

Spett.le

REGIONE ABRUZZO,

SPORTELLO REGIONALE  
AMBIENTALE

Procedimento PAUR 23/0386967

Popoli/Campoli, 15.03.2024

**OGGETTO: PARERE LEGALE- PROCEDIMENTO PAUR 23/0386967 DITTA FERRETTI SRL –  
Coltivazione e ripristino ambientale di una cava di ghiaia, sita in loc. Piano Delfico del  
Comune di Teramo – LR 3/2014 Art. 31 natura di rilevante interesse pubblico  
dell'intervento - contributo istruttorio ex art. 9 e 10 L 241/1990.**

Spett.le Autorità Competente,

nell'ambito del procedimento relativo al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ex art. 27 bis D.Lgs. 152/2006 per il progetto di coltivazione di una cava di inerti meglio specificato in epigrafe, in sede di **conferenza dei servizi dd. 16.02.2024** il rappresentante del servizio DPD021 ribadisce che all'attualità non è stato ancora soddisfatto il **requisito di cui all'art. 31 (trasformazione del bosco) della L.R. Abruzzo 3/2014** "Legge organica in materia di tutela e valorizzazione delle foreste, dei pascoli e del patrimonio arboreo della regione Abruzzo." , disponendo l'autorità competente a margine della stessa di presentare quanto richiesto da gli enti presenti entro il termine di 30 gg. dalla stessa. **Con la presente si da riscontro a quanto richiesto.**

In forza di ciò veniva richiesto a questo studio un parere legale circa la natura dell'interesse pubblico sotteso all'intervento richiesto e se lo stesso sia considerato "rilevante" nel nostro ordinamento giuridico, in relazione a quanto disposto dall'art. 31 della L.R. 3/2014.

## LA NORMA DI RIFERIMENTO

l'art. 31 della L.R. 3/2014 dispone:

### Art. 31

#### (Trasformazione del bosco)

1. *Costituisce trasformazione del bosco in altra destinazione d'uso qualsiasi intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione esistente finalizzata ad una utilizzazione del suolo diversa da quella forestale.*

2. *La riduzione di superficie del bosco e la trasformazione dei boschi in altra destinazione d'uso rivestono carattere di eccezionalità e sono autorizzate esclusivamente **per la realizzazione di opere di rilevante interesse pubblico** o per la realizzazione di viabilità forestale connessa alle attività selvicolturali e alla protezione dei boschi dagli incendi, e compatibilmente con la conservazione della biodiversità, con la stabilità dei terreni, con il regime delle acque, con la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento e di igiene ambientale locale."*

## LA FATTISPECIE CONCRETA

Procedimento PAUR 23/0386967 ditta FERRETTI srl – Coltivazione e ripristino ambientale di una cava di ghiaia, sita in loc. Piano Delfico del Comune di Teramo.

Il progetto interessa la coltivazione di una cava di ghiaia di cui l'autorità amministrativa ha già accertato l'esistenza e la coltivabilità e per cui la legge impone l'obbligo di coltivazione.

Il medesimo progetto nella medesima area è già stato oggetto di valutazione dell'autorità amministrativa competente e susseguente rilascio del titolo autorizzatorio della Regione DPC025/392 del 26/11/2018 recante: "*Cava di ghiaia in località "Piano Delfico" – Comune di TERAMO. Ditta CO.GE.PA. srl con sede in Via S. Gabriele, 6 (TE) Autorizzazione apertura cava di ghiaia.*" Provvedimento che ha accertato l'esistenza e la coltivabilità della cava insistente nei terreni del Comune di TERAMO distinti in Catasto al foglio di mappa n. 50 particelle nn.1089-1201-1215-1218-1199-1214-1219-1226-1269-1071-1217-1200-1220-1225 ed avente un volume netto pari a 1.470.000 mc. con il susseguente rilascio della prescritta autorizzazione ai sensi della L.R. 54/1983 e per cui in tale sede procedimentale gli enti interessati, i medesimi del procedimento PAUR in cui si interviene con il presente parere, hanno espresso la posizione della rispettiva amministrazione in relazione agli interessi tutelati da ciascuno. Nel menzionato procedimento sono stati acquisiti tutti i pareri e le autorizzazioni richieste dalle norme ivi comprese le

