

Pubblicato il 18/02/2019

N. 02191/2019 REG.PROV.COLL.
N. 01663/2017 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 Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1663 del 2017, proposto da Accademia Nazionale di Scherma, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Benedetta Lubrano e Filippo Lubrano, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Flaminia, 79;

contro

Federazione Italiana Scherma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giancarlo Guarino, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Cesare Ferrero di Cambiano,82;

Consiglio Federale Federazione Italiana Scherma, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust, Coni - Comitato Olimpico Nazionale Italiano non costituiti in giudizio;

nei confronti

Alvino Carmelo, Ben Amara Tahar, Jessica Borrello, Giovanni Rapisardi, Accademie D'Armes Internationale non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

dei provvedimenti emanati dalla Federazione Italiana Scherma, pubblicati sul sito internet della Federazione Italiana Scherma, con il Comunicato 22 dicembre 2016, n. 15, e con il Comunicato 24 gennaio 2017, n. 1, con i quali:

1) sono stati indetti i bandi di esame per tecnici di scherma di secondo e terzo livello, provvedimenti, con i quali sono stati fissati, per i giorni 10, 11 e 12 marzo 2017, i relativi esami;

2) è stato modificato il Regolamento Attuativo SNAQ della F.I.S., con esclusione delle prerogative al rilascio dei titoli e dei diplomi da parte dell'Accademia (Regolamento Attuativo della Scuola Magistrale approvato nella riunione del 21/22 gennaio 2017 del Consiglio Federale e il verbale della riunione del 16 gennaio 2017 del Consiglio Federale che ha approvato le modifiche al Regolamento Attuativo della Scuola Magistrale);

nonché di tutti gli atti, anteriori e conseguenti, ad essi comunque connessi, ivi compresa la comunicazione, a firma del Presidente della F.I.S. in data 10 febbraio 2017, prot. 0000908/17, indicante presunte ragioni di spettanza della competenza in questione alla Federazione Scherma, nonché tutti gli atti relativi alla elezione del Consiglio Federale e dei singoli consiglieri.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Federazione Italiana Scherma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2018 la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 15 febbraio 2017 e depositato il successivo 23 febbraio, l'Accademia Nazionale di Scherma ha adito questo Tribunale al fine di ottenere l'annullamento dei provvedimenti emanati dalla Federazione Italiana Scherma (F.I.S.) con i quali sono stati indetti i bandi di esame per tecnici di scherma di II e III livello e con cui è stato modificato il regolamento attuativo SNAQ della FIS, con esclusione delle prerogative al rilascio dei titoli e dei diplomi da parte dell'Accademia, e la condanna della F.I.S. al risarcimento dei danni conseguenti.

2. L'Accademia Nazionale di Scherma (A.N.S.) espone di avere la competenza esclusiva per indire, organizzare e svolgere gli esami per il conferimento del diploma di abilitazione all'insegnamento sin dal 1880, in virtù del r.d. 21 novembre 1880, ossia di una norma primaria, confermata dalla stessa F.I.S. nell'ambito del proprio Statuto.

Ciò nonostante, senza alcuna richiesta di autorizzazione all'Accademia, dopo 140 anni di incontestato svolgimento delle suddette prerogative da parte della medesima, la F.I.S., con i provvedimenti impugnati ha provveduto:

- a) da una parte, a bandire due sessioni di esami per Tecnici di scherma di II e III livello per i giorni 10, 11 e 12 marzo 2017;
- b) dall'altra, a modificare il Regolamento Attuativo SNAQ della F.I.S. in modo da escludere le prerogative fino ad ora riconosciute all'Accademia per il rilascio dei titoli e dei diplomi.

Più in particolare, mentre il Regolamento Attuativo approvato il 7 luglio 2015 prevedeva ancora, nel definire le “Strutture interessate”, che l'Accademia Nazionale di Scherma (A.N.S.): *“Collabora, nell'ambito del Comitato Operativo, all'individuazione dei momenti destinati alla verifica delle competenze ed abilità acquisite dai candidati di Primo livello. Su richiesta del Comitato Operativo bandisce gli esami per Istruttori Nazionali – Tecnici di secondo livello – e Maestri – Tecnici di terzo livello – in conformità con le norme contenute nel Bando d'Esame”*, nel Regolamento Attuativo approvato il 16 gennaio 2017, viene soppresso il riferimento alla competenza nell'indizione dei bandi d'esame e si statuisce unicamente che, l'A.N.S.: *“Collabora, nell'ambito del Comitato Operativo, al coordinamento delle verifiche delle competenze ed abilità acquisite dai candidati”*.

