proprietario, all’allenatore ed al fantino dei cavalli, nati ed allevati in Italia, classificatisi 1°, 2° e 3° in corse programmate in riunioni riconosciute e stabilite anno per anno dagli enti competenti, che fissano, altresì, l’età dei cavalli per i quali tale premio è assegnato, nonché la misura dello stesso. Le somme assegnate a tale titolo non vengono conteggiate ai fini delle qualifiche, dei sovraccarichi e dei discarichi*”.

Dalla lettura coordinata di tali norme, emergerebbe – secondo la ricorrente – che le somme corrisposte ai cavalli qualificati FIA sono a tutti gli effetti parte del “montepremi” (altrimenti non avrebbe senso l’ultimo inciso secondo cui il sovrappremi – sia dell’art. 97 che dell’art. 84 bis – non sono considerate nelle somme vinte ai fini delle qualifiche, dei sovraccarichi e dei discarichi).

Quindi, essendo parte del montepremi, dette somme non possono che essere erogate da UNIRE al vincitore qualificato FIA.

Evidenzia la ricorrente, inoltre, che il sovrappremio FIA non potrebbe essere considerato nel novero delle provvidenze per le quali la Direttiva del C.E. n. 428 del 26 giugno 1990 prevede un limite del 20%: attraverso il meccanismo della “*cross registration*” possono partecipare alle corse FIA e conseguire il relativo titolo tutti i cavalli qualificati a qualsiasi fondo nazionale aderente all’EBF

L’inclusione aumenta l’importo della vincita sul quale applicare la limitazione del 20% previsto dalla direttiva, con il conseguente aumento dell’importo delle provvidenze che UNIRE può corrispondere ai cavalli nati o allevati in Italia ex art. 97 regolamento corse.

In assoluto subordine, avrebbe comunque potuto prevedersi un diverso meccanismo contabile per corrispondere i sovrappremi, ma non si giustificerebbe la soppressione dell’intero sistema delle corse riservate FIA.

Quanto al secondo profilo (asserito privilegio della FIA e possibili disparità di trattamento), evidenzia la ricorrente che la riserva di una percentuale di corse ai cavalli FIA soddisferebbe non già un interesse privato dell’Associazione, ma un interesse collettivo e generale di rilevanza pubblica relativo all’appartenenza dell’Italia all’EBF; interesse che la FIA ha perseguito in luogo della stessa UNIRE, che avrebbe dovuto provvedervi. Ciò non è escluso dal fatto che FIA sia una associazione di diritto privato, poiché la forma dell’aggregazione non esclude il rilievo generale dell’interesse perseguito.

La soppressione del sistema di corse FIA comporta l'esclusione dal EBF: condizione essenziale per l'adesione e per la permanenza dell'Italia nell'EBF è – secondo il vigente “Co-Ordinating Agreement” – che una percentuale non inferiore al 70% delle corse disputate in un Paese sia riservato ai cavalli qualificati EBF, ovvero, nel caso dell'Italia, qualificati FIA.

La necessità del meccanismo delle corse riservate e del montepremi riservato, corrisponderebbe allo scopo di incrementare l'allevamento e la selezione dei cavalli purosangue; la partecipazione al fondo europeo dei cavalli purosangue comporterebbe l'accesso a considerevoli finanziamenti che – nel caso del 2008 – ammontavano ad euro 150.000, i quali avrebbero comportato un incremento del fondo UNIRE per montepremi fino a 250.000,00 euro; la soppressione delle corse riservate implicherebbe che gli allevatori italiani dovrebbero comunque iscriversi ad altri fondi esteri, a parità di costi; l'iscrizione a fondi EBF sarebbe necessaria per consentire ai proprietari l'iscrizione nelle corse internazionali più prestigiose.

Da qui, la violazione del principio di sussidiarietà orizzontale (in forza del quale l'UNIRE sarebbe tenuta a sostenere il FIA, la cui azione è stata promossa dallo stesso UNIRE che esprimeva un componente del CdA del FIA; che metteva originariamente a disposizione a valere sul proprio bilancio, l'importo dei sovrappremi per le corse FIA).

