

Pubblicato il 14/10/2020

N. 00628/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00437/2014 REG.RIC.
N. 01025/2014 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 la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 437 del 2014, proposto da
Giorgio Ricci, rappresentato e difeso dall'avv.to Luigino Biagini, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv.to Luciana Petrella in Bologna, Viale XII giugno n. 7;

contro

Comune di Santarcangelo di Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv.to Gaetano Domenico Rossi, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv.to Francesco Bragagni in Bologna, Strada Maggiore n. 31;

nei confronti

Mac Farlane John Andrew Craig, rappresentato e difeso dall'avv.to Stefano Valeriani, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti

difensivi, e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv.to Laura Baffo in Bologna, Via Collegio di Spagna n. 17.

Tommaso Maltoni, Cocco Genziana non costituitisi in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1025 del 2014, proposto da

Giorgio Ricci, rappresentato e difeso dall'avv.to Luigino Biagini, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv.to Luciana Petrella in Bologna, Viale XII giugno n. 7.

contro

Comune di Santarcangelo di Romagna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv.to Gaetano Domenico Rossi, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv.to Francesco Bragagni in Bologna, Strada Maggiore n. 31;

Provincia di Rimini, non costituitasi in giudizio.

nei confronti

John Andrew Craig Mac Farlane, rappresentato e difeso dall'avv.to Stefano Valeriani, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv.to Laura Baffo in Bologna, Via Collegio di Spagna n. 17;

Pamela Fussi, non costituitasi in giudizio.

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 437 del 2014:

- DELL'ORDINANZA N. 6 DEL 12/2/2014, RECANTE LA REVOCA DELLE ORDINANZE DI DEMOLIZIONE E REMISSIONE IN PRISTINO 13/6/2013 N. 41 E 12/8/2013 N. 50.

quanto al ricorso n. 1025 del 2014:

DELLA DELIBERAZIONE COMMISSARIALE 22/5/2014 N. 94, RECANTE L'APPROVAZIONE DEL PIANO OPERATIVO COMUNALE DENOMINATO "POCTEMATICO ARTISTICO MUTONIA – LUOGO DEL CONTEMPORANEO";

Motivi aggiunti:

DELLA DELIBERAZIONE GIUNTALE 25/2/2015 N. 12, RECANTE L'APPROVAZIONE DELLA CONVENZIONE PER L'UTILIZZO – DA PARTE DELL'ASSOCIAZIONE MUTONIA – DELL'AREA DEMANIALE A MARGINE DEL FIUME MARECCHIA;

DI OGNI ATTO CONNESSO E CONSEGUENTE, COMPRESA LA SCRITTURA PRIVATA DELL'11/5/2015 PER L'UTILIZZO DELL'AREA DI CUI SOPRA AFFIDATA IN CONCESSIONE AL COMUNE;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Santarcangelo di Romagna e di Mac Farlane John Andrew Craig in entrambi i ricorsi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 settembre 2020 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A. Con l'introdotta gravame r.g. 437/2014 l'esponente – che abita con la famiglia a ridosso dell'insediamento di scultori e *performers* denominato "*Mutoid Waste Company*" – insorge avverso il provvedimento che ha rimosso, *ex art. 21-quinques*, le precedenti intimazioni a demolire manufatti abusivi.

B. Sulla vicenda è già intervenuto questo T.A.R. il quale, con sentenza 2/5/2013 n. 334, ha riconosciuto la fondatezza del ricorso n. 879/2012, in quanto <<*come*

già rilevato da questo Tribunale con ordinanza cautelare n. 701/2012, appare fondato ed assorbente e il vizio di difetto di istruttoria dedotto secondo motivo; invero, a fronte di una diffida circostanziata da parte del ricorrente, il comune di Sant'Arcangelo di Romagna ha ritenuto di respingerla senza condurre un' adeguata istruttoria resa necessaria dall' indicazione, contenuta nella diffida, dell'esistenza nell'area di una pluralità di manufatti abusivi. D'altra parte la stessa nota del Dirigente di Settore del comune intimato del 20.11.2012, depositata a seguito di istruttoria disposta da questo Tribunale, indica l'esistenza nei luoghi di una serie di manufatti che devono essere oggetto di precisa qualificazione da parte del comune al fine di verificarne la compatibilità con le norme in materia urbanistica ed ambientale>>.

C. Nel seguito, il Comune ha adottato le ordinanze poi revocate (13/6/2013 n. 41 – doc. 3-bis – e 12/8/2013 n. 50 di rettifica degli errori materiali pregressi) recanti l'intimazione a ripristinare lo stato dei luoghi su oltre 20 piazzole e a demolire molteplici manufatti – camper, roulotte, pullman, furgoni, container, tettoie, cassoni – abusivamente realizzati in area demaniale sottoposta a vincolo paesaggistico. Contro le ordinanze predette veniva proposto ricorso (r.g. 782/2013), la cui domanda cautelare veniva rigettata. Con decreto presidenziale 29/4/2019 n. 159 è stata dichiarata la perenzione.

D. Lamenta il ricorrente che l'ordinanza non è mai stata eseguita dai destinatari, e che l'amministrazione è rimasta inerte. Quest'ultima, per legittimare i manufatti, il 5/12/2013 ha adottato uno specifico Piano Operativo Comunale Tematico (il Parco Artistico Mutonia, "Luogo del contemporaneo") per sanare gli abusi sull'area (doc. 4). Riferisce il ricorrente di aver formulato specifiche osservazioni contro il predetto POC, trattandosi di abusi indiscutibili in area soggetta a vincolo di tutela, presso la quale né il PSC né il PTCP sovraordinato ammettono nuove costruzioni.

E. L'intimato Comune ha quindi adottato il provvedimento di revoca gravato in questa sede, espressamente condizionato "all'esito favorevole alla permanenza dell'insediamento del percorso redazionale del POC tematico". L'atto di rimozione dà

conto dell'incoerenza e dell'incompatibilità della demolizione e rimessa in pristino – pur incontestabili dal punto di vista giuridico-amministrativo al momento della loro adozione – con le nuove scelte politico-amministrative. Inoltre, richiama a sostegno i pareri favorevoli rilasciati dalla Soprintendenza ai Beni Architettonici e Paesaggistici per le Province di Ravenna, Ferrara, Forlì-Cesena e Rimini il 30/7/2013 e dalla Soprintendenza per i Beni Storici, Artistici e Etno Antropologici delle Province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini il 28/8/2013.

F. Con gravame ritualmente notificato e tempestivamente depositato presso la Segreteria della Sezione, il ricorrente impugna il provvedimento di revoca in epigrafe, deducendo i seguenti motivi in diritto:

a) Violazione dell'art. 21-*quinques* della L. 241/90.

b) Eccesso di potere per sviamento, lesione dei principi di imparzialità e buon andamento, carenza dei presupposti, motivazione illogica e pretestuosa, in quanto i pareri acquisiti non giustificherebbero la permanenza delle costruzioni erette *contra legem*, e alcuna valenza giuridica potrebbe essere attribuita a un POC neppure approvato.

G. Si sono costituite in giudizio le parti intime, opponendo eccezioni in rito e chiedendo la reiezione del gravame nel merito.

G.1 In punto di fatto, i controinteressati sottolineano che sin dall'inizio degli anni '90 un gruppo di artisti noti a livello internazionale – specializzati nella scultura e nella trasformazione dei rottami e degli scarti – si è stabilito in area demaniale in località Calatoio Ponte, lungo l'alveo fluviale del Fiume Marecchia, già destinata ad attività estrattiva e lavorazione ghiaie e poi dismessa. A loro avviso, l'insediamento ha apportato benefici sotto il profilo paesaggistico, in quanto il "campo" si presenta oggi come un parco naturale a cielo aperto, con ripristino della vegetazione autoctona e creazione di manufatti di pregio artistico. Sostengono che il Comune ha apprezzato il contributo culturale, la visibilità

mediatica e l'integrazione con la popolazione, e che ha ottenuto dalla Regione la concessione dell'area per 19 anni (cfr. atto 5/12/2002). Quest'ultima è stata poi ceduta in comodato alla comunità *Mutoid* con contratto 17/12/2003.

G.2 Il Comune, a sua volta, mette in luce che l'insediamento in oggetto, abitato da una singolare comunità la cui attività consiste nel trasformare oggetti di uso comune e rottami in opere di valore artistico, è ubicato in area prossima ad un corso fluviale. Rileva che il ricorrente ha presentato numerosi esposti e diffide per stimolare controlli e verifiche, sfociate in ricorsi (r.g. 161/2006; 1051/2007; 789/2012; 782/2013) rispetto ai quali non sono state riscontrate illegittimità (fuorché nell'ultimo caso): l'occupazione del terreno della comunità *Mutoid* avveniva in virtù di un titolo giuridico (comodato gratuito), venivano emesse autorizzazioni temporanee per l'installazione dei manufatti amovibili, e risulta riattivato un servizio igienico preesistente (già a servizio dell'attività estrattiva). Dopo l'emissione dell'ordinanza di rimozione secondo il Comune è mutato totalmente il quadro valutativo, dal momento che le due Soprintendenze per i beni Architettonici e Paesaggistici e per i beni Storici Artistici ed Etnoantropologici – riconoscendo e sottolineando espressamente il valore culturale di altissimo profilo dell'insediamento (tanto da considerarlo di rilevanza europea), raccomandavano al Comune di preservarlo e regolarizzarlo, ravvisando l'interesse alla sua conservazione e non riscontrandovi alcun pregiudizio sotto l'aspetto della tutela del vincolo ambientale. A detti qualificati indirizzi si aggiungevano i pareri favorevoli unanimi dei gruppi politici di Santarcangelo e un ampio movimento di cittadini (sono state raccolte 8000 firme di sostegno, pari a quasi la metà degli abitanti).

H. Nel frattempo, con deliberazione commissariale n. 94 del 22/5/2014 – pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione del 2/7/2014 – il POC è stato approvato in via definitiva. Sostiene il ricorrente che, con lo strumento urbanistico, il Comune ha voluto “condonare” una situazione di palese abusività

dell'insediamento abitativo, sovvertendo destinazioni urbanistiche sovraordinate conservative dei valori ambientali esistenti e pregiudicando i diritti del confinante.

I motivi dedotti contro il provvedimento sono i seguenti:

c) Falsa applicazione dell'art. 30 della L.r. 20/2000, eccesso di potere per difetto del presupposto, in quanto il POC si pone in conflitto con la pianificazione sovraordinata (PSC, PTCP, Piano delle Attività Estrattive).

d) Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, per le criticità evidenziate dal parere provinciale (espresso con deliberazione giunta 21/5/2014 n. 102), non risolte con il provvedimento di approvazione definitiva del giorno successivo.

e) Violazione dell'art. 30 della L.r. 20/2000 sotto altro profilo, in quanto il POC non può investire una limitata porzione di territorio, senza coordinamento con la parte restante.

f) Eccesso di potere per difetto del presupposto, illogicità e contraddittorietà, lesione dei principi che regolano l'attività edilizia, in quanto non si configura una "riqualificazione" di manufatti esistenti (che ne presuppone la regolarità edilizia) ma un'inammissibile sanatoria di una pluralità di abusi.

I. Di seguito, il Comune ha approvato una convenzione con gli occupanti dell'area, costituiti in Associazione, legittimando l'utilizzo illecito del bene pubblico. La Regione, con determinazione dirigenziale 5/12/2012, ha rilasciato al Comune una concessione per 19 anni per l'esercizio di attività ludico-artistiche, con possibilità di sosta di artisti e operatori.

L. Con motivi aggiunti depositati il 25/8/2015 parte ricorrente impugna gli atti in epigrafe, deducendo i seguenti vizi:

g) Violazione degli obblighi derivanti dalla concessione demaniale, eccesso di potere per sviamento, lesione degli obblighi di salvaguardia delle aree del demanio idrico.

h) Eccesso di potere per difetto di istruttoria e omessa valutazione del maggior carico urbanistico, inosservanza della normativa in materia di inquinamento acustico, in quanto non è stata verificata la presenza delle necessarie dotazioni territoriali e delle infrastrutture, né sono stati fissati limiti per le immissioni da rumore in orario diurno e notturno; in aggiunta, difetta una convenzione urbanistica attuativa del POC.

i) Illegittimità derivata dai vizi che affliggono il POC presupposto.

M. Il Comune e i controinteressati si sono costituiti anche nel secondo giudizio, formulando eccezioni in rito e chiedendone il rigetto nel merito. In punto di fatto, puntualizzano che gli appartenenti alla comunità *Mutoid Waste Company* si ispirano a un'ideologia fortemente ecologista e ambientalista, specializzata nella scultura e nella trasformazione artistica dei rottami e dei materiali di scarto. Ribadiscono che l'area che li ospita è dismessa da tempo dall'attività estrattiva ma non è mai stata interessata da interventi di recupero ambientale (fino al loro arrivo).

N. Alla pubblica udienza del 6/5/2020 la trattazione del gravame è stata rinviata alla data odierna. Come si evince dal verbale di udienza *“Il Collegio accoglie l'istanza di riunione al ric. n. R.G. 1025/2014 e l'istanza di remissione in termini e di rinvio ai sensi dell'articolo 84 , comma 5, DL 18/2020 e fissa l'u.p. al 30/09/2020”*. All'udienza del 30/9/2020 il ricorso è stato chiamato per la discussione e trattenuto in decisione.

DIRITTO

I due ricorsi appaiono connessi sotto il profilo soggettivo e oggettivo e pertanto se ne dispone la riunione, potendo essere decisi con un'unica sentenza ai sensi dell'art. 70 del Codice del processo amministrativo.

Il ricorrente si duole dei provvedimenti, puntuali e di pianificazione, che hanno assentito e legittimato il mantenimento di una pluralità di manufatti abusivi in zona demaniale sottoposta a vincolo paesaggistico, ove è stato realizzato il Parco Artistico denominato Mutonia, *“Luogo del contemporaneo”*.

LE ECCEZIONI IN RITO

0.1 Il Comune ha eccepito l'inammissibilità del gravame per omessa impugnazione di atti presupposti immediatamente lesivi (cfr. deliberazione Commissariale 31/11/2014 n. 11, recante l'indirizzo rivolto al dirigente di assumere l'atto di revoca) e di pianificazione (atti di approvazione di PSC e RUE, di adozione del POC), come attestato dal dirigente (doc. 13). Anche i controinteressati hanno formulato eccezione di inammissibilità per omessa tempestiva censura della deliberazione commissariale di indirizzo, rispetto alla quale l'atto impugnato avrebbe contenuto sostanzialmente reiterativo.

L'eccezione è infondata.

0.1a In primo luogo, gli atti di approvazione di PSC e RUE non sono specificamente gravati né in sé contestati, ed anzi nel ricorso per motivi aggiunti vengono invocati a parametro di legittimità denunciando la loro inosservanza. Secondariamente l'impugnazione dell'atto di adozione del POC è una mera facoltà e non un onere da soddisfare a pena di decadenza, potendo le doglianze essere sollevate nei confronti del provvedimento di approvazione (come nei fatti avvenuto).

0.2b L'atto di indirizzo, di per sé, non riveste attitudine immediatamente pregiudizievole, e pertanto non deve essere oggetto di tempestiva impugnazione (Consiglio di Stato, sez. V – 29/1/2020 n. 718). In quanto deliberazione priva di sostanziale connotazione lesiva, dal suo annullamento il ricorrente non conseguirebbe alcuna utilità: ogni mezzo di tutela deve correttamente essere fatto valere avverso le determinazioni successive, poste in essere dal competente organo gestionale, ove suscettibili di arrecare un vulnus alla sfera giuridica. Come ha messo in evidenza T.A.R. Sicilia Catania, sez. I – 6/7/2020 n. 1639 *“La deliberazione, del resto, per la sua natura ed in ragione dell'assetto delle competenze degli organi, non avrebbe potuto spiegare effetti vincolanti nei confronti dei dirigenti, preposti in via esclusiva all'attività gestionale ai sensi dell'art. 2, comma 3, L.R. n. 23 del 1998 e dell'art.*

107, comma 5, D.Lgs. n. 267 del 2000 (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, n. 26 maggio 2020, n. 1132)”.
 0.2 I controinteressati hanno sollevato eccezione di carenza di legittimazione e interesse ad agire nel gravame r.g. 1025/2014, per omessa prova concreta della specifica lesione inferta alla propria sfera giuridica (la mera prossimità non sarebbe sufficiente).

L'eccezione non è persuasiva.

0.2b Anche aderendo all'indirizzo per il quale la *vicinitas*, cioè lo stabile collegamento con la zona interessata dall'intervento, può ritenersi fondamento della legittimazione ad agire purché sia accompagnata dalla presenza di una lesione concreta ed attuale della posizione soggettiva di chi impugna il provvedimento (Consiglio di Stato, sez. IV – 10/2/2020 n. 1011), nel caso di specie soccorre la positiva dimostrazione di un danno certo o altamente probabile: l'atto di autotutela, il POC e la convenzione producono l'effetto di legittimare una serie di opere edilizie abusive, rispetto alle quali i beni del ricorrente si trovano in posizione ravvicinata: per comune esperienza, un insediamento contiguo è in grado di provocare un decremento del valore di mercato o dell'utilità degli immobili di proprietà. Peraltro, nel gravame r.g. 1025/2014 l'esponente ha fornito argomenti di prova (cfr. doc. 4) sui pregiudizi arrecati, consistenti nei disagi derivanti dalle feste organizzate con musica ad alto volume.

IL MERITO: gravame r.g. 437/2014

1. Parte ricorrente deduce la violazione dell'art. 21-*quinques* della L. 241/90, dal momento che:

- l'ordinanza, seppur sottoposta a condizione, rimuove il provvedimento restrittivo con effetto immediato;
- la disposizione legislativa applicata può investire solo provvedimenti a effetti durevoli, mentre l'ordine di demolizione ha operatività istantanea;

- la revoca è connotata da discrezionalità e non si concilia con gli atti vincolati, per i quali non è ammessa alcuna valutazione di opportunità;
- l'ordinanza rimossa non richiede una specifica valutazione sull'interesse pubblico, in quanto se si ammettesse un ripensamento si rimetterebbe all'apprezzamento dell'amministrazione il mantenimento o meno delle opere abusive.

La censura è priva di pregio giuridico.

1.1 La norma di cui all'art. 21-*quinquies* comma 1 della L. 241/1990 – che disciplina l'istituto generale della revoca dell'atto amministrativo – circoscrive la platea dei provvedimenti revocabili a quelli ad efficacia durevole: essi sono in grado di produrre ancora i propri effetti nel momento in cui l'amministrazione ne valuta la perdurante operatività, con la conseguenza che fuoriescono dalla previsione quelli ad efficacia istantanea, quelli interamente eseguiti e quelli che hanno determinato una consumazione del potere in capo all'autorità emanante (Consiglio di Stato, sez. IV – 19/9/2019 n. 6240).

1.2 Il Collegio condivide in termini generali l'anzidetta impostazione, e ritiene che la revoca disciplinata dalla L. 241/90 riguardi in via principale gli atti a efficacia durevole o tendenzialmente permanenti. Infatti, il comma 1-bis, nel regolare l'ipotesi specifica della rimozione “... di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea” che “*incida su rapporti negoziali*” presuppone l'utilizzo dell'istituto anche nei confronti di atti che producono effetti istantanei, i quali per qualsivoglia ragione non abbiano ancora trovato attuazione.

1.3 Nel caso di specie, la disposta revoca non si dirige nei confronti di un provvedimento ad effetti continuativi, ma investe un ordine che non ha ancora esaurito gli effetti tipici che lo connotano, non essendosi ancora realizzati il concreto ripristino dello stato dei luoghi, l'esecuzione d'ufficio ovvero l'acquisizione coattiva al patrimonio comunale.

1.4 L'ammissibilità della revoca nel peculiare caso esaminato consente di riportarsi alle condizioni previste dal legislatore, e in particolare ai "*sopravvenuti motivi di pubblico interesse*" e alla "*nuova valutazione dell'interesse pubblico originario*", non rinvenendosi un'attribuzione di vantaggi economici (cfr. art. 21-*quinques* comma 1). Come hanno sostenuto le difese delle parti resistenti, nella fattispecie la scelta di mantenere l'insediamento trae sostegno dalla riconosciuta preminenza dell'interesse pubblico culturale, artistico e paesaggistico, che ha stimolato l'avvio del procedimento di adozione di un POC specifico. E' assodato che alcun ripensamento dell'amministrazione è ordinariamente ammesso a fronte di un illecito edilizio acclarato, che legittima un'attività repressiva totalmente priva di discrezionalità; tuttavia, il vincolo all'azione amministrativa risulta (eccezionalmente) depotenziato a seguito della concorde valutazione degli Enti preposti alla tutela di interessi pubblici costituzionalmente tutelati.

2. L'esponente lamenta altresì l'eccesso di potere per sviamento, la lesione dei principi di imparzialità e buon andamento, la carenza dei presupposti, la motivazione illogica e pretestuosa, in quanto i pareri acquisiti non giustificerebbero la permanenza di costruzioni erette *contra legem* (la Soprintendenza di Bologna richiama la necessità delle necessarie regolarizzazioni, invero non possibili perché si darebbe vita a una lottizzazione abusiva); inoltre, alcuna valenza giuridica potrebbe essere attribuita al POC (neppure approvato), dato che solo in fase attuativa potrà essere valutata la compatibilità delle opere abusive: occorrerebbero specifiche istanze di accertamento di conformità e comunque il Piano predetto non avrebbe determinato un mutamento della situazione di fatto tale da giustificare la revoca.

L'articolata doglianza non è passibile di positivo scrutinio.

2.1 Il 30/7/2013 la Soprintendenza ai Beni Architettonici e Paesaggistici delle Province di BO, FE, FC, RA, RN, ha affermato che, all'arrivo del gruppo di artisti nel 1990, l'area versava in condizione di degrado paesaggistico a seguito

dell'abbandono dell'attività estrattiva, mentre con lo sviluppo dell'attuale insediamento la copertura arborea ha ripreso un costante sviluppo con diffusa vegetazione spontanea e *“una pressoché assente percepibilità delle forme artificiali, a beneficio di quelle naturali e tipiche delle aree fluviali, sia per lo smantellamento completo che lo sviluppo dell'insediamento Mutoid ha comportato degli impianti e manufatti legati alla precedente attività di lavorazione inerti, sia per la schermatura vegetazionale dell'intero perimetro del sito”*. Ha sostenuto che *“Al suo interno, l'insediamento si presenta come un luogo in cui lo sguardo è primariamente attirato da una serie di installazioni artistiche di notevole interesse ... Ad esse si affiancano manufatti a carattere residenziale e di laboratorio che si configurano all'occhio del visitatore più come sculture aeree chiuse o parzialmente aperte che come edificazioni assumendo un carattere di precarietà acuito dall'assenza di opere in muratura, fatte salve quelle legate alla precedente attività di cava ...”*. Tali aspetti hanno comportato che nel tempo *“l'area abbia assunto caratteri identitari specifici e di grande unicità per l'assoluta singolarità dell'insediamento, ma al tempo stesso non possono dirsi ... in contrasto con il paesaggio tutelato”*. Le stesse strutture abbandonate dell'attività estrattiva e delle varie fabbriche hanno rappresentato la materia prima per la creazione delle installazioni *“forme d'arte che nascono proprio dalla mutazione dei rifiuti della tecnologia moderna e che hanno reso noti i Mutoid in ambito internazionale”*.

Il 25/8/2013 la Soprintendenza per i Beni Storici e Artistici ha elaborato una relazione che riconosce l'interesse europeo delle opere esposte (per le quali si auspica una catalogazione) e sottolinea che il sito è, *“nella sua globalità, un grande e sui generis atelier, un insediamento-laboratorio di artisti, un cantiere, con tutte le caratteristiche dei lavori in corso, un spazio dove sono accumulate le materie prime nell'attesa che la creatività Mutoid ne realizzi una vocazione formale”*; raccomanda quindi di conservare questa *“realtà creativa”* con l'elaborazione di un progetto che attui le necessarie regolarizzazioni e che preservi l'identità di Mutonia come *“luogo del contemporaneo”*.

2.2 I due pareri – espressamente richiamati dal provvedimento impugnato – sono stati espressi dalle amministrazioni istituzionalmente competenti alla

protezione dell'ambiente, del paesaggio e dei beni storici e artistici. Le ampie e univoche riflessioni sviluppate – recepite nel POC adottato – hanno reso l'ordinanza di demolizione e remissione in pristino non più in linea con la volontà del competente soggetto pianificatore: quest'ultima è in altri termini divenuta incompatibile con gli effetti tipici del provvedimento repressivo assunto in precedenza. L'evoluzione successiva del processo di programmazione dell'assetto dell'area coinvolta è stata poi coerente con l'*input* proveniente dalla Soprintendenza ai Beni Architettonici e Paesaggistici e dalla Soprintendenza per i Beni Storici e Artistici. In ogni caso, per quanto attiene all'oggetto del gravame, i significativi elementi di cui si è dato conto (pareri e POC adottato) hanno avallato e legittimato il *revirement* contestato in questa sede: la revoca risulta in buona sostanza supportata da sufficienti ragioni giustificatrici, mentre le censure sul POC perfezionato saranno esaminate nel seguito.

2.3 Non va sottaciuto, comunque, che il profilo fondante della complessiva rivalutazione dell'insediamento – ossia il fatto che sono state realizzate opere d'arte, oggetto di elaborazione creativa di alto livello – non è minimamente in discussione, come riconosce lo stesso ricorrente a pagina 6 (parte finale) della memoria del 29/7/2020 nel ricorso r.g. 1025/2014.

IL MERITO: gravame r.g. 1025/2014

3. Il Sig. Ricci lamenta anzitutto la falsa applicazione dell'art. 30 della L.r. 20/2000 e l'eccesso di potere per difetto del presupposto, in quanto:

- secondo l'art. 80 della L.r. il POC deve allinearsi alle previsioni del PSC, il cui compito (art. 28) è quello di valutare, tra l'altro, consistenza, localizzazione e vulnerabilità delle risorse naturali e antropiche, di indicare le soglie di criticità e di fissare le condizioni di sostenibilità degli interventi;
- il PTCP della Provincia di Rimini classifica l'area, in buona parte, quale zona di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua (art. 29 NTA), di collegamento ecologico di rilevanza regionale (art. 25 comma 4 b), porzione di

Siti di importanza Comunitaria (SIC) e Area di ricarica della falda (artt. 14.2 e 3.3) nonché esondabile (artt. 8 e 3);

- il PSC la inquadra come *“Area di valore naturale e ambientale”*, vietando nuove costruzioni salvi gli *“interventi di conservazione, restauro ambientale, difesa e ricostruzione degli equilibri idraulici e idrogeologici”* (art. 70); inoltre la destina al soddisfacimento di dotazioni territoriali (“coll. C2”);

- il POC approvato, prevedendo nuovi fabbricati residenziali e artigianali, si pone in insanabile contrasto con la pianificazione sovraordinata;

- è violato anche l’art. 19 delle NTA del Piano delle Attività Estrattive (PAE), il quale stabilisce che in fregio al Fiume Marecchia le aree vengano recuperate con finalità di rinaturalizzazione e destinazione agricola; l’art. 12 comma 4 del PSC introduce il regime delle aree interessate da attività estrattive dismesse.

Le prospettazioni non meritano condivisione, a prescindere dalle questioni in rito sollevate.

3.1 Va preliminarmente ribadito che si discorre di un progetto di valorizzazione che investe opere di elevato spessore artistico: il fine perseguito è quello di recuperare un’area degradata (sulla quale insistevano le strutture abbandonate dell’attività estrattiva) preservando Mutonia quale Parco artistico, in cui le varie componenti – sculture e interventi creativi – si collocano perfettamente nel contesto paesaggistico (cfr. pareri delle due Soprintendenze). I *Mutoid* hanno trasformato l’ex cava in un laboratorio creativo a cielo aperto, oggetto di studi specialistici e di visite degli appassionati d’arte.

3.2 L’invocato art. 30 della L.r. 20/2000 per tempo vigente sancisce che il POC *“è lo strumento urbanistico che individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio ...”* (comma 1), che definisce tra l’altro *“le dotazioni territoriali da realizzare o riqualificare e delle relative aree, nonché gli interventi di integrazione paesaggistica”* (comma 2 lett. e), e disciplina *“i progetti di tutela, recupero*

e valorizzazione del territorio rurale di cui all'art. 49 nonché la realizzazione di dotazioni, ecologiche o di servizi ambientali negli ambiti agricoli periurbani” (comma 6).

Riferisce la difesa dell'amministrazione che il PSC, per le aree di valore naturale ambientale (AVN), prevede all'art. 70 che *“negli ambiti in oggetto il PSC definisce un assetto insediativo e infrastrutturale del territorio in armonia con le finalità di tutela dell'ambiente naturale; il POC ha il compito di coordinare interventi di conservazione, restauro ambientale, difesa, ricostituzione degli equilibri idraulici e geologici, previsioni relative alle trasformazioni insediative ed infrastrutturali che direttamente o indirettamente comportino effetti su tali ambiti”*. Il successivo art. 79 puntualizza, sulla modalità di attuazione degli spazi collettivi, che *“tenuto conto delle dotazioni esistenti il PSC definisce nella cartografia e nelle schede normative il fabbisogno di attrezzature e spazi collettivi da realizzare”* rimandando *“in sede di POC il compito di articolare e specificare nelle diverse tipologie di attrezzature la dotazione complessiva fissata dal PSC programmando la contemporanea realizzazione ed attivazione delle attrezzature degli spazi collettivi connessi nonché individuando gli spazi e le attrezzature collettive che devono essere realizzate nell'arco di tempo della propria validità”*.

3.3 Dunque, nel solco tracciato dalla disposizione legislativa regionale, in un ambito territoriale rurale come quello di cui si controverte il PSC demanda al POC l'elaborazione della pianificazione di dettaglio, finalizzata alla conservazione, restauro ambientale, difesa, ricostituzione degli equilibri idraulici e geologici, previsioni relative alle trasformazioni insediative ed infrastrutturali. Come specificato nelle controdeduzioni alle osservazioni presentate sul POC tematico (doc. 21 controinteressati) il progetto comprende la *“riqualificazione ambientale di un'area sede di un'attività di escavazione ormai dismessa, con evidente stato di degrado degli edifici realizzati per tale attività e con un'area circostante da rinaturalizzare”*.

3.4 Il POC tematico oggetto di impugnativa risulta dunque in sintonia con il dettato legislativo e la pianificazione sovraordinata (PSC), e così pure con le invocate disposizioni del PTCP, rispetto alle quali il parere provinciale espresso il

21/5/2014 è stato assunto in senso favorevole con prescrizioni, alle quali è stata data tempestiva risposta (cfr. doc. 22 controinteressati).

3.5 Il POC trae ispirazione dalla duplice esigenza del recupero ambientale-paesaggistico dell'ex cava e della salvaguardia storica e artistica di Mutonia. In tale direzione, l'elaborato 3 (allegato 003 Comune) prevede una serie di interventi a carico di Comune (raccolta e smaltimento eternit, riqualificazione delle aree di sosta nella viabilità di accesso, mitigazione e verde di ambientazione, ristrutturazione edifici esistenti per usi collettivi e pubblici con strutture amovibili) e di *Mutoid* (recinzione, manutenzione atelier e residenze, realizzazione di opere artistiche, raccolta del materiale destinato alle opere d'arte, pulizia e mantenimento dell'area) secondo i titoli abilitativi indicati dalle leggi vigenti e nel rispetto delle normative ambientale, edilizia e sismica.

3.6 Non sussiste neppure la lamentata inosservanza dell'art. 19 delle NTA del Piano delle Attività Estrattive (PAE), in quanto l'intendimento è proprio quello del recupero e della rinaturalizzazione in fregio al fiume Marecchia.

4. Con successivo motivo parte ricorrente si duole dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto il parere provinciale (espresso con deliberazione giuntale 21/5/2014 n. 102) ha messo in luce l'omessa analisi del possibile impatto ambientale degli atelier e delle residenze, la carenza dell'indagine dell'interferenza sulla biodiversità (l'area è tutelata ai sensi della L.r. 6/2005), il mancato compimento della valutazione di incidenza (previsto dalla tabella F della DGR 1191/2007 per le incidenze significative sui siti Natura 2000, anche se ubicati all'esterno), il deficit delle misure di monitoraggio; dette lacune non sarebbero risolte con il provvedimento di approvazione definitiva, assunto il giorno successivo.

Il motivo è privo di fondamento.

4.1 Il Comune ha affrontato le criticità illustrate redigendo l'elaborato (di 4 pagine) di *"risposta alle prescrizioni e osservazioni della Provincia"*. In ordine al mancato

compimento della valutazione di incidenza, la *Valsat* è stata integrata con l'elaborato 5.2, che ha approfondito anche il profilo dell'interferenza con il sito Rete Natura 2000 (doc. 15 controinteressati). La censura sollevata perde quindi consistenza, in difetto di puntuali deduzioni avverso l'ulteriore istruttoria compiuta, sfociata nel documento aggiuntivo.

5. Il Sig. Ricci deduce poi la violazione dell'art. 30 della L.r. 20/2000 sotto altro profilo, in quanto il POC non potrebbe investire una limitata porzione di territorio senza un coordinamento con la parte restante, come si evincerebbe anche dalla mancanza di contenuti nel *"Documento programmatico per la qualità urbana"*; sarebbe inaccettabile l'affermazione/giustificazione dell'incremento delle dotazioni territoriali della città, quando sono espressamente previsti edifici destinati alla residenza degli artisti e degli ospiti.

L'impostazione non è condivisibile.

5.1 In primo luogo, né l'art. 30 della L.r. 20/2000 né il PSC escludono interventi di tipo settoriale, che investono un ambito territoriale limitato. Peraltro, il POC tematico assume una specificità peculiare alla luce di un insediamento localizzato presso un'area precisa (l'ex cava dismessa). In aggiunta, nelle controdeduzioni il Comune ha sottolineato che *"Proprio la contestuale elaborazione di un POC a carattere generale, dotato di tutti i requisiti previsti dall'art. 30 della L.r. 20/2000, ha consentito di limitare i contenuti del POC tematico Mutonia ..."*.

5.2 Sull'altro aspetto, il gruppo di artisti è insediato in loco da molto tempo (circa 30 anni) e ciononostante la destinazione residenziale è assai circoscritta. Le abitazioni, affiancate dai manufatti a vocazione artistica, sono contingentate in base all'accordo convenzionale, che fissa un limite complessivo di 30 persone (cfr. art. 6 convenzione - doc. 1 che accompagna i motivi aggiunti di parte ricorrente).

6. Con l'ulteriore doglianza (lettera f dell'esposizione in fatto) l'esponente si duole dell'inammissibile sanatoria di una pluralità di abusi, in luogo della

dichiarata “riqualificazione” di manufatti esistenti (che ne presuppone la regolarità edilizia). L’asserzione non persuade per le ragioni già ampiamente illustrate nei paragrafi precedenti, ai quali si rinvia.

IL MERITO: motivi aggiunti al gravame r.g. 1025/2014

7. Parte ricorrente deduce la violazione degli obblighi derivanti dalla concessione demaniale, l’eccesso di potere per sviamento, la lesione degli obblighi di salvaguardia delle aree del demanio idrico, in quanto:

- la concessione prevede, a pena di decadenza, il divieto di sub-concedere o affittare il bene, mentre l’utilizzo dell’area è stato indebitamente assegnato all’Associazione Mutonia fino alla scadenza dei 19 anni;
- gli insediamenti realizzati vanno ben oltre i limiti stabiliti dalla concessione, la quale prevede la sola possibilità di sosta con divieto di modifica dello stato dei luoghi, mentre si è realizzato un vero e proprio insediamento abitativo con interventi edilizi comportanti una rilevante trasformazione del territorio;
- non sono state recepite le prescrizioni regionali di mantenere una fascia non inferiore a 5 metri dal corso d’acqua (con divieto assoluto di edificazione), né viene rispettato il Piano Stralcio di Bacino per l’Assetto Idrogeologico (PAI) che esclude nella fascia arginale del fiume qualsiasi insediamento abitativo.

La doglianza è infondata.

7.1 Anzitutto, il titolo giuridico con il quale il gruppo *Mutoid* ha usufruito in passato dell’area era il comodato d’uso privatistico, notoriamente revocabile *ad nutum*.

7.2 Sullo specifico contenuto della concessione, l’art. 15 comma 3 della L.r. 7/2004 per tempo vigente statuisce che *“Le aree del demanio idrico sono concesse, con preferenza rispetto ai privati, ad Enti locali, singoli o associati per finalità di tutela ambientale e per la realizzazione di interventi di recupero o valorizzazione finalizzati anche alla fruizione pubblica. Tali Enti si rapportano con i soggetti privati per consentirne l’utilizzo a scopo sociale o ricreativo. Il comma successivo dispone che:*

“Nel rilascio e nel rinnovo delle concessioni l’Amministrazione regionale osserva i seguenti criteri di priorità relativi all’uso richiesto:

a) tutela della biodiversità e riqualificazione ambientale;

b) realizzazione di opere e infrastrutture di interesse pubblico nel rispetto delle caratteristiche ambientali dell’area”.

7.3 Il Comune concessionario è dunque legittimato dalla norma primaria a individuare soggetti privati per un uso *“sociale o ricreativo”*, secondo criteri di priorità che nella fattispecie appaiono pienamente rispettati. La norma richiamata deve costituire ausilio interpretativo dell’art. 5.1 lett. h) dell’atto concessorio, che vieta la sub-concessione e l’affitto, mentre la convenzione con l’Associazione Mutonia prevede un mero utilizzo della porzione demaniale nell’ambito del programma di valorizzazione e di qualificazione ambientale e paesaggistica dell’*ex cava*, in piena sintonia con il dettato legislativo.

7.4 Per il resto, osserva il Collegio che:

- non risultano violati i vincoli stabiliti dalla concessione per le prevalenti ragioni di salvaguardia dell’iniziativa artistica – adeguatamente inserita nel contesto paesaggistico – rispetto all’insediamento residenziale (limitato e governato da regole stringenti);

- sotto il profilo della sicurezza idraulica il Comune ha dedotto che l’area non è classificata *“a rischio”* dal PAI; inoltre, nelle controdeduzioni alle osservazioni si afferma che il servizio tecnico di Bacino ha espresso parere favorevole, mentre l’Autorità di Bacino ha approvato con prescrizioni; non è comprovata l’esistenza di abitazioni a distanza inferiore ai 5 metri dal corso d’acqua.

8. E’ infondata – a prescindere dai profili in rito – anche l’ulteriore censura sollevata al par. h) dell’esposizione in fatto.

8.1 Si è già argomentato sul limitato carico urbanistico e sulle dotazioni territoriali (rispetto a queste ultime sono previsti interventi puntuali e di azioni di controllo). L’impatto acustico ha trovato approfondimento specifico

all'elaborato 10 allegato al Piano (doc. 20 controinteressati), ove si conclude nel senso della compatibilità delle attività esistenti (pag. 25). Quanto ai possibili effetti di iniziative culturali aperte al pubblico, l'art. 3 della scrittura privata rinvia alle disposizioni sulle manifestazioni temporanee e al regolamento di Polizia locale, con la previsione di evitare ordinariamente rumori molesti nelle fasce protette (dalle 14:30 alle 16:30 e dalla 24:00 alle 07:00), con l'obbligo di dare informazione preventiva al Comune (15 giorni), e di consegnare la documentazione relativa all'impatto acustico.

8.2 La mancanza di una convenzione attuativa del POC non si ripercuote sulla validità dello strumento di base, e in ogni caso la scrittura privata, regolarmente sottoscritta, è idonea a regolare i rapporti tra le parti.

9. La reiezione di tutte le censure depotenzia la dedotta illegittimità derivata dai vizi che affliggono il POC presupposto.

10. In conclusione, le pretese avanzate da parte ricorrente devono essere integralmente rigettate.

11. La peculiarità e l'assoluta novità della vicenda giustifica la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti in epigrafe:

- respinge il ricorso r.g. 437/2014;
- respinge il gravame r.g. 1025/2014 e i motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

La presente sentenza è depositata presso con le modalità previste dal processo telematico, e la Segreteria della Sezione provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 30 settembre 2020

con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

Jessica Bonetto, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Stefano Tenca

IL PRESIDENTE

Giancarlo Mozzarelli

IL SEGRETARIO