3. Avverso gli atti con cui la F.I.S. ha modificato le competenza dell'A.N.S., parte ricorrente deduce i seguenti motivi di illegittimità:

I. Violazione r.d. 21 novembre 1880 (e degli atti normativi successivi) che riconoscono esclusivamente all'Accademia Nazionale Scherma la competenza nel rilascio dei diplomi magistrali abilitanti all'insegnamento della scherma.

II. Violazione dell'art. 1, comma 12, dello Statuto della stessa F.I.S., che riconosce l'Accademia Nazionale di Scherma ai fini del rilascio dei diplomi magistrali.

III. Appropriazione ed utilizzo indebiti del logo (stemma araldico) dell'Accademia Nazionale di Scherma, riportato nei bandi in

questione (in alto sulla prima pagina degli stessi e con notevole evidenza), senza alcuna autorizzazione da parte della Accademia (né alcuna richiesta in tale senso è stata mai formulata dalla F.I.S. all'Accademia).

IV. Illegittima composizione del Consiglio Federale della F.I.S. (che ha emanato i provvedimenti impugnati) per avvenuta decadenza di due Consiglieri Federali, con conseguente illegittimità di tutti i provvedimenti emanati dal Consiglio Federale, con decorrenza successiva alla data del 6 dicembre 2016, ivi compresi i provvedimenti impugnati.

V. Violazione dell'art. 70 dello Statuto della F.I.S., nonché degli artt. 23, commi 1 e 1bis, dello Statuto del CONI, per mancata approvazione del Regolamento impugnato da parte della Giunta Nazionale del CONI.

4. Si è costituita in giudizio la F.I.S. eccependo in rito, in via preliminare, l'improcedibilità del gravame per violazione della cd. pregiudiziale sportiva ovvero, in subordine, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. Nel merito, ha contestato la fondatezza del gravame.

5. All'esito della camera di consiglio del 7 marzo 2017, con ordinanza cautelare n. 1152/2017 è stata respinta l'istanza cautelare proposta.

6. Con memoria del 4 ottobre 2018 la ricorrente, con riguardo ai dedotti profili risarcitori, evidenziando la ricorrenza di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito civile, ha meglio specificato la domanda di risarcimento del danno patrimoniale subito per la perdita dei ricavi derivanti dalle tasse di iscrizione dei candidati agli esami e del danno all'immagine scaturente dall'appropriazione

indebita del logo dall'Accademia da parte della Federazione, chiedendone la liquidazione in via equitativa.

7. La causa è stata discussa nel merito alla pubblica udienza del 23 ottobre 2018 quando, infine, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla resistente Federazione nelle proprie memorie difensive.

In primo luogo la F.I.S. deduce la violazione da parte della ricorrente del vincolo della cd. pregiudiziale sportiva: l'A.N.S., infatti, quale ente affiliato alla Federazione avrebbe dovuto previamente adire gli organi di giustizia sportiva come previsto dal Regolamento di Giustizia della F.I.S. (artt. 69 e 70) *“per la tutela di situazioni giuridicamente protette nell'ordinamento federale”*.

L'eccezione di parte resistente, tuttavia, si fonda sull'erroneo presupposto che l'Accademia sia ente affiliato alla F.I.S. e, come tale, soggetto alle regole dell'ordinamento federale.

L'Accademia Nazionale di Scherma è, invece, ente di natura privatistica, eretto ad ente morale con r.d. 21 novembre 1880 allo scopo primario del *“l'esercizio ed il perfezionamento della Scherma”* (art.3) con competenza nella formazione dei maestri di scherma e al rilascio dei relativi diplomi (art. 21).

Lo Statuto della F.I.S., a sua volta, statuisce all' art. 1, comma 12, che: *“L'Accademia Nazionale con sede a Napoli, è Membro d'Onore della FIS; essa è riconosciuta dalla FIS al fine del rilascio di diplomi magistrali”*.

L'art. 2, comma 4, lett. g, dello Statuto, precisa, inoltre che: *“Per il raggiungimento dei propri fini istituzionali la F.I.S. potrà: (...), g) riconoscere enti o associazioni autonome utili alle proprie finalità”*.