Si è costituita l'Avvocatura dello Stato a difesa della legittimità della modifica regolamentare oggetto di gravame, deducendo quanto segue.

Nella sua versione originale, l'art. 84 bis del Regolamento, stabiliva che la metà delle corse per cavalli *maiden* (cioè mai vincitori) o debuttanti fosse riservata ai figli degli stalloni iscritti all'*European Breeders Fund* e fossero programmate secondo quanto stabilito dal Comitato Esecutivo; a tal fine si prevedeva che si procedesse all'identificazione di tali corse con apposizione della indicazione “riservata Fondo Italiano per l'allevamento – FIA” nella denominazione della corsa e che le somme

erogate dal FIA non fossero considerate come somme vinte ai fini delle qualifiche, dei sovraccarichi e dei discarichi; il FIA erogava premi aggiunti, rispetto a quelli pagati da UNIRE, alimentati da fondi propri, ma materialmente erogati da UNIRE (cui FIA versava la provvista).

Specifica l'Avvocatura che le corse *maiden* rappresentano la grande maggioranza delle corse per i cavalli di due anni, posto che i purosangue iniziano la loro attività proprio a due anni (cosicchè sono tutti ordinariamente o debuttanti o *maiden*); che la valutazione dei cavalli ai fini dell'attività di riproduzione è effettuata da una apposita Commissione costituita presso il MIPAAF, ovvero da un organismo pubblico, così che nessuna valenza privilegiata potrebbe riconoscersi all'iscrizione di un cavallo presso una associazione privata, la quale, peraltro, non opera secondo criteri di merito ma ammette le iscrizioni solo in base al pagamento di una quota associativa, con la conseguenza che la norma delle modifiche della quale si discute costituiva una indubbia sollecitazione ai proprietari di stalloni di iscrivere i propri cavalli al FIA, con ogni conseguenza anche in ordine al valore di mercato dei relativi prodotti.

Riferisce quindi l'Avvocatura che, con nota del 2 ottobre 2007, il FIA chiedeva all'UNIRE di modificare l'art. 84 bis del Regolamento, elevando la percentuale delle corse *maiden* dal 50% al 75%; nel corso del 2008, perveniva all'UNIRE la diffida di "Allevamenti della Berardenga srl" intesa a non autorizzare l'inserimento di corse per cavalli *maiden* o debuttanti qualificati liste FIA, stante la disparità di trattamento causata da tale iniziativa. Perveniva altresì una diffida del FIA a non eliminare le corse riservate, ma ad aumentarne le percentuali – come già richiesto – dal 50% al 75%.

Il Consiglio di Amministrazione dell'UNIRE, con le modifiche oggetto di causa, modificava la disposizione regolamentare riducendo le corse riservate dapprima al 20% e, successivamente, con effetto dal 1 gennaio 2009, al 10%.

Secondo l'Avvocatura, tali modifiche erano imposte dalla necessità di evitare ingiustificate disparità di trattamento; possibili rischi di elusione fiscale (le somme FIA erogate da UNIRE erano soggette ad aliquote più basse).

Ne deriverebbe l'infondatezza del primo motivo di ricorso, perché il FIA ha avuto concretamente modo di rappresentare le proprie ragioni nel corso del procedimento e la modifica del regolamento è stata disposta tenendo conto delle opposte ragioni delle parti; in ogni caso, la natura normativa regolamentare degli atti impugnati preclude l'applicazione degli istituti di partecipazione al procedimento; le relative determinazioni hanno carattere di ampia discrezionalità ed impingono nel merito amministrativo; il secondo motivo di ricorso disvelerebbe il reale interesse del FIA, ovvero la propria conservazione, in quanto i finanziamenti deliberati a favore dei Paesi aderenti all'EBF andrebbero a vantaggio dei soli soggetti iscritti al FIA e non di tutti gli operatori ippici nazionali; gli importi di tali finanziamenti (euro 150.000, 00 per il periodo considerato) sono comunque irrilevanti – sul piano generale – a fronte degli oltre 76 milioni di euro erogati nel 2007 (come da determina 622 del 28.9.2007); non sussiste alcun obbligo per gli allevatori italiani di iscriversi al FIA o ad altri fondi esteri. Peraltro il nuovo testo non impedisce l'iscrizione a fondi EBF, ma si limita a ridurre significativamente l'ambito percentuale delle corse riservate, così eliminando una condizione di favore che discriminava chi non riteneva di aderirvi.