valutazioni sulla trasformazione del bosco di cui all'art. 31 della L.R. 3/2014, **e quindi già riconosciuta quale attività di rilevante interesse pubblico da codesta amministrazione** poiché a tal fine è stato disposto ed autorizzato un rimboschimento compensativo (stante la natura di rilevante interesse pubblico propria dell'attività estrattiva).

Accertata l'esistenza e la coltivabilità della cava, non ha avuto inizio la coltivazione della stessa, determinando ciò l'inizio del procedimento di decadenza da parte della Regione Abruzzo conclusosi con il provvedimento della Regione Abruzzo DPC025/217 del 03.09.2020 recante *"Cava di ghiaia in località "Piano Delfico" – Comune di TERAMO. Ditta CO.GE.PA. srl con sede in Via S. Gabriele, 6 (TE) L. n. 241/90 s.m.i., art. 10-bis e L.R. n. 54/83 s.m.i., art. 22 - lett. c) Decadenza provvedimento di coltivazione.*

Ne consegue che si è in presenza di una cava di cui è accertata l'esistenza e la coltivabilità quindi **"esistente"** ed a cui i proprietari del suolo corre l'obbligo di richiedere una nuova autorizzazione da parte di persona diversa da quella decaduta, con l'avviso che la mancata proposizione della nuova istanza determinerà la sottrazione del giacimento alla disponibilità privata, per il successivo affidamento in concessione, come previsto dagli art. 10, 22 e 23 della L.R. 54/1983 e dall'art. 45 del R.D. 1443 del 1927 (nel caso in esame l'amministrazione ha omesso l'apposizione del termine perentorio per la presentazione della nuova istanza in quanto già informata come in atti nell'ambito del quesito post dal sig. Di Carlo con nota del 23.07.2020 e per cui – non poteva essere diversamente – l'amministrazione regionale nota prot. 0244382/20 precisa *"dopo la decadenza del provvedimento autorizzativo della ditta COGEPA srl, nulla osta da parte di questo Servizio ad esaminare la proposta di apertura della medesima area di escavazione per la quale restano validi, non il provvedimento autorizzativo ma, tutti i pareri rilasciati, ancora validi, per il sito minerario interessato dalla futura attività estrattiva"*).

Per cui vi è l'obbligo di coltivazione del giacimento individuato ed esistente.

Acclarata l'esistenza del giacimento, il programma di coltivazione *rectius* **progetto di coltivazione** è anch'esso il medesimo oggetto della precedente autorizzazione, come verificabile e già in atti della stessa Amministrazione Competente del PAUR (cfr. Giudizio Comitato di Coordinamento Regionale per la VIA n. 1475 del 27.04.2010).

\*\*\*

## IL CONTESTO ORDINAMENTALE.

È necessario preliminarmente dare il giusto inquadramento all' "attività estrattiva" nel contesto dell'ordinamento giuridico al fine dare una corretta lettura interpretativa e così qualificare la rilevanza dell'interesse pubblico di cui è espressione.

L'attività estrattiva trova la sua disciplina nazionale nel R.D. 29 luglio 1927 n. 1443, essa è attività d'impresa di interesse pubblico generale, per cui, accertata l'esistenza e la coltivabilità del giacimento – sia esso su fondo privato o su demanio – vi è un interesse pubblico al suo razionale sfruttamento nell'interesse dell'economia nazionale (cfr. art 45 RD 1443/27 e LR Abruzzo 54/1983 art. 23 entrambi in materia di avocazione, Sentenza Corte Cost. n. 20/1967).