Il riconoscimento dell'Accademia quale ente competente al rilascio dei diplomi magistrali e la sua qualificazione quale membro d'onore entro la medesima Federazione, vale a distinguere il piano di operatività dell'Accademia, ente di natura privatistica di carattere morale, preesistente alla Federazione e con una competenza specifica conferita *ex ante*, rispetto al piano dell'ordinamento federale, in cui opera la Federazione quale soggetto riconosciuto dal CONI al fine di curare la disciplina sportiva della scherma.

L'accademia, dunque, è per la peculiarità e storicità del settore della scherma, ente autonomo e distinto rispetto alla Federazione, ad esso non affiliato né in alcun modo assoggettato, costituito in forma di ente morale con propri scopi statutari e con autonomo fondo sociale che, in quanto tale, è stato appunto meramente "riconosciuto" dalla F.I.S. per lo svolgimento delle attività storicamente sue proprie.

Ciò vale ad escludere l'assoggettamento dell'Accademia alla pregiudiziale sportiva, vincolo che non può in modo alcuno gravare su soggetti non affiliati né tesserati, comunque estranei all'ordinamento federale.

Deve pur tuttavia affermarsi, per la fattispecie in esame, la sussistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. z, c.p.a., trattandosi di controversia avente ad oggetto atti della Federazione sportiva nazionale di natura pubblicistica, espressione dell'esercizio del potere autoritativo di cui la Federazione è titolare rispetto a situazioni giuridiche che, come nel caso di specie, non rilevano e non esauriscono i loro effetti solo entro l'ordinamento federale, ma che promanano anche nell'ordinamento statale.

La presente controversia, per quanto sopra esposto, dunque, è sottratta non solo alla competenza degli organi di giustizia sportiva, ma non può dirsi rientrare neanche nell'alveo della giurisdizione civile non essendo inerente a rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, per le quali sole è competente il giudice ordinario.

Pertanto anche sotto il secondo profilo, dedotto in via subordinata, del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, l'eccezione è priva di fondamento.

2. Venendo al merito, ad una più approfondita disamina della fattispecie rispetto alla cognizione meramente sommaria della precedente fase cautelare, il ricorso risulta essere fondato.

I primi due motivi di ricorso, che possono essere congiuntamente trattati, sono, infatti, meritevoli di accoglimento.

2.1. Il quadro normativo di riferimento delle competenze dell'Accademia Nazionale di Scherma può essere così ricostruito:

a) il r.d. 21 novembre 1880 recante “Statuto Accademia Nazionale di Scherma”, come già sopra accennato, ha eretto l'Accademia Nazionale di Scherma con sede a Napoli ad ente morale e ne ha approvato lo Statuto stabilendo:

- all'art. 3 che *“Lo scopo della società è l'esercizio ed il perfezionamento della Scherma, scuola napoletana, oggi italiana (fioretto spada e sciabola), riconosciuta tale dal governo ed adottata dal Ministero della Guerra; non meno che il mantenimento della unità di detta scuola, lo sviluppo del tiro a segno e di ogni altro esercizio ginnastico e sportivo”*;

- con riguardo alla formazione, all'art. 20 che *“L'indirizzo, lo sviluppo ed il perfezionamento della Scherma è affidato esclusivamente alla Commissione Tecnica permanente, composta da cinque Commissari tecnici. (..)”* e all'art. 21

che *“La Commissione Tecnica redigerà il regolamento artistico, il quale approvato dall’assemblea Generale verrà affisso nella sala dell’Accademia. Essa deciderà pure di tutte le questioni di arte, regolerà e dirigerà lo insegnamento e gli esercizi, esaminerà i Maestri e rilascerà i diplomi agli stessi”*;

b) lo Statuto dell’Accademia è stato poi nuovamente approvato con r.d. 13 ottobre 1904, confermando all’art. 43, la costituzione della Commissione Tecnica *“allo scopo di esaminare i maestri e di rilasciare agli stessi i relativi diplomi”*; poi successivamente, con r.d. 12 giugno 1919 e, ancora, con r.d. 16 dicembre 1926;

c) da ultimo, in ordine di tempo, lo Statuto è stato approvato con provvedimento del Prefetto della Provincia di Napoli, prot. n. 119873 del 12 gennaio 2005, il quale, rilevato che l’Accademia ha acquistato la personalità giuridica con r.d. 21 novembre 1880 e viste le innovazioni statutarie proposte, ha abrogato il precedente Statuto del 1880, approvando quello nuovo nel quale è stata tra le altre cose introdotta la previsione della presenza, nel Consiglio di Amministrazione, quali componenti di diritto, del presidente della F.I.S. e dell’Associazione Nazionale Maestri di Scherma e ridisegnata la composizione della Commissione Tecnica per coordinare il lavoro della stessa con l’attività della F.I.S. e dell’ Associazione Maestri Scherma.