Non sussisterebbe neppure violazione del principio di sussidiarietà orizzontale, in quanto la norma non impedisce al FIA di erogare premi supplementari in determinate corse; sussiste una reale apertura alla partecipazione di tutti i cavalli alle corse, nell'ottica della selezione dei migliori campioni equestri a prescindere dalla iscrizione o meno in una associazione privata; il FIA potrà quindi continuare a svolgere la sua attività di interesse generale, senza che ciò comporti violazione dei

principi di concorrenza e mantenendo un libero confronto tra tutte le realtà allevatoriali.

Il quarto motivo di ricorso andrebbe respinto, perché la modificazione dell'art. 84 bis del Regolamento – con effetto dal 1.1.2009 – non impedisce di partecipare alle corse ai figli degli stalloni qualificati FIA, ma si limita a consentire la partecipazione a dette corse anche agli altri cavalli non FIA.

Infine, quanto ai profili fiscali e tributari, replica l'Avvocatura che i premi aggiuntivi del FIA, corrisposti a fantini ed allenatori e proprietari nelle corse riservate, venivano pagati da UNIRE (dietro versamento della provvista da parte di FIA), con applicazione dell'aliquota fiscale prevista per i premi, più favorevole rispetto a quella relativa alla tassazione dei redditi. Quanto ai profili di tutela della concorrenza, secondo l'Avvocatura sarebbe irrilevante la circostanza che il FIA non esercita attività d'impresa.

Si sono costituiti *ad opponendum* l'ANAP – Associazione Nazionale Allevatori Purosangue e la società Allevamenti della Berardenga srl, che resistono al ricorso.

Parte ricorrente, con propria memoria del 31 maggio 2019, insiste nell'accoglimento del ricorso, con particolare riferimento alla persistenza del proprio interesse, che documenta richiamando corrispondenza con l'EBF (nota del 21.5.2019), dalla quale emerge la sospensione dell'Italia come membro a pieno titolo del Fondo (diventa membro associato senza diritto di voto e senza possibilità di percepire dividendi), a suo tempo peraltro già preannunciata nella nota del 29.1.2009 (in conseguenza delle modifiche regolamentari di cui si discute); con conseguente impossibilità per i cavalli di accedere alle corse EBF in Europa; insiste sui motivi di ricorso, in particolare evidenziando che la modifica (negativa) del Regolamento è avvenuta all'esito di un procedimento apertosi su iniziativa della stessa FIA; che gli asseriti privilegi derivanti dall'originaria impostazione della norma erano, in realtà, conseguenze della rilevanza di interesse generale che le attività del FIA rappresenterebbero nella promozione

dell'ippica; il principio di concorrenza a livello europeo tutela solo le attività di natura economica ed imprenditoriale che FIA non eserciterebbe.

Con ordinanza nr. 10022 del 16 luglio 2019 sono stati disposti a carico del MIPAAF documentati chiarimenti sui fatti di causa con particolare riguardo a:

a) avvenuta approvazione o meno della norma regolamentare di cui si discute e sua entrata in vigore con decreto, ai sensi dell'art. 7 del dlgs 449/1997 o successive modifiche normative;

b) atti di programmazione dei calendari delle corse successivi alla modifica regolamentare, con specifica indicazione dell'avvenuta applicazione o meno di quest'ultima;

c) ogni altra indicazione circa l'avvenuta applicazione della norma regolamentare negli atti di programmazione delle corse in pendenza di giudizio, con particolare riguardo alla effettiva effettuazione di corse riservate o meno ai cavalli FIA ed, ove disponibili, i dati per ciascun anno dei cavalli FIA che vi hanno preso parte, con indicazione dell'ammontare dei relativi premi;

d) ogni documentato chiarimento in ordine ai rapporti con l'European Breeder's Fund, alla natura di quest'ultimo ente ed alle circostanze dedotte dalla parte ricorrente nella memoria depositata 31 maggio 2019 ed ai documenti di cui alle produzioni del 22 maggio e del 24 giugno 2019".

