



Con la collaborazione organizzativa  
della Fanfulla 1874 a. s. d. Ginnastica e Scherma – Lodi 1874  
e della Società Canottieri Adda Lodi a. s. d. 1891

**LODI, 18 Ottobre 2014**

*Sala dei Comuni", Palazzo della Provincia,  
ex Convento San Cristoforo, via Fanfulla, n. 14*

**10° CONVEGNO NAZIONALE  
ANNUALE U.N.A.S.C.I.**

***Impianti e Sport: legame centenario***  
**L'impiantistica protagonista dell'evoluzione delle  
attività delle Associazioni Sportive.**

**“Contratti di concessione e gestione di  
impianti pubblici o privati e responsabilità dei  
conduttori per danni a cose e persone.”**

**Relazione di:**

**avv. Mauro VALCAREGGI (Trieste)**

libero professionista e Consigliere Nazionale UNASCI

Nell'epoca dei grandi cambiamenti che coinvolgono la nostra società evoluta, si manifesta un continuo iter di modernizzazione che si ripercuote necessariamente nel modo di fare lo sport e di valorizzarlo in tutte le sue molteplici forme.

Nel passato, l'attività sportiva era intesa quale "palestra" di esercitazione e pratica delle arti militari e guerresche.

Successivamente, in tempi di pace, lo sport era praticato prevalentemente a fini ludici.

Oggi è finalizzato per la maggior parte alla cura della salute, al miglioramento estetico del corpo ed alla ricerca del benessere psicofisico.

Di conseguenza, si è notevolmente allargata la platea dei soggetti che praticano lo sport con una domanda più articolata rispetto al passato.

La ricerca dei limiti si è spostata sempre più avanti, generando nuove attività sportive – come ad esempio gli sport estremi – spesso caratterizzati da pericolosità intrinseca.

Da qui nasce l'esigenza di gestire correttamente il luogo dove viene praticato lo sport, onde evitare il verificarsi di danni ai praticanti, al pubblico ed ai beni.

Il luogo ove viene praticata l'attività sportiva, quantomeno nella stragrande maggioranza dei casi, viene denominato "impianto sportivo".

Se dovessimo estrapolare una definizione di impianto sportivo, tratta dalle centinaia di convenzioni per le concessioni di impianti pubblici, potremmo dire:

- Luogo opportunamente attrezzato destinato alla pratica di una o più discipline sportive;
- La pratica sportiva esercitata può essere agonistica, amatoriale, ludica e rieducativa;
- Un impianto senza rilevanza economica, è quello il cui costo di gestione è posto a carico del concessionario.

Tale costo non è coperto dalle tariffe d'uso in relazione alle attività in esso svolte.

In questi casi sussiste un budget di gestione che consiste nell'importo che il concedente corrisponde al concessionario per la conduzione dell'impianto sportivo;

- Viceversa vi può essere un impianto sportivo a rilevanza economica, quello il cui costo di gestione è posto a carico del concessionario. Esso è coperto dalle tariffe d'uso – deliberate dalla P.A. – in relazione alle attività in esso svolte.

La proprietà degli impianti sportivi può essere pubblica, come nella grandissima maggioranza dei casi, oppure privata.

Da questa diversità derivano delle differenze notevoli nei rapporti giuridici fra i contraenti, che si manifestano su diritti e doveri reciproci e sulle responsabilità nella conduzione e gestione dell'impianto:

a) Nell'impiantistica privata, di solito un soggetto sia esso persona fisica o giuridica (società commerciale, Spa, Srl, Snc, Soc. Coop., ecc.) costruisce o diventa proprietario di un impianto che gestisce in proprio o affitta ad altri soggetti privati, facendosi pagare nella prevalenza dei casi, un corrispettivo.

Qui, a mio avviso, ci troviamo innanzi ad un contratto di diritto privato inquadrabile nella legge 392/1978 cioè nelle locazioni di immobili ad uso diverso dall'abitazione. Non ritengo si ricada nella diversa fattispecie dell'affitto d'azienda (impresa organizzata a fini di lucro), in quanto noi ci occupiamo delle associazioni sportive dilettantistiche senza fini di lucro.

O, in via alternativa in comodato ai sensi dell'art. 1803 c.c. che tuttavia per sua natura è "essenzialmente gratuito" (v. rich. art. 1803 c.c.).

Come detto, l'art. 27 L. 392/1978 come modificato dal D. Lgs n° 79/2011, prevede l'applicazione della legge per gli immobili ad uso diverso da quello di abitazione anche "... impianto sportivo e ricreativo ...".

L'art. 42 medesima legge, anche a "... immobili urbani destinati ad attività ricreative, assistenziali, culturali e scolastiche, nonché sedi di partiti, sindacati ...".

In quest'ottica la Cassazione (Cass. N° 4113/1993) fa un distinguo: se l'esercizio di un impianto sportivo sia compiuto a fine di lucro si applica la legge nella sua interezza, viceversa vi sono alcuni limiti applicativi come quelli sull'indennità di avviamento.

Come vedremo successivamente, nel contratto di concessione fra le proprietà pubblica dell'impianto ed il privato gestore, le differenze tra i diritti e doveri dei contraenti e le conseguenti responsabilità, sono molto diverse.

Ad esempio:

- La durata della locazione non può essere inferiore a 6 anni ed è rinnovabile;
- Le parti possono convenire contrattualmente che il conduttore possa recedere in qualsiasi momento dal contratto con preavviso di almeno 6 mesi, oppure in qualsiasi momento qualora ricorrano gravi motivi;
- Il contratto di locazione si rinnova tacitamente di 6 anni in 6 anni, salvo disdetta di 12 mesi prima della scadenza;
- Il primo rinnovo deve essere concesso (quindi 6+6) salvo casi specifici tassativamente stabiliti;
- Si applica una procedura di rilascio preceduta da tentativo di conciliazione davanti al Giudice ordinario;
- Il canone è liberamente concordato fra le parti ed aggiornato Istat;
- Può essere prevista ed autorizzata la sub-locazione o la successione nel contratto e la prelazione in caso di vendita dell'immobile;
- E' prevista la nullità dei patti contrari alla legge, per limitare la durata della locazione o altro vantaggio in contrasto con le disposizioni di legge.

Si comprende che il rapporto giuridico fra le parti, è sostanzialmente equilibrato fra diritti e doveri e rispettoso delle corrispondenti autonomie e responsabilità.

Or bene vediamo ora l'altra faccia della medaglia: quando cioè la proprietà dell'impianto sportivo appartiene non a privato ma ad una Pubblica Amministrazione, prevalentemente Enti Territoriali quali Comune, Province e Regioni.

Qui le cose sono molto diverse.

Innanzitutto il contratto che si instaura fra le parti è una concessione pubblica.

Gli Enti pubblici, attraverso i propri organi politico-istituzionali (per esempio il Consiglio comunale), deliberano degli schemi di convenzione per l'affidamento a terzi della concessione dei servizi e della gestione degli impianti sportivi.

In buona sostanza un corpus di norme, cioè regole di condotta che il concessionario deve puntualmente rispettare, senza nessuna possibilità di negoziazione o autonomia contrattuale.

Ho esaminato oltre cento convenzioni di affidamento da parte di Enti pubblici territoriali, sia di grandi comuni come Roma e Milano, sia piccoli comuni del nord e del sud.

Sostanzialmente, fatti salvi alcuni distinguo non particolarmente incidenti, il quadro normativo di riferimento è omogeneo.

Si svolge a senso unico esclusivamente a favore dell'Ente concedente.

Vi evidenzio alcuni tratti salienti:

- Il canone ricognitorio, ovvero il prezzo che il concessionario paga al concedente, è imposto e non negoziabile.

Alle volte è persino fuori mercato.

Il mancato pagamento ed anche il ritardo, possono comportare l'immediata revoca della concessione.

Il canone è aggiornato Istat e può essere addirittura aumentato del 30% in caso di ristrutturazione edilizia o del 15% in caso di risanamenti igienico-edilizio, ovvero di manutenzione straordinaria;

- Le migliorie apportate dal concessionario sono di esclusiva proprietà del concedente senza alcuna possibilità di rimborso o compensazione;
- La durata è molto variegata, da 1 a 5 o più anni.

Il periodo non è negoziabile ed è revocabile ad insindacabile giudizio del concedente, per motivi discrezionali, forza maggiore, pubblico interesse, in qualsiasi momento e senza nulla a pretendere da parte del concessionario.

Persino vi è, alle volte, una ultrattività della concessione dopo la scadenza del termine o recesso del concessionario, qualora il concedente ritenesse necessario assicurare la continuità del servizio;

- Sulle responsabilità sussistono delle norme di chiusura, prive di qualsivoglia esimento o inversione dell'onere della prova.

Il concessionario è l'unico responsabile dei rapporti con gli utenti e con il personale dell'impianto sportivo. Risponde dei danni comunque da chiunque causati agli immobili, impianti, attrezzature, arredi ed esonera espressamente senza riserva alcuna il concedente da ogni e qualsiasi responsabilità.

Testualmente "... il concessionario è responsabile di tutte le eventuali conseguenze amministrative, civili e penali che dovessero derivare da danni subiti da persone, cose...".

In ciò è compresa la responsabilità giuridica insita nella gestione dell'impianto nei confronti di vari enti di controllo (A.S.L., P.S., Vigilanza sui locali, Vigili del Fuoco, Inail, Inps, Federazioni, Coni, Sicurezza, ecc.);

- Da quanto sopra ne deriva, ad esclusione e manleva delle responsabilità economiche per i rischi nella gestione dell'impianto che il concessionario dovrà fornire una polizza assicurativa o fidejussoria con massimali altissimi (da 1 milione e mezzo in poi) per danni biologici e morali, dovuti a infortuni mortali o con lesioni personali ed altro massimale per danni a cose o animali.

L'operatività di questa garanzia è a prima richiesta: cioè a semplice richiesta scritta del concedente.

Spesso vi è la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale e la permanenza della garanzia assicurativa / fidejussoria, per un periodo anche successivo alla scadenza della concessione originaria;

- Il concessionario è senza riserva o eccezione alcuna, obbligato ad eseguire tutte le manutenzioni ordinarie e straordinarie, in esse comprese pure le opere di carattere innovativo, di natura edilizia, tecnologica ed impiantistica, non rientranti nella manutenzione ordinaria.

Di solito sono esclusi solo gli interventi sugli impianti termici centralizzati e le reti distributive termiche, perché qui, solo soggetti qualificati iscritti in appositi albi possono provvedere alle manutenzioni;

- Tutte le norme delle convenzioni sono vincolanti e danno luogo, in caso di violazione o inosservanza, a procedimento di contestazione che può portare alla risoluzione immediata del contratto.

Ad esempio: disfunzioni nella gestione, mancata esecuzione della manutenzione, mancato o ritardato pagamento del canone ricognitorio, ecc.;

- Alla restituzione dell'impianto, il concessionario può trattenersi a suo discrezionale giudizio, una somma dalla cauzione prestata con polizza assicurativa o fidejussoria, a semplice prima richiesta.

Abbiamo visto ora la contrattualistica nelle forme della locazione di immobili urbani diversi da quelli ad uso abitativo, e quella sulla concessione degli Enti pubblici territoriali.

La diversità nei rapporti giuridici che si ..... fra le parti, ha un notevole risvolto nei diritti e doveri delle parti contraenti.

Ciò si riflette nei procedimenti giudiziari che poi danno luogo alle sentenze.

La Cassazione penale ha consolidato un orientamento giurisprudenziale nel senso che (v. Cass. 14/12/2005 n° 4462), "il gestore di un impianto sportivo è titolare di una posizione di garanzia a'sensi dell'art. 40 c.p. e pertanto, egli è tenuto a predisporre un idoneo servizio di assistenza degli utilizzatori della struttura medesima, al fine di tutelare l'incolumità fisica".

L'art. 40 c.p.c.???? cpv definisce il corpo del reato omissivo "... non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale cagionarlo".

In buona sostanza, il gestore nella nostra fattispecie, era tenuto ad organizzare l'attività sportiva oltre a vigilare sull'osservanza delle regole interne e delle disposizioni emanate dalla Federazione Sportiva, al fine di evitare il superamento del limite di rischio, correlato alla normale pratica sportiva.

In particolare il gestore era tenuto a predisporre un adeguato servizio di assistenza e vigilanza sui frequentatori dell'impianto sportivo che, come tale, avrebbe dovuto garantire (vedi anche Cass. Pen. 18/04/05 – Cass. Pen. 12/02/01) l'incolumità degli utenti.

Quindi, prosegue la Corte, la posizione di garanzia è riconducibile alla previsione di cui all'art. 2051 c.c. (responsabilità del custode).

L'art. 2051 c.c. prevede la responsabilità del custode (rectius: gestore) per i danni cagionati dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito.

La Cass. Penale n° 5816/2001 ha affermato la responsabilità del gestore per i danni provocati dalle cose che ha in custodia, anche se la loro utilizzazione è gratuita (è stata affermata la responsabilità del direttore di un oratorio che aveva messo a disposizione di una scuola un campo di calcetto attrezzato con una pesante porta metallica priva di ancoraggio al suolo, alla quale un giovane si era aggrappato, provocandone il ribaltamento e venendone travolto).

Per altro verso, tuttavia, la Cass. (13939/2008) ha ritenuto la penale responsabilità della madre di un minore per annegamento in piscina, che essendo totalmente incapace per età, ha esonerato il gestore per la penale responsabilità di vigilanza e controllo.

Sul sottilissimo filo della posizione di garanzia, si muove altresì una recente sentenza del Tribunale di Bari del 16/06/14 laddove, viceversa, il Giudice di merito condanna il gestore di un impianto natatorio, assolvendo il genitore per le lesioni di una bambina di quattro anni ritenuta perfettamente in grado di tuffarsi e nuotare nella piscina riservata ai bambini.