Più in particolare, il nuovo Statuto prevede:

- all’art. 36, che *“L’indirizzo, lo sviluppo, la diffusione ed il perfezionamento delle discipline schermistiche sono affidati alla direzione di una Commissione Tecnica, composta dal Presidente del Sodalizio, o da altro socio da lui delegato, e di altri cinque membri di cui almeno due docenti ed un non docente”*;

- all’art. 38, che *“Alla Commissione Tecnica compete la pianificazione di tutta l’attività relativa alla gestione tecnico-magistrale dell’Accademia Nazionale di*

Scherma; essa opera nell'ambito delle prerogative tecniche riconosciute dalla Federazione Italiana di Scherma. Essa inoltre, con l'ausilio del Segretario dell'Accademia e d'intesa con la Federazione Italiana di Scherma, predispone i testi didattici ed i bandi di esame e può curare i corsi specifici di preparazione da sottoporre ai candidati che intendano sostenere gli esami di idoneità. La Commissione inoltre può stabilire relazioni con le organizzazioni ed associazioni nazionali ed internazionali che operino nel settore magistrale delle discipline schermistiche, con analogia di scopo didattico e formativo ed elabora pareri richiesti a corredo delle proposte od iniziative sottoposte all'approvazione dell'Assemblea dei soci, quando riguardino materie di ordine tecnico-magistrale.”

- all'art. 39 che “*Gli esami per il rilascio dei diplomi magistrali, cui l'Accademia è autorizzata in virtù del r.d. 21 novembre 1880, e per il conseguimento del titolo di istruttore sono effettuati in date e con modalità di volta in volta stabilite nel relativo bando di cui all'articolo precedente.*

La Commissione di esame è presieduta e coordinata dal Presidente dell'Accademia Nazionale di Scherma ed è inoltre composta da un socio non docente dell'Accademia Nazionale di Scherma, dal Segretario, che non esamina i candidati e non esprime voto, da almeno quattro docenti di discipline schermistiche, designati d'accordo con l'Associazione Italiana Maestri di Scherma, e dal Presidente della Federazione Italiana Scherma o da un suo delegato. La Commissione di esame può comunque essere integrata da altri componenti, secondo quanto stabilito dal bando di cui all'articolo che precede”;

d) lo Statuto della F.I.S., approvato con delibera n. 417 del 23 settembre 2016 della Giunta Nazionale del CONI, stabilisce, infine, all'art. 1, co. 12, che “*L'Accademia Nazionale con sede a Napoli, è Membro d'Onore della FIS; essa è riconosciuta dalla FIS al fine del rilascio di diplomi magistrali”;*

2.2. Ciò posto, questo collegio deve sottolineare l'irrilevanza delle censure *ex adverso* spiegate dalla resistente Federazione.

La Federazione, più in particolare, deduce che:

- a) la Federazione Italiana di Scherma tra il proprio fondamento giuridico dal decreto cd. Melandri, d. lgs. 23 luglio 1999, n. 242, che nel disciplinare il “Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano”, ha riconosciuto la personalità giuridica di diritto privato alle Federazioni nazionali e ne ha disciplinato le funzioni;
- b) tra i suoi fini istituzionali vi è anche quello di “*formare atleti, arbitri e tecnici*” (art. 2, comma 2, lett. g, Statuto F.I.S.) e, a tal fine, “*potrà: (...), g) riconoscere enti o associazioni autonome utili alle proprie finalità*” (art. 2, comma 4, lett. g, Statuto);
- c) l'art. 52 Statuto stabilisce che: “*L'Accademia Nazionale di scherma di cui al comma 12 dell'art. 1 è ente autonomo riconosciuto dalla F.I.S., regolato da uno Statuto approvato dalla F.I.S. ed opera in collaborazione con essa sulla base di apposite convenzioni*”;
- d) pertanto, tutte le competenze in materia di riconoscimento dei titoli sportivi spettano alla Federazione, mentre i compiti dell'Accademia in merito ai titoli abilitativi traggono fondamento dalle previste convenzioni con la F.I.S. sulla base di un mero rapporto collaborativo;
- e) d'altra parte, da nessuna norma di rango primario discenderebbero le rivendicate competenze dell'Accademia, che è ente di natura privatistica, a nulla valendo l'originario riconoscimento per regio decreto, tale essendo il sistema di riconoscimento degli enti vigente nel periodo pre-codicistico; tant'è che entrata in vigore la riforma di cui al d.p.r. n. 361/2000, l'Accademia è stata riconosciuta con provvedimento prefettizio.

2.3. Ebbene, le suddette argomentazioni, a giudizio del collegio sono prive di pregio.

Ferme restando la natura, le funzioni e i compiti propri della Federazione Italiana Scherma, che nell'ambito dell'ordinamento sportivo gode di autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del C.O.N.I., essendo la sola organizzazione qualificata a disciplinare l'attività della Scherma in Italia e negli altri Enti riconosciuti dalla Federazione Internazionale di Scherma (art. 1, comma 6, Statuto), deve essere affermata, alla luce del vigente quadro normativo, la competenza dell'Accademia Nazionale di Scherma al rilascio dei diplomi magistrali, sulla base delle seguenti ragioni.

L'Accademia Nazionale di Scherma sorge quale ente morale avente, tra le proprie esclusive competenze, quella del rilascio dei diplomi di maestri di scherma, in virtù del r.d. 21 novembre 1880.

Giova al riguardo brevemente rammentare che il sistema di riconoscimento della personalità giuridica, preesistente al codice civile e alla Costituzione repubblicana (che ha, infine, consacrato all'art. 2 il principio di libertà di associazione e la concezione pluralistica della società), si fondava sull'attribuzione allo Stato di una vera e propria discrezionalità politica in ordine al riconoscimento della personalità comportante, di volta in volta, una valutazione comparativa tra i fini di ciascuna istituzione e gli interessi dello Stato. Da qui il riconoscimento degli enti con atto normativo di natura politica, il regio decreto, che sarà poi sostituito, nel sistema codicistico del 1942, da un atto di natura amministrativa, dapprima il decreto del Presidente della Repubblica (artt. 12 ss. c.c.), poi, con il

sistema introdotto dalla riforma del 2000, il provvedimento prefettizio (artt. 1 ss., d.p.r. n. 361/2000).

È vero, dunque, che l'Accademia, è stata originariamente costituita in virtù di un atto di normazione primaria, quale era nel 1880 il regio decreto, sulla base, più propriamente di una legge in senso formale (cd. legge - provvedimento), ossia di un atto contenente un comando individuale e concreto emanato nelle forme della legge, che ne ha riconosciuto lo scopo e, per quel che qui interessa, la competenza in materia di abilitazione dei maestri di scherma.

Ma il punto dirimente, non è, a giudizio del collegio, la natura dell'atto che ne ha originariamente consacrato le competenze.

È altrettanto vero, infatti, che nell'arco dei quasi 140 anni che ne sono seguiti, il riconoscimento dell'Accademia ha seguito le sorti dei sistemi che si sono via via succeduti, sino alla sua attuale iscrizione, quale associazione sportiva dilettantistica, nel registro delle imprese in virtù di apposito provvedimento prefettizio.

Il punto sostanzialmente dirimente è che la incontestata competenza dell'Accademia al rilascio dei diplomi magistrali, sin dalla sua costituzione con atto di normazione primaria fino al suo attuale riconoscimento con atto amministrativo, è un dato storico e fattuale, assunto (come appresso meglio si dirà) a vero e proprio uso normativo, che ha trovato espresso riconoscimento da parte della stessa Federazione.

Lo Statuto della F.I.S., infatti, ha consacrato il riconoscimento dell'Accademia Nazionale di Scherma “al fine del rilascio dei diplomi magistrali” all'art. 1, co. 12, stabilendo altresì, all'art. 52, che la stessa è regolata da uno Statuto approvato dalla FIS, ed opera in collaborazione con essa sulla base di apposite convenzioni.

Ebbene, quanto alle convenzioni, la stessa Federazione ammette non essere state mai stipulate, ed il rapporto tra i due soggetti, è divenuto, nella prassi consolidatasi nel tempo, un rapporto collaborativo, anche e soprattutto rispetto alla materia del rilascio dei diplomi di cui oggi si discute.

Il dato insuperabile resta e rimane, a tutt'oggi, dunque, il riconoscimento, non solo nella normativa pregressa e nelle norme statutarie dell'Accademia, ma nello stesso Statuto della FIS, della competenza dell'Accademia al rilascio dei diplomi magistrali.

Nella vigenza della norma statutaria di cui all'art. 1, co. 12, Statuto F.I.S., le modifiche al regolamento attuativo SNAQ approvate il 16 gennaio 2017 che hanno sostanzialmente eliso la competenza prima esistente dell'Accademia, entro un rapporto di carattere collaborativo con la Federazione, rispetto all'indizione dei bandi per gli esami magistrali, sono illegittime, innanzitutto, per violazione della norma statutaria - sovraordinata rispetto all'atto regolamentare con cui la FIS ha regolato la Scupola Magistrale - che quella competenza sancisce espressamente.

Una competenza che, giova ribadire, trae origine, storicamente, da fonti normative di rango primario, dalla prassi consolidatasi nell'arco di quasi 140 anni, riconosciuta, quindi, espressamente anche dal soggetto istituzionalmente deputato a regolare e a organizzare la disciplina della scherma in Italia, ovvero dalla Federazione che nel proprio Statuto all'art. 1, co. 12, più volte citato, riconosce l'Accademia proprio ai fini del rilascio dei diplomi magistrali.

2.4. Nello stesso quadro normativo vigente, d'altra parte, è dato rinvenire, come opportunamente sottolineato da parte ricorrente, un indiretto riconoscimento della competenza dell'Accademia in

materia, nel D.P.C.M. 5 aprile 2016 – cd. “Piano nazionale di riforma delle professioni”, emesso ai sensi dell’art. 59 direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali che, nell’ambito delle “Professioni cluster 2”, ha definito il “Maestro di Scherma” prevedendo, con riguardo al percorso formativo, che *“Per diventare maestro di scherma professionista, quale Maestro d’Armi di cui al d.lgs. C.P.S. n. 708/1947, la normativa italiana prevede che il candidato, in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore, superi l’esame abilitativo presso l’Accademia nazionale di scherma di Napoli”*.

Non colgono nel segno le contrarie argomentazioni spiegate, al riguardo, dalla parte resistente.

La Federazione, richiama il d. lgs. 28 gennaio 2016, n. 15 (al quale si riconduce il d. p.c.m. 5 aprile 2016) che all’art. 5, comma 1, n. 9, avrebbe espressamente conferito al CONI la competenza al “riconoscimento” dei titoli professionali di maestro di scherma.

Il riferimento, tuttavia, è del tutto inappropriato perché il d. lgs. n. 15/2016 disciplina, in attuazione della direttiva comunitaria 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012, il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali già acquisite, e dei tirocini professionali già effettuati, in uno o più Stati membri dell’Unione europea.

La competenza ivi prevista del CONI è, dunque, esclusivamente quella del riconoscimento dei titoli professionali di maestro di scherma conseguiti in altri Paesi membri ai fini dell’esercizio della professione in Italia, e non anche quella relativa al rilascio dei titoli abilitativi in Italia.

Per la stessa ragione, non può ritenersi che la descrizione della professione “maestro di scherma”, contenuta nel d.p.c.m. 5 aprile 2016 - dettante il piano nazionale di riforma di tutte le professioni ai fini del riconoscimento, dunque, sempre in attuazione della direttiva comunitaria 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE - possa essere riferita al solo maestro d'armi, figura questa disciplinata dal d. lgs. C.P.S. n. 708/1947 entro la disciplina dei lavoratori dello spettacolo.

2.5. In conclusione ed in sintesi, deve affermarsi l'illegittimità del Regolamento Attuativo SNAQ approvato il 16 gennaio 2017, nella parte in cui ha escluso ogni competenza dell'Accademia Nazionale di Scherma al rilascio dei diplomi magistrali nonché dei bandi di esame per tecnici di scherma di II e III livello indetti nel mese di marzo 2017, in quanto emessi in violazione:

a) di una norma consuetudinaria che, in assenza di una espressa previsione di rango legislativo o regolamentare, assurge in materia a fonte del diritto, il cui carattere cogente si ricava dalla sussistenza: del requisito della cd. *diuturnitas*, del carattere della generalità ed uniformità dell'uso nel tempo, del suo riconoscimento anche in fonti normative espresse (quali, originariamente i regi decreti di approvazione dello Statuto dell'Accademia, oggi, il d.p.c.m. 5 aprile 2016).

In base a tale uso normativo, la competenza al rilascio dei diplomi magistrali spetta all'Accademia Nazionale di Scherma, a tal fine costituita sin dal 1880, in collaborazione, oggi, con la Federazione Italiana di Scherma entro il Comitato Operativo secondo quanto stabilito, in conformità con il quadro normativo vigente, dal Regolamento SNAQ del 2015.

b) dell'art.1, comma 12, Statuto F.I.S., attualmente vigente, che tale prassi ha espressamente recepito e riconosciuto.

3. Con il terzo motivo di ricorso parte ricorrente contesta l'illegittima appropriazione del logo dell'Accademia da parte della FIS in occasione della indizione dei gravati bandi di esame, pur tuttavia, senza svolgere alcuna specifica domanda al giudice in merito e pur essendo incontestato che la Federazione abbia prontamente rimosso dai bandi, a fronte dell'opposizione dell'Accademia, il suddetto logo. Il motivo, conseguentemente, non è ammissibile.

4. L'accoglimento dei primi due motivi di ricorso attinenti alla violazione delle norme di diritto (consuetudinarie e statutarie) sopra evidenziate e, dunque, l'accertata illegittimità, in radice, dei gravati atti, comporta, sulla base dei principi da ultimo statuiti dall'Adunanza Plenaria n. 5 del 2015, l'assorbimento del quarto e quinto motivo di ricorso volti a contestare, da un lato l'illegittima composizione dell'organo che ha emanato i provvedimenti impugnati, dall'altro, la mancata approvazione del Regolamento gravato da parte della Giunta del CONI, sussistendo un evidente rapporto di continenza logica rispetto ai motivi già esaminati e, da questo collegio, ritenuti fondati.

5. La domanda risarcitoria, infine, merita di essere accolta in parte.

Questa Sezione (cfr. Tar Lazio, I ter, 23 gennaio 2017, n. 1163) ha già avuto modo di chiarire come alle Federazioni Sportive si applichi, nell'esercizio delle loro funzioni di natura pubblicistica, il paradigma della responsabilità aquiliana della p.a.

Ai fini della configurabilità della responsabilità della p.a., la giurisprudenza è costante nell'affermare che *"non è sufficiente il solo annullamento del provvedimento lesivo, ma è altresì necessario che sia*

configurabile la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa, dovendosi verificare se l'adozione e l'esecuzione dell'atto impugnato sia avvenuta in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede, alle quali l'esercizio della funzione pubblica deve costantemente attenersi; da ciò deriva che, in sede di accertamento della responsabilità della Pubblica amministrazione per danno a privati, il giudice amministrativo, in conformità ai principi enunciati nella materia anche dal giudice comunitario, può affermare tale responsabilità quando la violazione risulti grave e commessa in un contesto di circostanze di fatto e in un quadro di riferimenti normativi e giuridici tali da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione del provvedimento viziato; il giudice può negarla, invece, quando l'indagine conduca al riconoscimento dell'errore scusabile con la conseguenza che, ai fini della configurabilità della responsabilità aquiliana (ex art. 2043 cod. civ.) della Pubblica amministrazione per danno, devono ricorrere i presupposti del comportamento colposo, del danno ingiusto e del nesso di consequenzialità" (Cons. St., sez. IV, 1° agosto 2016, n. 3464; sez. V, 18 gennaio 2016, n. 125).

La riscontrata illegittimità dell'atto rappresenta tuttavia, nella normalità dei casi, l'indice della colpa dell'Amministrazione - indice tanto più grave, preciso e concordante quanto più intensa e non spiegata sia l'illegittimità in cui l'apparato amministrativo sia incorso, spettando alla p.a. provare l'assenza di colpa, attraverso la dimostrazione, in ipotesi, della sussistenza di cause di giustificazione legalmente tipizzate (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 20 maggio 2016, n. 5967).

Quanto al regime della prova, la giurisprudenza ha chiarito che il rinvio al sistema delle presunzioni semplici, di cui agli artt. 2727 e 2729, c.c., induce a ritenere che l'illegittimità del provvedimento annullato costituisce soltanto uno degli indici presuntivi della

colpevolezza dell'Amministrazione; e in virtù di tale configurazione, qualora si annulli un provvedimento illegittimo, grava su di essa l'onere di provare l'assenza di colpa, mediante la deduzione di circostanze integranti gli estremi dell'errore scusabile (Cons. St., sez. IV, 6 aprile 2016, n. 1356).

5.1. Nel caso di specie l'evento dannoso è consistito nell'indizione delle sessioni di esame per tecnici di scherma di II e III livello nei giorni 10, 11 e 12 marzo 2017, senza alcun coinvolgimento dell'Accademia, soggetto, come in tale sede accertato, invece, competente.

5.2. L'illegittimità degli atti di indizione dei bandi di esame, in uno con l'assenza della prova della mancanza di colpa, da parte degli organi federali, nell'aver esautorato l'Accademia da compiti storicamente esercitati e consuetudinariamente consolidati in capo alla medesima, possono essere considerati indici sufficienti a ritenere integrato l'elemento soggettivo della colpa.

5.3. Il nesso causale tra il danno ingiusto subito e la condotta illegittima degli organi federali sta in ciò che in assenza della modifica del Regolamento SNSQ del 16 gennaio 2017, l'Accademia avrebbe regolarmente esercitato le sue competenze in materia, secondo quanto previsto dal precedente Regolamento del 2015.

5.4. Quanto ai danni lamentati la ricorrente ha chiesto il risarcimento:

- del danno patrimoniale da perdita dei ricavi derivanti dalle tasse di iscrizione dei candidati per le sessioni di esame dalle quali l'Accademia è stata illegittimamente estromessa;
- dal danno d'immagine conseguente all'appropriazione indebita del logo dell'Accademia Nazionale di Scherma e del danno che l'Accademia subirebbe qualora non venissero riconosciuti dalla FIS i

medesimi esami svolti presso l'Accademia ricorrente nelle stesse date indicate dalla Federazione.

5.4.1. Il danno patrimoniale deve essere risarcito in quanto deve ritenersi provato che, ove l'Accademia avesse bandito gli esami svoltisi nei giorni 10, 11 e 12 marzo 2017, avrebbe percepito i contributi versati dagli iscritti alle prove d'esame.

Il danno deve essere, nella specie, quantificato nella misura delle tasse incassate dalla Federazione nelle suddette sessioni d'esame, decurtata delle spese che l'Accademia avrebbe ad ogni modo sostenuto per lo svolgimento delle relative prove, quantificate in via equitativa nel 10% dell'importo totale delle tasse versate dagli iscritti alle relative sessioni d'esame.

Sulla somma così calcolata devono essere poi computati, trattandosi di debito di valore, la rivalutazione monetaria e gli interessi nella misura legale, sul credito rivalutato anno per anno, secondo i criteri costantemente applicati dalla giurisprudenza (da ultimo Cassazione civile, sez. III, 6 ottobre 2016 n. 19987), dalla data di pubblicazione della presente sentenza al saldo effettivo.

5.4.2. Il danno all'immagine non è, invece, risarcibile perché sfornito di qualsivoglia evidenza probatoria.

Il danno da indebito utilizzo del logo non risulta in alcun modo provato anche in considerazione del breve lasso temporale in cui tale utilizzo è avvenuto, stante la pronta rimozione, da parte della Federazione, del logo dell'Accademia dai bandi gravati.

Allo stesso modo non risulta da parte ricorrente provata la sussistenza del danno da mancato riconoscimento degli esami dalla medesima parallelamente svolti, prospettato in via meramente eventuale ed ipotetica.

6. Conclusivamente, per tutto quanto sopra esposto, il ricorso deve essere accolto con conseguente:

- annullamento del Regolamento Attuativo SNAQ della FIS del 16 gennaio 2017, nella parte in cui ha escluso le prerogative dell'Accademia Nazionale di Scherma al rilascio dei diplomi magistrali e dei bandi di esame per tecnici di scherma di secondo e terzo livello indetti per i giorni 10, 11 e 12 marzo 2017;

- condanna della Federazione Italiana Scherma al risarcimento dei danni patrimoniali conseguenti, da quantificare sulla base dei criteri sopra indicati.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

- annulla gli atti impugnati;

- condanna la F.I.S., in persona del legale rappresentante p.t., al risarcimento dei danni patrimoniali nei limiti e secondo i criteri di cui in parte motiva.

Condanna la F.I.S., in persona del legale rappresentante p.t., al pagamento, in favore dell'Accademia Nazionale di Scherma, in persona del legale rappresentante p.t., delle spese di lite che liquida nella somma complessiva di € 2.500 (euro duemilacinquecento/00), oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 23 ottobre
2018, 7 gennaio 2019, con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Francesca Romano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Romano

IL PRESIDENTE
Germana Panzironi

IL SEGRETARIO