A seguito della notifica dell'ordinanza istruttoria, che la parte ricorrente ha puntualmente documentato, nessun adempimento risulta posto in essere dall'Amministrazione resistente.

La parte ricorrente, a sua volta, con propria memoria del 15.11.2019 ha ulteriormente insistito nell'accoglimento del gravame, riferendo che nessun recepimento risulta esservi stato a livello ministeriale della modifica, la quale ha comunque trovato puntuale applicazione negli anni; in particolare, viene prodotta documentazione di causa inerente l'avvenuta celebrazione – nella pendenza del processo – di gare ippiche regolate dalla disposizione oggetto di giudizio, nel testo risultante dalle modifiche oggetto dei provvedimenti impugnati; la ricorrente documenta anche la “marginalizzazione” del FIA all'interno dell'EBF conseguente alla soppressione delle corse riservate.

Nella pubblica udienza del 16 dicembre 2019, la causa è stata trattenuta in decisione. Nell'odierno giudizio, la ricorrente contesta la modifica regolamentare apportata al Regolamento delle corse al galoppo da parte dell'UNIRE – al quale è subentrato nelle more del giudizio il MIPAAF (più precisamente, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali è subentrato all'ASSI, che a sua volta, era subentrato all'UNIRE, a norma, rispettivamente, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 449 - recante norme circa il riordino dell'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine, ex art. 11 della legge 15 marzo 1997 n. 59 e della legge 15 luglio 2011 n. 111, istitutiva dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico –ASSI, quale successore ex lege dell'UNIRE; vengono in rilievo, nel prosieguo, il decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante, tra l'altro, la soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico, e l'art. 23 quater, comma 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; il decreto interministeriale 31 gennaio 2013 del MIPAAF di concerto con il MEF, registrato alla Corte dei Conti il 25 febbraio 2013, reg. 2, fgl. 215, con il quale, tra l'altro, sono state attribuite al MIPAAF le funzioni già riconosciute all'ex ASSI dalla normativa vigente, ad eccezione delle competenze relative alla certificazione delle scommesse sulle corse dei cavalli affidate all'Agenzia delle dogane e dei monopoli; con il successivo DPCM 27 febbraio 2013, n. 105, rubricato «Regolamento recante organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'art. 2, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 218 del 17 settembre 2013», e l'art. 7, comma 2, del precitato decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 449, sono state regolate le norme e le strutture disciplinari già appartenenti agli enti incorporati, in considerazione delle specifiche caratteristiche tecniche delle modalità di gara).

A fondamento del gravame, come integrato con i motivi aggiunti, parte ricorrente fa valere due ordini di censure; le prime a carattere procedimentale, assumendo violate le garanzie di partecipazione al procedimento, dovute nel caso di specie; le seconde, attinenti alla confutazione delle ragioni che l'UNIRE ha accolto a favore della riduzione della percentuale delle corse riservate, con conseguente eccesso di potere sotto diversi profili.

I) Il primo ordine di doglianze è infondato e va respinto, con le seguenti precisazioni. In linea di principio, non v'è dubbio che il procedimento volto all'adozione di atti a natura regolamentare è sottratto alle specifiche garanzie di partecipazione al procedimento previste per i casi ordinari: ciò in quanto tale genere di atti sono rivolti ad una collettività indeterminata di beneficiari, che dunque non consente, come tale, di identificare specifici portatori di interessi sufficientemente individualizzati da assumere un ruolo partecipativo o propositivo nell'ambito delle valutazioni sottese agli atti generali; ed altresì in quanto le relative decisioni sono frutto di spazi di amplissima discrezionalità o vero e proprio merito amministrativo. In forza di tali presupposti, l'art. 13 comma 1 della l. 241/90 esclude l'adozione degli atti generali dal novero dei procedimenti soggetti a partecipazione del privato.

