

**Chiarimento in merito alle autorizzazioni necessarie per
destinare un'area privata all'attività di tiro a segno**

**Rilasciato nel 2008 Ente Regionale Piemonte
Attività sportive - poligoni e campi di tiro sportivo.
Esempio di un ente Amministrativo e suoi compiti e doveri.**

Richiesta per la procedura e l'apertura di un campo di tiro sportivo (tiro dinamico sportivo) in area aperta.

La questione sottoposta richiede di esaminare due differenti profili.

Il primo concerne l'individuazione delle norme applicabili all'esercizio dell'attività di tiro a segno, al fine di chiarire la procedura autorizzatoria, i soggetti competenti alla definizione della pratica ed i presupposti e le condizioni necessari per esercitare in un'area privata tale disciplina sportiva. La seconda, subordinata alla positiva verifica del primo aspetto, impone di accertare sotto il profilo urbanistico – edilizio le caratteristiche della cabina di tiro, per controllare se si tratti di intervento che richiede la compatibilità alle norme di Piano Regolatore e la preventiva acquisizione di titolo abilitativo.

In tale materia, infatti, l'assenso all'attività di tiro a segno viene rilasciato a prescindere da ogni valutazione di compatibilità urbanistico – edilizio dei manufatti funzionali alla pratica sportiva, con la conseguenza che, se dette strutture creano trasformazione urbanistico – edilizia dell'area, la loro fattibilità resta comunque subordinata al rispetto del PRGC ed al rilascio del titolo abilitativo. La giurisprudenza reperita in termini precisa, infatti, ***“gli aspetti urbanistici edilizi restano di competenza del comune”*** (TAR Puglia, sez. II, 23.11.2006 n. 4089; cfr. anche Consiglio di Stato, sez. IV., sent. 2930/2002).

Parimenti, il rilascio del titolo abilitativo edilizio non incide sull'eventuale procedimento autorizzativo dell'attività sportiva tant'è che, nella prassi, l'atto di assenso comunale all'installazione delle strutture finalizzate a tale sport viene di norma ***“condizionato al rilascio, se e nei termini dovuti del provvedimento di autorizzazione” all'esercizio dell'attività di tiro di a segno*** (così, ad esempio, nel caso esaminato da TAR Puglia, sez. II, 23.11.2006 n. 4089). E' pertanto opportuno analizzare separatamente i due diversi procedimenti autorizzativi, al fine di accertare quali competenze possieda l'Amministrazione comunale in ciascun ambito.

1.

Quanto alla **procedura autorizzatoria della disciplina del tiro a segno**, si osserva che la legislazione in tema è storicamente nata dall'esigenza di assicurare l'addestramento dei militari insegnando loro l'impiego delle armi. Tale era, precisamente, lo spirito della legge quadro in materia, ossia il Regio Decreto Legge 16 dicembre 1935, n. 2430, convertito in legge con la L. 4 giugno 1936 n. 1143.

Si tratta di normativa tuttora in vigore, perché la giurisprudenza ed i commentatori ne hanno proposto un'interpretazione capace di adeguarsi al nuovo contesto frattanto venutosi a creare. Ormai da molto anni è, infatti, superata l'idea che i poligoni siano esclusivamente funzionali ad esigenze di difesa militare e si esclude che l'accesso ad essi sia consentito solo alle forze armate o a soggetti che utilizzano le armi per lavoro. Così si pronuncia, infatti, la più recente giurisprudenza: *“L'attività di tiro dinamico sportivo o di tiro a segno non è, in base alla (invero, generica) disciplina normativa della materia rinvenibile nelle l. 17 aprile 1930 n. 479, 4 giugno 1934 n. 950 e 4 giugno 1936 n. 1143, oggetto di una riserva assoluta a favore di un ente pubblico, in particolare del "Tiro a segno nazionale" o della "Unione italiana tiro a segno"; né la finalità pubblicistica alla quale si collega il trattamento giuridico dei beni e delle organizzazioni implicate nella gestione ed esercizio dell'attività preclude la possibilità per soggetti diversi di impiantare poligoni privati per finalità sportive e/o ricreative”* (TAR Lazio, Latina, 5.04.2004 n. 158 cfr. anche Consiglio di Stato, sez. IV., sent. 2930/2002).

Il tiro a segno viene, quindi, pacificamente incluso tra le attività sportive e ricreative, così che, conseguentemente, **anche ai privati viene riconosciuto il diritto di costruire poligoni**. Del resto, già la L. 1143/1936 ammetteva l'utilizzo dei campi di tiro da parte di soggetti estranei alle forze armate (art. 15, art. 16).

Attualmente, dunque, l'attività di tiro a segno può essere realizzata:

= indifferentemente su terreni appartenenti allo Stato o, quantomeno, gestiti dallo stesso (art. 11 L. 1143/1936) come su quelli nella disponibilità di privati;

= tanto da soggetti pubblici che privati;

= riconducendola entro una sezione riconosciuta dall'Unione Italiana di Tiro a Segno oppure come attività gestita in proprio dai privati, sotto le più disparate forme (impresa, associazione etc).

2.

Quanto ai **titoli autorizzatori**, è da dire, in via preliminare, venendo così a rispondere ad uno dei quesiti sottoposti allo scrivente Servizio, che occorre sempre l'assenso scritto a tale destinazione

da parte del proprietario dell'area, se soggetto diverso dal titolare del poligono.

Il caso oggetto della presente disamina impone, poi, di considerare esclusivamente le due differenti ipotesi in cui un privato decida di affiliare il proprio impianto all'Unione Italiana di Tiro a Segno - ente pubblico posto sotto la vigilanza del Ministero della difesa istituito con L. 883/1882 - oppure intenda svolgere l'attività in autonomia da vincoli associativi con organismi pubblici.

a)

Se il gestore dell'esercizio pubblico vuole realizzare un impianto di tiro a segno “”affiliato“” all'Unione Italiana di Tiro a Segno:

= deve presentare all'Unione un'istanza corredata da almeno cinquanta firme di sottoscrittori che formeranno la base associativa della sezione, indicando il luogo deputato all'installazione, la tipologia di attività sportiva in progetto e la proprietà del terreno su cui andrà ad insistere;

= deve ottenere l'assenso all'apertura dell'impianto, che è subordinato al rispetto delle caratteristiche tecniche prescritte dal Ministero della Difesa e dall'Unione medesima (come già si è detto, l'istruttoria della pratica non si estende agli aspetti urbanistici – edilizi che restano di competenza esclusiva del Comune);

= deve attendere il rilascio della cosiddetta “agibilità” all'esercizio del tiro prima di aprire il poligono agli associati.

Mediante tale procedura l'impianto viene riconosciuto come sezione della Federazione nazionale ad ogni effetto di legge: conseguono impegni istituzionali quali il tesseramento degli iscritti, l'approvazione dello Statuto e la nomina di un Consiglio direttivo. Aspetto non trascurabile, l'affiliazione comporta, tra il resto, che la Federazione risponda in proprio per eventuali danni verificatisi nel poligono.

b)

Se, invece, l'impianto di tiro è progettato quale “”intervento privato“”, esso resta soggetto ad autorizzazione nei soli casi previsti dal R.D. 18 giugno 1931 n. 773 “Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza”. Lo conferma TAR Sicilia, sez. I, sent. 4.05.2001 n. 667: *“la disciplina applicabile ai campi privati di tiro a segno ed alle attività in essi svolte va necessariamente desunta dalla normativa di cui al r.d. 18 giugno 1931 n. 773, nonché dalle disposizioni di cui alla l. 18 aprile 1975 n. 110, che disciplinano in generale il controllo delle armi, munizioni ed esplosivi ed ancora dalla normativa di cui alla l. 25 marzo 1986 n. 85, relativa all'uso delle*

armi per fini sportivi”.

Nel corso del tempo la giurisprudenza ha chiarito che le norme del Testo Unico nella materia in oggetto trovano un’applicazione alquanto limitata. In passato, infatti, l’attività sportivo – ricreativa di tiro a segno, come quella di tiro a volo, era sempre subordinata al preventivo ottenimento della licenza del Questore ai sensi dell’art. 68 R.D. 773/1931 e dell’art. 123 co. I del Regolamento di esecuzione, poiché veniva ascritta tra le rappresentazioni, gli spettacoli e gli intrattenimenti in luogo aperto al pubblico.

Dispone, infatti, il comma I dell’art. 68: *“senza licenza del Questore non si possono dare in luogo pubblico o aperto al pubblico, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, né altri simili spettacoli o trattenimenti, e non si possono aprire o esercitare circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione”*. Tale norma è stata dichiarata parzialmente incostituzionale con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 561 del 15 aprile 1970 che ha espunto l’obbligo della licenza del Questore per gli intrattenimenti da tenersi in luoghi aperti al pubblico non indetti nell’esercizio di attività imprenditoriali.

Conseguentemente, l’obbligo di richiedere idonea autorizzazione al Questore imposto dall’art. 68 T.U.L.P.S. attualmente opera solo se il tiro a segno *“sia indetto nell’esercizio di attività imprenditoriale, sicché non trova applicazione laddove manchi la configurazione imprenditoriale dell’attività, come nel caso di attività svolta da associazione sportiva dilettantistica”* (così TAR Puglia, sez. II, sent. 23.11.2006 n. 4089 in una pronuncia che si riferisce al tiro a volo, ma le cui conclusioni possono essere pacificamente estese anche alla similare attività di tiro a segno, posto che oggi questa ha perso ogni implicazione di carattere militare ed ha prevalentemente assunto connotati sportivi).

E’, invece, necessaria la licenza **prevista dall’art. 57 R.D. 773/1931 se l’attività di tiro a segno venga esercitata** *“in luogo abitato o sito nelle sue adiacenze o lungo una pubblica via o in direzione di essa, sicché tale atto abilitativo non va richiesto laddove non ricorrano i suddetti presupposti”* (TAR Puglia, sez. II, sent. 23.11.2006 n. 4089; cfr. anche TAR Lazio, sentenza 5.04.2004 n. 158 in base alla quale per *“l’attività di tiro a segno svolta da un’associazione sportiva privata risulta, invece, necessaria la licenza di cui all’art. 57 t.u.l.p.s.”*). La competenza al rilascio di tale autorizzazione sta in capo alla *“autorità locale di pubblica sicurezza”*, ossia al **Sindaco**.

Sussiste ancora, ai sensi dell’**art. 123 comma I Regolamento di esecuzione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza**, l’obbligo del gestore di dare preventiva comunicazione **delle manifestazioni** organizzate con finalità sportiva o ricreativa. Conferma la necessità di tale adempimento la Circolare emanata dal Ministero dell’Interno Dipartimento di Pubblica

Sicurezza, prot. 559/C 12281.10089 del 2.12.1993.

Restano, infine, salve le eventuali autorizzazioni individuali, se richieste per il trasporto e l'uso delle armi impiegate nel poligono.

3.

Già si è detto che le autorizzazioni dianzi esaminate vengono rilasciate a seguito di istruttoria deputata ad accertare che l'attività di tiro a segno sia esercitata in piena sicurezza. Vengono, dunque, presi in considerazione i soli aspetti tecnici relativi alla logistica, alle tecniche di costruzione dei manufatti ed alle modalità di esercizio del poligono. Resta, dunque, estranea ogni valutazione relativa agli aspetti urbanistici, il cui esame è demandato al Comune.

Consegue che, indipendentemente dal rilascio della licenza eventualmente necessaria per l'esercizio del tiro a segno, la concreta fattibilità delle opere funzionali all'impianto del poligono richiede di verificare se detti manufatti concretino **“trasformazione urbanistico – edilizia del territorio”**, posto che per tale ipotesi sussiste l'obbligo di rispettare la normativa urbanistico – edilizia vigente nell'area.

A tal fine è inevitabile riportarsi alla tematica della “trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio”. Poiché questo Servizio ha già trattato tale questione in un precedente caso, si fa innanzitutto rinvio (e lo si riproduce, nella parte in cui interessa, per comodità di lettura e per completezza enunciativa del presente testo) al parere emesso nel maggio 2007.

““““

Nel merito, occorre prendere le mosse dalla nozione di **“trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio”** introdotta dall'art. 1 L. 10/77 (“Norme per la edificabilità dei suoli”), meglio conosciuta come “Legge Bucalossi” dal nome del suo proponente. Tale normativa, come noto, ha inteso introdurre regole generali volte a garantire un utilizzo dei suoli razionale ed organizzato, la cui concreta attuazione è stata attribuita agli Enti locali, attraverso alla disciplina del titolo abilitativo edilizio e alla sostituzione del concetto anzidetto di trasformazione a quello di “costruzione”.

Nello specifico, tanto a livello di legislazione nazionale (art. 1 L. 10/77 il cui contenuto è oggi recepito dal DPR 380/2001 “Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”) quanto di legislazione regionale (in particolare art. 48 L.R. Piemonte 56/77) l'obiettivo della pianificazione ordinata e responsabile è stato perseguito anche subordinando ogni significativa utilizzazione del territorio al rilascio di un titolo autorizzatorio, che presuppone effettuata la verifica di conformità dell'intervento edilizio alle prescrizioni dei piani urbanistici.

Tale forma di controllo preventivo non opera per ogni intervento incidente sul territorio, ma è

stata, appunto, limitata alla sola “attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale” (la congiunzione “e” ha valore disgiuntivo, secondo uniforme interpretazione della l. n. 10 del 1977). La giurisprudenza ha chiarito che sono riconducibili entro tale categoria le opere che modificano significativamente la realtà urbanistica e territoriale, indipendentemente dal fatto che la loro realizzazione richieda attività edificatoria in senso stretto. A tal riguardo ha fornito una serie di parametri di cui si dà atto per la loro rilevanza ai fini della presente indagine.

Sono considerate attività di trasformazione urbanistico – edilizia:

= gli interventi che producono una perdurante modifica dello stato dei luoghi, anche se non attuati mediante attività propriamente edilizia (TAR Umbria, sent. 648/03) e indipendentemente dal fatto che vengano realizzati con opere murarie, di legno o di altri materiali (Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. 419/03);

= le costruzioni che impegnano una volumetria rilevante;

= gli interventi di trasformazione del suolo, quali, ad esempio, la delimitazione di un cortile con un muretto e la sua cementificazione (CdS, V., sent. 1442/01) o lo spianamento di un terreno al fine di ottenerne un piazzale (Cassazione Penale, III sezione, sent. 9.6.1982), in quanto anch’essi creano un nuovo assetto urbanistico;

= le opere ed i manufatti che, benché precari, ossia facilmente rimuovibili, producono, nel contesto in cui sono collocati, una “trasformazione **durevole** del territorio urbanistico, non rilevando la destinazione temporanea data dall’interessato, ma prevalendo la circostanza oggettiva della destinazione dell’opera non finalizzata ad esigenze momentanee e non collegata con necessità contingenti” (CdA Trento, 6.11.1987 in Riv. Giu. Ed., 1988, I, 213); = “tutte le attività umane che abbiano per oggetto l’edificazione di opere a scopo insediativo, o in senso largo economico, così come ogni modificazione del suolo o dell’ambiente naturale effettuata per i medesimi scopi” (TAR Trentino, sent. 259/98);

Da tale ampia categoria sono, invece, esclusi solo quegli interventi che, indipendentemente dall’essere realizzati con opere costruttive, e benché incidano anch’essi *lato sensu* sul territorio, sono “di entità limitata, tali da non causare ostruzioni o impedimenti alla visibilità e da non alterare l’aspetto dei luoghi” (Cass. Pen., III, 22.04.1988).

“”””

Dunque, secondo l’insegnamento della sopra riportata giurisprudenza, **la cabina di tiro in esame ha rilevanza a fini urbanistico – edilizi nella misura in cui produca una apprezzabile modifica dell’ambiente circostante**. In tal caso è assentibile previa verifica del rispetto delle

prescrizioni, delle limitazioni e dei parametri imposti nell'area in oggetto dal Piano Regolatore, oltre che subordinata al rilascio del titolo abilitativo edilizio.

Se, invece, non produce tale modifica, è intervento estraneo al tema urbanistico – edilizio: trattasi di opera liberamente eseguibile, perché non crea una “trasformazione urbanistica e/o edilizia” neppure modesta, ossia “minore” cioè soggetta a d.i.a. o costituente attività edilizia libera *ex art. 6 DPR 380/2001*.

Detta valutazione deve essere condotta in concreto verificando l'entità e la stabilità delle opere, la tipologia dei materiali utilizzati e l'utilità che va a soddisfare.

Per maggiore chiarezza di trattazione si osserva, a mero titolo esemplificativo, che non è necessario domandare alcun titolo abilitativo se la linea di tiro consiste in una “*struttura precaria, facilmente rimovibile, non costituente trasformazione urbanistica del territorio*” creata, ad esempio, mediante intelaiature di legno, non chiusa sui lati, non dotata di alcuna copertura, semplicemente appoggiata al suolo (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 6193/2005).

Invece, una linea di tiro composta da strutture fisse in muratura o in cemento richiede, di norma, il preventivo rilascio di permesso di costruire (TAR Abruzzo, sent. 30.05.2006 n. 334). Infatti, tale manufatto è riconducibile al novero degli interventi edilizi dotati di stabilità, ossia finalizzati a soddisfare un'esigenza non precaria e contingente, suscettibili di utilizzazione autonoma, qualificati come nuova costruzione e, dunque, necessariamente subordinati all'ottenimento del Permesso di Costruire.

Sarebbe, invece, sufficiente la denuncia di inizio attività nel caso in cui la cabina di tiro fosse di dimensioni alquanto ridotte, aperta su tutti i lati o priva di autonomia funzionale perché, ad esempio, strumentale ad altro bene immobile.