Su una classificazione e inquadramento delle lavorazioni minerarie il Giudice Costituzionale con la Sentenza 20/1967 ha ribadito infatti che *“il trattamento giuridico fatto alle cave e quello adottato per le miniere hanno una comune ispirazione, e che la coltivazione delle cave assolve a fini di utilità generale come quella delle miniere; per cui, nel diritto accordato al proprietario del fondo sulla cava che vi affiora, si immedesima una destinazione che lo fa divenire mezzo di realizzazione di un interesse pubblico, e sostanzialmente lo affievolisce. Le cave formano, è vero, una categoria di beni distinta dalle miniere. Ma l'art. 2 del predetto R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, le riunisce alle miniere sotto la denominazione di lavorazioni minerarie, delle quali le cave costituiscono la seconda classe...”* costituenti pertanto le cave, al pari delle miniere **beni per il soddisfacimento d'interessi collettivi primari poiché non beni “utili” alla produzione, ma “necessari” in quanto per loro natura insostituibili** (come precisato nella medesima pronuncia dal Giudice delle Leggi). Tant'è che la mancata coltivazione della cava da parte del proprietario del suolo su cui insiste, impone all'amministrazione di procedere all'estrazione sottraendo il giacimento alla disponibilità del privato – senza indennizzo alcuno in quanto bene funzionalizzato - e assegnandolo in concessione, come previsto dall'art. 45 del RD 1443/1925 e dalla legislazione regionale (art. 23 LR Abruzzo 54/1983). Per i suoli in questione infatti viene programmata una destinazione economica non più rimessa ad una libera scelta del proprietario secondo parametri di autonomia ma determinata da una messa a profitto necessaria del bene, in relazione alla quale la modalità di godimento vien prefigurata dal legislatore come strumentale al perseguimento delle finalità pubbliche connesse a quel bene, cosicchè la relativa titolarità giuridica viene tutelata non come generico interesse a qualsiasi forma di godimento, ma come interesse ad un godimento qualificato, che valga contestualmente e principalmente ad assicurare la gestione della cosa in termini di utilità collettiva oltre che individuale (Cfr. TAR Abruzzo sent. 211/1984). L'attività di cava, pertanto costituisce un interesse pubblico quantomeno **rilevante** (se non addirittura imperativo per i motivi di cui in prosieguo) ovvero il soddisfacimento di interessi collettivi primari e duraturi, poiché costituente bene “necessario” alla produzione (e non meramente “utile”) e quindi indispensabile e fondamentale nel contesto della politica economica e sociale per lo Stato e la società e di fondamentale importanza nella vita dell'individuo, sono infatti beni necessari senza i quali non vi sarebbe opere e strutture, funzionali sia a dare concreta attuazione, ad esempio, al diritto sociale all'abitazione,

bene primario e diritto fondamentale dell'individuo (C.cost. 404/1988) sia a consentire allo Stato di assicurare l'effettività dei diritti costituzionali mediante la realizzazione di opere a ciò necessarie, ad esempio il diritto alla Salute presuppone l'esistenza di strutture deputate a prestare tali servizi, ed una rete di infrastrutture per assicurare gli spostamenti per dare possibilità alla collettività di fruirne, diversamente sarebbe illusorio ed impossibile, così il perseguimento di altri interessi collettivi fondamentali di rango costituzionale (difesa e sicurezza nazionale, tutela e valorizzazione dei beni culturali). Parimenti la rilevanza dell'interesse pubblico è confermata dal fatto che è un interesse che per legge conforma e limita il diritto di proprietà dell'individuo come su specificato.

Tale interpretazione trova altresì conforto confrontando quanto riportato dall'art. 31 della LR 3/2014 e l'art. 8 del D.lgs. 34/2018 Testo unico in materia di foreste e filiere forestali.

Difatti il menzionato testo unico, nel disciplinare la trasformazione del bosco, all'art. 8 comma 2 recita testualmente *“È vietato ogni intervento di trasformazione del bosco che determini un danno o un danno ambientale ai sensi della direttiva 2004/35/CE e della relativa normativa interna di recepimento e che non sia stato preventivamente autorizzato, ove previsto, ai sensi dell'articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, delle disposizioni dei piani paesaggistici regionali ovvero ai fini del ripristino delle attività agricole tradizionali e della realizzazione di opere di rilevante interesse pubblico e di viabilità forestale connessa alle attività selvicolturali e alla protezione dei boschi dagli incendi, sempre che la trasformazione del bosco risulti compatibile con le esigenze di difesa idrogeologica, di stabilità dei terreni, di regime delle acque, di difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, di conservazione della biodiversità e di tutela della pubblica incolumità.”* Mentre al successivo comma 7 dispone che *“I boschi aventi funzione di protezione diretta di abitati, di beni e infrastrutture strategiche, individuati e riconosciuti dalle regioni, non possono essere trasformati e non può essere mutata la destinazione d'uso del suolo, fatti salvi i casi legati a motivi imperativi di rilevante interesse pubblico nonché le disposizioni della direttiva 2004/35/CE e della relativa normativa interna di recepimento.”* Come si vede una tutela rafforzata è posta dall'ordinamento nei confronti di boschi posti a protezione di abitati, beni e infrastrutture strategiche per cui non più sufficiente quale motivo di trasformazione del bosco la realizzazione di opere di **rilevante interesse pubblico** ma devono caratterizzarsi da motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

Sul concetto di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico è utile soffermarsi sul parere espresso dalla Commissione UE ai sensi dell'art. 6 par. 4 della Direttiva 92/43/CEE “Habitat” in relazione ad un programma estrattivo di una miniera di carbone:

“Piano operativo generale (“Rahmenbetriebsplan”) della miniera di Prosper Haniel (Germania)

*Per le sue caratteristiche geologiche e le infrastrutture disponibili, la miniera di Prosper Haniel e la possibilità di proseguirne le attività estrattive sono due elementi essenziali per realizzare gli obiettivi generali della politica energetica a lungo termine della Germania, sia a livello federale che regionale, ed in particolare a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e a mantenere la posizione di primo piano delle tecnologie europee nel settore dell'estrazione e della produzione di energia dal carbone. La chiusura della miniera di Prosper Haniel avrebbe ripercussioni socioeconomiche inaccettabili, sia dirette che indirette, per la regione, con una perdita immediata di posti di lavoro nel settore minerario e anche per le industrie a monte e i servizi a valle.” (Orientamenti interpretativi della Commissione ed .2007)*

Orbene detto parere della Commissione UE volto a valutare e bilanciare gli interessi di siti di particolare pregio naturalistico ha considerato caratterizzati da “motivi imperativi di rilevante interesse pubblico” l’attività estrattiva della miniera di carbone per garantire la sicurezza delle forniture per attuare la politica energetica tedesca sia a livello nazionale che locale e considerando inoltre che la chiusura avrebbe avuto pesanti ripercussioni socioeconomiche locali per la filiera produttiva e l’indotto.

Garantire la sicurezza dell’approvvigionamento di materie prime necessarie per consentire l’attuazione di programmi nazionali di realizzazione di opere ed infrastrutture - quale il PNRR – e salvaguardare sotto il profilo socioeconomico ed occupazionale gli operatori della filiera produttiva in ambito locale, emergono negli orientamenti interpretativi della Commissione UE quali “motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”.

Elementi che caratterizzano altresì il progetto di coltivazione della cava oggetto del presente parere che si connota quindi quale progetto preordinato a soddisfare *motivi imperativi di rilevante interesse pubblico* e tali da giustificare financo la trasformazione del bosco posto in posizione di maggior tutela ai sensi del comma 7 della art. 8 della D.lgs. 34/2018 rispetto a quanto disposto dal comma 2 dello stesso ovvero dall’art. 31 della L.R. 3/2014 che si limita al concetto di opera di rilevante interesse pubblico e che qui interessa.

\*\*\*

#### I CRITERI ERMENEUTICI DI RIFERIMENTO

L’interpretazione delle norme deve essere conforme ai giusti criteri ermeneutici per cui “*Ove l’interpretazione letterale sia sufficiente ad individuare, in modo chiaro ed univoco, il significato e la portata precettiva di una norma di legge o regolamentare, l’interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario della “mens legis”, il quale solo nel caso in cui, nonostante l’impiego del criterio letterale e del criterio teleologico singolarmente considerati, la lettera della norma rimanga ambigua, acquista un ruolo paritetico e comprimario rispetto al criterio letterale, mentre può assumere rilievo*

**prevalente nell'ipotesi, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo.** (Corte di Cassazione Sez. 3, Sentenza n. 24165 del 04/10/2018). L'interpretazione degli atti amministrativi va condotta alla stregua dei canoni di ermeneutica contrattuale, nonché del principio secondo cui **i possibili dubbi obiettivi sulla portata dell'atto amministrativo debbono essere risolti nel senso della sua conformità alla normativa in concreto applicata, anziché nel senso della difformità rispetto a questa** (Cass. Lav. 202.03.1988 n. 2214). La giurisprudenza di legittimità, in particolare, ha puntualmente precisato che *"l'interpretazione di un atto amministrativo a contenuto non normativo, risolvendosi nell'accertamento della volontà della p.a., ovvero sia di una realtà fenomenica obiettiva, rispetta quelle norme - in particolare, gli art. 1362, comma 2, 1363 e 1366 Cod. Civ. - che, dettate per l'interpretazione dei contratti, sono applicabili anche agli atti amministrativi, tenendo peraltro conto della natura dei medesimi nonché dell'esigenza della certezza dei rapporti e del buon andamento della pubblica amministrazione"* (si veda Cassazione civile, sez. lav., 23 luglio 2010, n. 17367). .

Soccorre inoltre il canone interpretativo per cui va valutato il comportamento complessivo delle parti anche successivo al provvedimento – art. 1362, comma 2 Cod. Civ. – , per quel che qui interessa, in relazione alla condotta della amministrazione che dapprima autorizza il progetto di coltivazione di cava con trasformazione del bosco e compensazione ai sensi dell'art. 31 della LR 3/2014 e quindi ha già riconosciuto il rilevante interesse pubblico dell'attività estrattiva, successivamente ne ribadisce la validità dei pareri espressi nel caso di successiva riproposizione del progetto, come ribadito con nota della Regione Abruzzo Servizio Politica Energetica del Territorio DPC025 prot. 0244382/20 del 12.08.2020.

Ciò posto e nei termini interpretativi su esposti, si formulano le seguenti

#### CONCLUSIONI

Il progetto oggetto del procedimento di PAUR ex art. 27 bis del D. Lgs. 152/2006 come specificato in epigrafe, attiene la coltivazione di un giacimento di sostanze minerali di seconda categoria (cava) di cui è già accertata dall'amministrazione l'esistenza e la coltivabilità in forza del provvedimento della Regione Abruzzo DPC025/392 del 26/11/2018 recante: *"Cava di ghiaia in località "Piano Delfico" – Comune di TERAMO. Ditta CO.GE.PA. srl con sede in Via S. Gabriele, 6 (TE) Autorizzazione apertura cava di ghiaia.* A causa del mancato inizio dei lavori di coltivazione è seguito il provvedimento di decadenza dell'autorizzazione *DPC025/217 del 03.09.2020 recante "Cava di ghiaia in località "Piano Delfico" – Comune di TERAMO. Ditta CO.GE.PA. srl con sede in Via S. Gabriele, 6 (TE) L. n. 241/90 s.m.i., art. 10-bis e L.R. n. 54/83 s.m.i., art. 22 - lett. c) Decadenza provvedimento di coltivazione,* rendendo con ciò necessario l'individuazione di un nuovo operatore



per la coltivazione del giacimento esistente come previsto dal combinato disposto degli art. 22 e 23 della LR 54/1983, attività amministrativa a destinazione vincolata.

Le cave, alla luce degli artt.1, 2 e 45 del RD 1443/1927 come ribadito dalla sentenza della **Corte Costituzionale n. 20/1967** e della LR Abruzzo 54/1983, in particolare con riferimento agli artt. 10,22 e 23 di quest'ultima, costituiscono **beni per il soddisfacimento d'interessi collettivi primari poiché non beni "utili" alla produzione, ma "necessari" in quanto per loro natura insostituibili**. L'attività di cava, pertanto costituisce un interesse pubblico quantomeno **rilevante** (se non anche imperativo per i motivi di cui in prosieguo) ovvero il soddisfacimento di interessi collettivi primari e duraturi, poiché costituente bene "necessario" alla produzione (e non meramente "utile") e quindi indispensabile e fondamentale nel contesto della politica economica e sociale per lo Stato e la società, funzionale ed assicurare concreta effettività a diritti fondamentali dell'individuo e a primari interessi costituzionali, ancor più in un momento storico caratterizzato dall'imponente domanda di materie prime necessarie per la realizzazione delle opere previste dalle risorse dei fondi di coesione e del PNRR.

Ciò posto detta attività consente la trasformazione del bosco ai sensi dell'art .31 della LR 3/2014 poiché **"opera d'interesse pubblico rilevante"**.

L'attività estrattiva, si caratterizza nel caso di specie quale motivo imperativo di rilevante interesse pubblico, secondo gli orientamenti della Commissione Europea in quanto preordinato a garantire la continuità delle forniture di materie prime per la realizzazione delle politiche economiche nazionali e salvaguardare il tessuto socioeconomico in ambito locale con riferimento alla filiera produttiva di riferimento volta nel caso di specie alla realizzazione delle opere pubbliche e dell'edilizia privata (Cfr. Orientamenti della Commissione art. 6 comma 4 direttiva 92/43/CEE "Habitat" ed. 2007 su richiamata).

Un tanto secondo l'interpretazione delle norme conforme ai criteri ermeneutici della letteralità e della sistematicità - coerenza con l'impianto legislativo che disciplina la materia (art.12 delle Preleggi e 1362 cod. civ.) - ulteriormente rafforzati dal criterio interpretativo della coerenza con la condotta delle parti (art. 1362 cod. civ.). Diversamente un'interpretazione per cui l'attività estrattiva oggetto del progetto di coltivazione di cui al presente procedimento non sia caratterizzata da un interesse pubblico "rilevante" sarebbe in contrasto sia con l'impianto normativo di settore e quindi non conforme al criterio della sistematicità, sia con il criterio interpretativo riferito al comportamento delle parti (1362 comma 2 cod. civ.) in quanto incoerente con la condotta della Regione Abruzzo che ha concesso l'autorizzazione del medesimo progetto di coltivazione nella medesima area con il provvedimento DPC025/392 del 26/11/2018 ed



autorizzando la trasformazione del bosco quindi già riconoscendo la natura rilevante dell'interesse pubblico relativo alla coltivazione della cava.

Infine, a margine di quanto esposto, si vuol qui precisare che, in considerazione della invarianza del quadro normativo di riferimento e dei vincoli presenti sull'area, nel procedimento in corso viene a rinnovarsi la valutazione dei pubblici interessi coinvolti, nel limite in cui emergano elementi nuovi tali da giustificare lo scostamento dalle valutazioni già espresse come riportati in atti in disponibilità delle amministrazioni - che sono parte del procedimento PAUR che qui interessa - relative al precedente procedimento conclusosi con il provvedimento DPC025/392 del 26/11/2018 inerente il medesimo progetto sulla medesima area.

Di che è parere.

Avv. Christian Salutari

Il presente parere è sottoscritto e fatto proprio dalla FERRETTI SRL e presentato nell'ambito del procedimento amministrativo in oggetto ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 9 e 10 della L. 241/90.

Ferretti srl

L'amministratore unico

Aldo Di Carlo

**SLS**  
**STUDIO LEGALE SALUTARI**  
**MILANO-MERANO-POPOLI**

---

*Avv. Christian Salutari*

*Avv. Federica Salutari*