Cionondimeno, deve rilevarsi che quando, in determinate fattispecie, le norme regolamentari o attinenti ad atti amministrativi generali prevedono un destinatario individuale, specificato nominativamente, preconstituendo a vantaggio di tale soggetto una situazione di vantaggio immediatamente applicativa, senza necessità di ulteriori intermediazioni provvedimentali di natura discrezionale, la natura generale ed astratta del regolamento o dell'atto viene meno, dovendosi ravvisare *in parte qua* una sorta di "regolamento-provvedimento", idoneo a radicare aspettative puntuali e giustificare la necessità del rispetto delle prerogative procedimentali di partecipazione del soggetto interessato in tutte quelle ipotesi nelle quali – come

accade nell'odierna fattispecie – vengano esaminate proposte di modifica volte a ridurre l'ambito di efficacia della norma favorevole al beneficiario diretto.

In punto di fatto, tuttavia, deve rilevarsi che la partecipazione al procedimento va apprezzata in concreto e caso per caso, avendo riguardo all'assetto di interessi sostanziale e non potendosi risolvere nella ricerca di un formalismo fine a sé stesso. Nel caso di specie, il procedimento di modifica del regolamento si è aperto su istanza di parte (la stessa FIA, che aveva richiesto una modifica in aumento delle quote percentuali delle quote riservate); nel corso dell'esame della proposta della FIA, il Consiglio di Amministrazione dell'UNIRE ha ricevuto e valutato sia una nota contenente obiezioni di merito all'accoglimento della proposta FIA, sia una sollecitazione di quest'ultima all'accoglimento della proposta.

Ne deriva che, come condivisibilmente rilevato dall'Avvocatura, la modifica del regolamento è scaturita all'esito di un confronto dialettico sostanziale tra le diverse tesi dedotte nel procedimento, così che – a dispetto della mancata adozione di moduli formali, come audizioni, preavvisi e simili atti istruttori – non può affermarsi che, nel caso di specie, siano state violate le prerogative procedurali dell'odierna ricorrente; la quale, peraltro, non ha addotto particolari ragioni che, in un diverso svolgersi del confronto procedimentale, avrebbero potuto essere apprezzate determinando un esito diverso del procedimento, a sé più favorevole (salvo, ovviamente, l'illustrazione più approfondita delle ragioni di interesse generale che essa prospetta a favore della originaria previsione normativa, sulle quali si tornerà oltre per l'esame del merito delle ulteriori censure).

Devono quindi respingersi, per queste ragioni, le doglianze formali inerenti il difetto di procedimento e di motivazione sotto gli aspetti ed i profili sin qui considerati.

II) Con un secondo ordine di doglianze, parte ricorrente sostiene la illegittimità della modifica operata per profili riconducibili unitariamente all'eccesso di potere ed al difetto di istruttoria.

L'Amministrazione non avrebbe adeguatamente apprezzato il rilievo dell'interesse generale perseguito dal FIA nella promozione ed organizzazione di corse riservate, con erogazione di specifici sovrappremi collegati alla partecipazione all'EBF; così privando il settore del vantaggio di partecipare attivamente a tale ultimo Fondo, con le conseguenze ampiamente esposte e dedotte in particolare nelle ultime due memorie depositate ed in violazione del principio di sussidiarietà orizzontale (capo 13 dei motivi aggiunti). Contesta, al contempo, i presupposti dai quali è scaturita la modifica normativa (prevenire una disparità di trattamento e possibili rischi di elusione fiscale).

Per migliore chiarezza espositiva, va rilevato preliminarmente, a conferma delle deduzioni della parte odierna ricorrente, che i profili che l'UNIRE ha addotto a motivo della modifica impugnata che sono riconducibili al rischio dell'evasione fiscale conseguente al trattamento tributario – asseritamente più favorevole - dei sovrappremi erogati da UNIRE in conto FIA sono puramente assertivi e privi di adeguato approfondimento nelle difese dell'Amministrazione (il modo di erogare i suddetti premi non è costitutivo o condizionante il regime fiscale, che dipende dalla loro natura effettiva da accertarsi da parte del Fisco; senza contare che l'affermata possibilità di elusioni fiscali è priva di ogni riscontro in ordine alla concreta ed effettiva tassazione applicata, né viene indicato se la PA, nell'erogazione dei sovrappremi, assuma il ruolo di sostituto di imposta o di responsabile dell'imposta). In tale parte, il ricorso è fondato.

Tuttavia, la fondatezza del ricorso nel profilo appena considerato non conduce al suo accoglimento, perché non può di converso che riconoscersi la infondatezza del gravame in relazione alle determinazioni dell'Amministrazione circa la rinnovata valutazione della non opportunità ed irragionevolezza della riserva del 50% delle corse *maiden* e debuttanti ai cavalli del FIA (circostanza che sorregge da sola il provvedimento impugnato).

Invero, la scelta se favorire o meno l'adesione dell'Italia al EBF (ed in che misura) è questione che attiene al novero del merito amministrativo; può esserne stigmatizzata o apprezzata l'opportunità (a seconda del punto di vista che si assume), ma non può contestarsene la legittimità, neppure volendo riconoscere le caratteristiche di interesse generale che FIA vorrebbe riconnettere alla propria attività.

Nonostante l'indubbia enfasi difensiva che FIA ha profuso allo scopo di dimostrare il rilievo della partecipazione dell'Italia al EBF, nessuno degli argomenti adottati può significativamente assurgere a parametro di legittimità della regolamentazione avversata e superare le eccezioni difensive dell'Avvocatura che si sono puntualmente richiamate nella premessa narrativa, che il Collegio condivide ed alle quali è pertanto sufficiente rinviare.

Deve dapprima darsi atto che, per meglio chiarire l'ambito della fattispecie oggetto di controversia, il Collegio ha disposto una apposita istruttoria, rimasta senza esecuzione da parte del Ministero (circostanza che non può che severamente stigmatizzarsi), mentre è stata la parte ricorrente, che si è lealmente sforzata di fornire al Collegio i chiarimenti richiesti, evidenziando che i calendari corse negli anni succedutisi durante la pendenza dell'odierno gravame sono stati di fatto organizzati sulla base della disposizione modificata, a dispetto della sua mancata approvazione da parte del Ministero e della mancata pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Tale circostanza, tuttavia, osta ulteriormente all'accoglimento del gravame, facendo addirittura sospettare circa una sostanziale sopravvenuta carenza di interesse: invero, una volta assunto, quale dato di partenza, il carattere provvedimentale del regolamento (che legittimava la ricorrente a prendere parte al relativo procedimento di modifica), i provvedimenti che anno per anno organizzavano il calendario corse riservando alle corse FIA percentuali del 10% o comunque diverse da quelle oggetto dell'originaria disposizione, costituivano altrettanti provvedimenti lesivi che la

ricorrente avrebbe dovuto impugnare, laddove avesse avuto interesse a preservare l'effetto utile della originaria regolamentazione a suo favore e la partecipazione qualificata in seno all'EBF. In ogni caso, a tacere delle possibili ricadute in termini di interesse, quel che viene certamente in rilievo è che la organizzazione delle corse – sulla base degli stessi dati riferiti da parte ricorrente – non appare aver risentito negativamente delle modifiche apportate per ragioni apprezzabili sotto i profili di illegittimità amministrativa deducibili nell'ambito di questa giurisdizione.

Vero è che, dunque, la partecipazione all'EBF appare essere stata compromessa; ma, come si è già accennato, tale evenienza è conseguenza di una scelta legittima dell'Amministrazione che potrà dunque essere contestata solo sotto un profilo di tipo latamente politico.

Deve ulteriormente approfondirsi il profilo dedotto circa la violazione del principio di sussidiarietà orizzontale e dello stesso Statuto dell'UNIRE. Deduce parte ricorrente (punto 13 dei motivi aggiunti) che, con riguardo all'EBF, i rapporti sono da tempo intrattenuti dal FIA “con l'avallo dell'UNIRE” in quanto prima della modifica dello Statuto FIA, quest'ultimo prevedeva che uno dei componenti del Consiglio direttivo dell'Associazione fosse designato dal Jockey Club Italiano, ente tecnico incorporato in UNIRE; per i primi anni di attività del sistema corse riservate FIA, l'importo dei sovrappremi era messo a disposizione direttamente da UNIRE sul proprio bilancio; impegno che poi veniva meno per effetto dell'entrata a regime dell'attività di FIA ed il conseguimento di fonti attraverso le quote versate dagli allevatori e del finanziamento proveniente da Comitato di Coordinamento dell'EBF. Per queste ragioni, l'attività del FIA sarebbe da sempre riconosciuta di interesse generale, in quanto idonea a perseguire efficacemente l'incremento dell'allevamento dei cavalli purosangue attraverso l'adesione al sistema internazionale del EBF (come dimostrerebbero anche le altre iniziative poste in essere che la difesa della ricorrente richiama ed elenca in atti). La lesione degli interessi generali perseguiti da FIA con

la modifica impugnata comporterebbe anche la violazione dello Statuto UNIRE (punto 14 dei motivi aggiunti) laddove (art. 2) l'istituto è vincolato ad assumere ogni iniziativa che incrementi l'ippocoltura nazionale.

Si tratta di argomenti, diffusamente approfonditi, che non sorreggono l'azione.

Il rilievo generale delle attività del FIA non è revocato in dubbio dalla modifica regolamentare oggetto di gravame; ciò che viene in rilievo è solamente la scelta di far corrispondere o meno (ed in che misura) a tali attività, una posizione di vantaggio nell'organizzazione delle attività del calendario corse - e dunque nell'esercizio di potestà amministrative - a loro volta comportanti utilità di tipo sportivo, organizzativo ed economico.

In altri termini, la circostanza che un Ente privato persegua finalità di rilievo pubblico e che tali finalità siano riconosciute da norme regolamentari di favore, non attribuisce al beneficiario un diritto di insistenza a mantenere inalterato nel tempo tale trattamento; o che tale diritto sia in qualche modo collegato al principio di sussidiarietà (che, peraltro, ha un contenuto generale e che postula una piena libertà delle forme di collaborazione).

Pertanto, va ritenuto che la elisione di una posizione di vantaggio precedentemente concessa dalla PA ad un organismo privato in rapporto ad interessi generali che, ad un successivo apprezzamento, si è ritenuto non più opportuna, non implica violazione del principio di sussidiarietà orizzontale, posto che tale principio non attribuisce alla parte privata un diritto di mantenimento o di insistenza in benefici oggetto di concessioni amministrative o provvedimenti ampliativi (anche a carattere regolamentare) a tempo indeterminato; per le medesime ragioni, non è predicabile la violazione degli scopi statutari dell'UNIRE, avendo la PA agito nel contraddittorio tra le parti e nell'apprezzamento di contrapposti interessi, in maniera non irragionevole, né illogica, né irrazionale, né la violazione del principio di affidamento o di certezza giuridica, dal momento che la previsione regolamentare di favore,

ancorchè risalente, non attribuiva un diritto di mantenimento *sine die* del relativo beneficio (e la decorrenza delle modifiche era stata graduata nel tempo con effetto dall'anno successivo alla loro adozione). Le medesime ragioni sin qui esposte, ostanto al riconoscimento, nel caso di specie, di una qualsiasi violazione dei principi comunitari di concorrenza, che invece la modifica apportata è preordinata a più efficacemente tutelare (come condivisibilmente dedotto dall'Avvocatura, alla memoria della quale è sufficiente rinviare).

Per le suddette ragioni, il ricorso ed i motivi aggiunti vanno respinti; le considerazioni esposte in ordine al rilievo di alcuni degli argomenti di censura dedotti da parte ricorrente, unitamente alla omessa collaborazione dell'Amministrazione con il TAR nell'istruttoria, comportano giuste ragioni per disporre la piena compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2019 e del 10 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Salvatore Gatto Costantino

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO