

Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

Ricorso ex art. 116 c.p.a.

nell'interesse

della **Legambiente APS – Rete Associativa – ETS**, c.f. 80458470582, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Ing. Stefano Ciafani, nato a Roma il 23.04.1971, c.f. CFNSFN71D23H501Y, con sede in Roma (RM) alla Via Salaria n. 403, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, giusta procura rilasciata su file separato, da considerarsi unita al presente atto, dall'Avv. Diego Aravini, c.f. RVNDGI80P29D810O, del Foro di Roma, dall'Avv. Micaela Chiesa, c.f. CHSMCL63H41F205K, e dall'Avv. Umberto Fantigrossi c.f. FNTMRT58A18G535A, entrambi del Foro di Milano, ed elettivamente domiciliata presso lo studio legale del primo in 00195 Roma (RM) alla Via Oslavia n. 30, p.e.c.: diegoaravini@ordineavvocatiroma.org, micaela.chiesa@milano.pecavvocati.it e umberto.fantigrossi@milano.pecavvocati.it;

[ricorrente]

contro

il **Comune di Carrara** in persona del Sindaco in carica e legale rappresentante *pro tempore*, c.f. 00079450458 con sede in Carrara (MS) alla Piazza 2 Giugno n. 1, p.e.c. comune.carrara@postecert.it, domiciliato e difeso come per legge

[resistente]

nonché nei confronti

della **Calacatta Zeta S.r.l.**, c.f. 01254250457, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Carrara (MS) al Viale Eugenio Chiesa n. 2, p.e.c. calacattazeta@pec.it

della **IN.GR.A. S.r.l.**, c.f. 01432780466, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in S. Michele, Piazza al Serchio (LU), P.E.C.: ingrasrl@pec.it;

della **F.B. Cave S.r.l.** Società unipersonale, c.f. 00374100451, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Via Covetta 2 bis, Carrara (MS), P.E.C.; fbcavesrl@pecms.it;

della **Carrara Marble Way S.r.l.**, c.f. 01355100452, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Carrara (MS) alla Via Frassina n 51, P.E.C.: carraramarbleway2016@pec.it

[controinteressati]

per l'accertamento della illegittimità

- ove occorra, del provvedimento prot. n. 43277/2024 del 29.05.2024 del Comune di **Carrara (MS), Settore 7 Ambiente e Marmo, U.O. 7.1 Servizi Amministrativi (doc. 7)**, con il quale il medesimo ha opposto un parziale diniego avverso l'istanza di accesso alle informazioni ambientali *ex D. Lgs. 19.08.2005, n. 195, e/o civico ex D. Lgs. 14.03.2013, n. 33*, recapitata e consegnata all'Ente, a mezzo comunicazione via p.e.c. del 06.05.2023, e da quest'ultimo allibrata al protocollo n. 36463 del 07.05.2024;
- del provvedimento prot. n. 0060360/2024 del 24.07.2024, del Comune di Carrara (MS), Settore 7 Ambiente e Marmo, U.O. 7.1 Servizi Amministrativi (doc. 11), con il quale – all'esito della procedura di reclamo intentata dinanzi al Difensore Civico della Regione Toscana dall'Associazione odierna Ricorrente avverso il provvedimento di cui al punto che precede ed ignorando l'invito del medesimo Difensore Civico a consentire l'accesso integrale richiesto – l'Ente ha adottato un nuovo provvedimento di parziale diniego avverso la già menzionata istanza di accesso allibrata al protocollo n. 36463 del 07.05.2024;

nonché per la condanna

del Comune di Carrara a fornire alla Ricorrente tutti i dati come richiesti nella istanza prot. 36463 del 07.05.2024 (doc. 1).

Premesso, in fatto, che:

- 1.** in data 06.05.2024, la Legambiente APS – Rete Associativa – ETS, quale Associazione di tutela Ambientale riconosciuta dal (l'allora) Ministero dell'Ambiente con DM 29.02.1987, ai sensi degli artt. 13 e 18 della Legge 08.07.1986, n. 349, ha rivolto – ai sensi e per gli effetti del D. Lgs. 19.08.2005, n. 195, e/o del D. Lgs. 14.03.2013, n. 33 – al Comune di Carrara un'istanza ampiamente motivata ove fra le altre cose si legge quanto segue: “... *l'Associazione [...] con riferimento ai propri scopi statutari, al fine di evitare qualsivoglia pregiudizio ai propri diritti ed interessi, ovvero agli interessi collettivi e/o diffusi di cui è portatrice, da eventualmente tutelare anche in sede giudiziaria, è [...] a richiedere l'accesso ai dati, e/o documenti contenenti i dati, dei quantitativi annui (espressi in tonnellate) dei materiali estratti da ogni cava, ubicata in tutto e/o in parte nel territorio amministrativo del Comune di Carrara, nel periodo temporale compreso tra il 01 gennaio 2005 e il 31 dicembre 2023, suddivisi nelle tipologie in cui sono stati classificati nei rispettivi anni e recanti, in relazione a ciascuna cava, l'espressa indicazione della ragione sociale del concessionario e del soggetto effettivamente autorizzato all'esercizio dell'attività estrattiva ...*” (doc. 1);
- 2.** l'istanza in discorso veniva trasmessa al Comune odierno resistente a mezzo comunicazione di p.e.c. di pari data e allibrata al protocollo dell'Ente al n. 36463 del 07.05.2024;
- 3.** in data 14.05.2024, il Comune di Carrara con nota prot. 38640 di pari data, non inviata alla Ricorrente Associazione, trasmetteva la già menzionata istanza a sessantuno soggetti dal medesimo individuati come controinteressati rispetto all'istanza: soggetti di cui non veniva reso noto il nominativo e/o ragione sociale, presumibilmente coincidenti con i concessionari;

4. successivamente alcuni concessionari recapitavano, per conoscenza, all'Associazione odierna ricorrente diverse identiche comunicazioni indirizzate al Comune di Carrara con le quali manifestavano la propria opposizione all'accoglimento dell'istanza, motivata sotto diversi profili, ma non con riferimento ad esigenze di tutela di interessi economici e commerciali (doc. da 2 a 6);

5. con provvedimento del 29.05.2024, avente prot. 00433277, il Comune di Carrara dava atto (i) della legittimazione di Legambiente, (ii) del fatto che non occorresse specifica motivazione a sostegno della richiesta (ancorchè nella fattispecie ampiamente presente, nds), (iii) dell'importanza dei dati richiesti sotto il profilo storico ed artistico, (iv) e che la produzione degli stessi non fosse *“in alcun modo onerosa, sproporzionata o irragionevole”* (doc. 7, atto impugnato);

6. nonostante queste premesse e senza alcuna previa comunicazione dei motivi ostativi all'integrale accoglimento dell'istanza di cui trattasi, rappresentava di aver accolto *“... parzialmente l'istanza di cui all'oggetto, consentendo all'istante di accedere ai dati dei quantitativi annui (espressi in tonnellate) dei materiali estratti da ogni cava, ubicata in tutto e/o in parte nel territorio amministrativo del Comune di Carrara, nel periodo temporale compreso tra il 01 gennaio 2005 e il 31 dicembre 2023, suddivisi nelle tipologie in cui sono stati classificati nei rispettivi anni, senza alcuna espressa indicazione della cava, della ragione sociale del concessionario e del soggetto effettivamente autorizzato all'esercizio dell'attività estrattiva ...”* (doc. 7);

7. l'Ente territoriale – dopo aver affermato *“... che l'autorità pubblica è comunque tenuta ad operare un bilanciamento tra l'interesse dell'istante e l'interesse dei soggetti controinteressati ...”* – ha motivato il parziale diniego alla comunicazione dell'informazione ambientale richiesta, in ragione di quanto previsto dagli artt. 5, co. 2, lettera d), del D. Lgs 195/2005, e 5bis, co. 2, lettera c) del D. Lgs. 33/2013, come segue: *“... le società individuate come soggetti controinteressati provvedono alla commercializzazione dei materiali asportati dal monte e che quindi fornendo al richiedente i dati, contrassegnando la cava con il*

*numero ufficiale e l'indicazione della ragione sociale del concessionario e del soggetto effettivamente autorizzato all'esercizio dell'attività estrattiva, verrebbero divulgate informazioni lesive agli **interessi economici e commerciali** cui i dati si riferiscono ...*". In particolare, ad avviso dell'Ente, fornire i dati del concessionario, del soggetto effettivamente autorizzato all'esercizio, della cava d'esercizio "verrebbero divulgate informazioni lesive agli interessi economici e commerciali delle imprese cui i dati si riferiscono ... comporterebbero un indebito vantaggio a terzi con una distorsione della concorrenza" (doc. 7);

8. con il medesimo provvedimento l'Ente comunicava, altresì, che "... la documentazione sopra richiamata sarà disponibile e quindi trasmessa non prima che siano decorsi 15 giorni dal ricevimento della presente da parte dei soggetti controinteressati e solo nel caso in cui nessuno di essi abbia notificati all'Amministrazione ricorsi con richiesta di riesame sulle medesime domande di accesso, come stabilito dal comma 6, dell'art. 5 del D. lgs. 33/2013 e s.m.i. e dalla Circolare n. 2/2017 ad oggetto "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)" al punto 6.3 ...";

9. con successivo atto avente prot 0049028/2024 del 17.06.2024, pervenuto a Legambiente il successivo 18.06.2024 (doc. 8 e allegati da 8.1 a 8.4) il Comune di Carrara rendeva noto che al medesimo erano tempestivamente pervenute da quarantasette controinteressati formali opposizioni all'istanza di cui trattasi e che a tale data non "... risulta(va) pervenuto alcun ricorso e/o richiesta di riesame da parte dei controinteressati coinvolti nel procedimento ..." e, per tale motivo, come annunciato, in allegato erano trasmessi i dati "senza alcuna espressa indicazione della cava, della ragione sociale del concessionario e del soggetto effettivamente autorizzato all'esercizio dell'attività estrattiva";

10. in ragione del parziale accoglimento dell'istanza, Legambiente in data 20.06.2024 chiedeva il riesame della determinazione dell'Ente al Difensore Civico della Regione Toscana con nota allibrata al prot. n. 3282 del 21.01.2024 (doc. 9);

11. con nota prot. 0003483/202400598 del 02.07.2024, l'ombudsman regionale, ribadendo i principî che presiedono l'agere publicum, affermava che "...

l'istanza di riesame [...] si ritiene fondata, in quanto il diniego parziale opposto dal Comune di Carrara non è sorretto da una motivazione adeguata e sufficiente a esplicitare la valutazione degli interessi contrapposti, né la scelta effettuata di negare l'accesso per evitare un pregiudizio alla tutela degli interessi privati individuati, conseguente alla diffusione generalizzata dei documenti richiesti ...” e, conseguentemente, “... *invita(va) l'Amministrazione a rivedere il provvedimento di cui trattasi ...”* (doc.10);

12. con ulteriore provvedimento avente prot. n. 0060360/2024 del 24.07.2024 il Comune di Carrara “... *conferma(va) la decisione assunta con il provvedimento prot. 43277/2024 del 29/05/2024 ...”*, ritenendo di dover “*evitare un pregiudizio concreto agli interessi economici e commerciali delle società coinvolte*” e che comunque i dati forniti “*in una forma atta a promuovere un controllo diffuso ma non capillare ed approfonditopossono essere usati ai fini ambientali e per tutti gli scopi del richiedente ... non comporta(no) alcun pregiudizio ai diritti ed interessi e agli interessi collettivi e/o diffusi di cui è portatore il richiedente*”(doc. 11, atto impugnato);

13. come riconosciuto dallo stesso Ente, le informazioni fornite non consentono un controllo capillare ed approfondito del rispetto da parte dei concessionari dei limiti estrattivi assegnati dagli atti concessori e dai Piani attuativi di bacino. Tantomeno consentono di ricondurre le quantità estratte ai singoli bacini di cava. Per consentire l'effettivo perseguimento dell'interesse ambientale all'utilizzo della risorsa naturale nel rispetto delle leggi e degli atti concessori è pertanto necessario conoscere il nome del concessionario, del soggetto legittimato all'estrazione, della cava d'esercizio abbinati alle quantità prodotte di blocchi, scaglie e terre.

In ragione di tutto quanto sopra premesso, considerato che:

i) l'art. 7 del D. Lgs. 195/2005 stabilisce che “... *contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso [...] può chiedere il riesame delle suddette determinazioni, secondo la procedura stabilita all'articolo 25,*

comma 4, della stessa legge n. 241 del 1990, al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali ...”;

ii) l’art. 25, co. 4, della L. n. 241/90 stabilisce che “... *qualora il richiedente l’accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell’esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa ...”;*

iii) l’art. 5, co.8 della L. n. 33/2013 stabilisce che “... *Qualora il richiedente l’accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui all’art. 116, comma 1, del codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell’esito della sua istanza al difensore civico.*”;

iv) Nel caso di specie il difensore civico ha ritenuto illegittimo il diniego parziale, informandone il richiedente ed invitando con atto motivato l’amministrazione a rivedere la propria posizione;

v) il *dies a quo* per l’impugnazione decorre, pertanto, dalla notifica alla odierna ricorrente del provvedimento con cui il Comune di Carrara ha deciso, in contrasto con le valutazioni del Difensore Civico, di assumere nuovamente un diniego parziale con atto avente prot. n. 0060360/2024 del 24.07.2024 e notificato in pari data;

è interesse della Legambiente APS proporre impugnazione avverso i provvedimenti del Comune di Carrara indicati in epigrafe.

In diritto

A. Sulla legittimazione processuale e l’interesse ad agire dell’associazione ricorrente.

Sebbene il Comune di Carrara abbia espressamente riconosciuto la legittimazione di Legambiente all’accesso sia ex D.Lgs. 33/2013 (art. 5) che ex D. Lgs. 195/2005 (doc. 7), si evidenzia quanto segue.

La Legambiente è un’associazione di protezione ambientale, fondata nell’anno 1980, senza fini di lucro ed a partecipazione democratica, riconosciuta dal (già)

Ministero dell'Ambiente *ex artt.* 13 e 18 della Legge n. 349/1986; da decenni impegnata nell'attività di tutela e di valorizzazione della natura, dell'ambiente e della salute. Persegue lo scopo statutario (art. 4) di *“tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente”* mediante un'attività che mira all'uso sostenibile delle risorse ed alla riduzione degli impatti antropici a beneficio delle generazioni presenti e future (in piena attuazione, dunque, del principio dello sviluppo sostenibile). È notorio che la Ricorrente è un'associazione che opera da anni su scala nazionale e che ha una forte rappresentatività. La legittimazione delle associazioni ambientaliste ad impugnare atti amministrativi in materia ambientale deriva direttamente dalla Legge (*cfr.* il combinato disposto degli artt. 18, comma 5, e 13 della Legge n. 349 dell'08.07.1986), che l'attribuisce alle associazioni iscritte nell'apposito elenco ministeriale, fra cui anche Legambiente. La legittimazione in parola deve intendersi non solo in riferimento agli atti dichiaratamente inerenti alla materia ambientale, ma estesa anche a quelli che incidono sulla qualità della vita in un dato territorio (*cfr.* CdS, sentenza n. 2329 del 14.04.2011; T.A.R. della Lombardia, sede di Brescia, Sez. I, sentenza n. 668 del 15.07.2013; T.A.R. della Lombardia, sede di Milano, sentenza n. 713 del 15.03.2013). Come osservato, infatti, dal Supremo Consesso amministrativo (sentenza n. 36 del 09.01.2014), la fondamentale attività di tutela degli interessi relativi a beni collettivi e comuni risulterebbe gravemente menomata in conseguenza della preclusione dell'accesso ai suddetti rimedi giurisdizionali da parte delle associazioni ambientaliste le quali, in generale molto meglio delle singole persone fisiche, sono in grado di cogliere la dimensione superindividuale degli interessi tutelati e delle relative lesioni ascrivibili ad atti amministrativi (in ipotesi) illegittimi.

È quindi innegabile la legittimazione della Ricorrente – fortemente rappresentativa sull'intero territorio nazionale - ed il suo interesse (attuale e concreto) ad opporsi a provvedimenti che pregiudicano gravemente il raggiungimento degli obiettivi ambientali, mediante la c.d. *“transizione verde”*,

laddove, come nel caso di specie, non sia posta in condizione di agire per conseguire, anche mediante azioni di concreto monitoraggio e di denuncia, un migliore stato ecologico.

A tal proposito, si evidenzia come l'Associazione da anni conduca un'azione ad ampio raggio volta a far emergere numerose criticità afferenti all'effettiva sostenibilità ambientale delle attività estrattive dai bacini marmiferi carraresi. E ciò in quanto, anche grazie ai dati forniti dall'Ente in parziale accoglimento dell'istanza, seppur in forma anonima e aggregata, è emerso che tra il 2005 e il 2022 è stato estratto dalle cave ubicate nelle Alpi Apuane, e specificamente nel territorio del Comune di Carrara, un totale di oltre 68 milioni di tonnellate di materiali (68.406.908 ton.), di cui soltanto il 22,8% è composto da blocchi di marmo e ben il 77,2% da detriti (utilizzati perlopiù nell'industria del carbonato di calcio) e che vi sono addirittura alcune cave con una resa in blocchi inferiore al 10%.

La legittimazione tanto alla presentazione dell'istanza – peraltro espressamente riconosciuta dal Comune di Carrara – quanto alla proposizione del ricorso avverso la decisione di denegare parzialmente la stessa deve, inoltre, essere individuata nell'interesse della Legambiente a condurre una valutazione pubblica sulla produttività dei giacimenti e ad avanzare conseguentemente proposte di pianificazione in grado di ottimizzare i benefici economici e ridurre al minimo gli impatti ambientali, nel rispetto di quanto previsto dagli stessi PABE (Piani Attuativi di Bacino Estrattivo) di Carrara e di quanto stabilito dall'art. 26, co. 5, del PRC (Piano Regionale Cave) che recita: *“Nell'individuazione dell'area a destinazione estrattiva, il comune tiene altresì conto di uno sfruttamento razionale del giacimento e di valorizzare la risorsa lapidea privilegiando le porzioni di giacimento maggiormente produttive”*.

B. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5bis, co.2, lettera c), del D.Lgs. 14.03.2013, n. 33; dell'art. 5, co. 2, lettera d), del D. Lgs. 19.08.2005, n. 195; dell'art. 34 del “Regolamento di attuazione delle norme sull'accesso”

approvato con Deliberazione n. 90 del 21.10.2019 del Consiglio Comunale di Carrara, nonché dell'art. 9 Cost.. Eccesso di potere di cui sono sintomi il difetto d'istruttoria, il difetto di motivazione (anche sotto il profilo della violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della L. n. 241/90), la violazione del principio di ragionevolezza/proporzionalità. Illogicità della motivazione. Ingiustizia manifesta.

L'istanza cui – con i provvedimenti oggetto d'opposizione – è stato dato parziale accoglimento dal Comune di Carrara, è stata formulata ai sensi del D. Lgs. 195/2005 e del D. Lgs. 33/2013 e ciò in quanto, come sostenuto da autorevolissima dottrina¹ e dalla giurisprudenza amministrativa, la diversità tra la disciplina generale e quella speciale non è sempre giustificata sul piano sistematico e, comunque, alimenta inevitabilmente numerosi dubbi applicativi. Dubbi, che la P.A. è chiamata a risolvere, in concreto, durante l'istruttoria procedimentale delle istanze alla medesima pervenute.

L'istruttoria deve nondimeno essere condotta in aderenza all'approccio ben individuato dalla Direttiva n. 2003/4/CE del 28.01.2003, lì dove nella medesima è affermato espressamente, al primo considerando, che il rafforzamento dell'accesso alle informazioni ambientali e la maggiore diffusione di tali dati *“contribuiscono a sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, ad una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l'ambiente”*.

L'art. 40, co. 1, del D. Lgs. 14.03.2013, n. 33, afferma che *“In materia di informazioni ambientali restano ferme le disposizioni di maggior tutela già previste dall'articolo 3-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, dalla*

¹ Cfr. Marco Lipari: “L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa”, Testo (aggiornato e integrato) della Relazione svolta a Firenze, 1 luglio 2022, nell'ambito del Convegno di Studi Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela dopo la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2022, organizzato dall'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa e dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana.

legge 16 marzo 2001, n. 108, nonché dal decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195”.

Dunque, l’art. 40 sancisce (in ipotesi di antinomia) la persistente efficacia e prevalenza della normativa sull’accesso ambientale sulle regole in materia di accesso civico.

Nel contemperamento fra interessi pubblici e privati occorre quindi dare un peso peculiare all’interesse di tutela ambientale perseguito.

Nel caso di specie il Comune di Carrara, senza adeguata istruttoria né motivazione – come rilevato anche dal Difensore Civico – ha ritenuto di attribuire rilievo ad affermati ma non dimostrati interessi commerciali ed industriali dei concessionari: interessi non accampati né dimostrati neppure dagli stessi concessionari in sede di opposizione al rilascio (cfr. docc. da 2 a 6).

Si aggiunga che il Comune ha negato dati che costituiscono gli elementi fondamentali degli atti di concessione di beni ed attività pubbliche: luogo di estrazione, nome del soggetto legittimato ad estrarre, abbinamento fra questi dati ed i dati di produzione suddivisi per tipologie estratte e quantità.

Si tratta di dati che dovrebbero essere disponibili sul sito istituzionale del Comune senza necessità di richiesta di estensione, per gli ordinari obblighi di conoscenza e trasparenza in materia di concessione di beni e servizi pubblici.

Si consideri che con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 186 del 10.08 2023 del D.Lgs. 26.07.2023 n. 106, è stato costituito presso il Ministero dell’Economia e Finanze il sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici (SICONBEP) al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relative alle concessioni di beni pubblici. La rilevazione comprende tutti i beni appartenenti al demanio e al patrimonio indisponibile che formano oggetto di atti, contratti e convenzioni comportanti l’attribuzione a soggetti privati e pubblici dell’utilizzo in via esclusiva di tali beni. Seppure tale sistema non sia ancora

operativo, pare evidente che i dati relativi alle concessioni di beni pubblici non vengono considerati dati sensibili soggetti a *privacy*, bensì al contrario dati cui deve essere garantito l'accesso pubblico indifferenziato per ragioni di trasparenza e vigilanza.

In contrasto con tale vincolante orientamento normativo, il Comune di Carrara ha negato di fornire i dati identificativi dei concessionari aggregati ai luoghi di estrazione ed alle tipologie di materiale estratto, **di fatto assicurando l'esercizio anonimo dell'attività di cava.**

Con ciò non realizzando alcun contemperamento fra interessi pubblici e privati in ipotesi parimenti meritevoli ma al contrario garantendo una sfera di impunità rispetto alle verifiche e controlli sulle attività svolte, sul rispetto dei Piani di bacino e dei titoli concessori, sul possesso effettivo dei requisiti legali per l'esercizio delle attività, sulla legittimità dei titoli autorizzatori/concessori, sul rispetto della normativa antimafia ed anticorruzione e quant'altro.

Il diniego opposto risulta pertanto illegittimo.

C. La illegittima “confusione” della fattispecie prevista dall'art. 5, co. 2, lettera d), del D. Lgs. 19.08.2005, n. 195, con quella prevista dall'art. 5 bis, co. 2, lettera c) del D. Lgs 14.03.2013, n. 33.

Come sopra accennato, le fattispecie previste dalle due diverse norme sono ontologicamente diverse, poiché quella prevista dalla normativa sull'accesso alle informazioni ambientali contempla un ambito di tutela dell'interesse dei soggetti tutelati dall'esclusione all'accesso molto più restrittivo rispetto a quello della normativa sull'accesso civico. Ciò significa che, per converso, l'applicazione della prima normativa lascia che il margine di accoglimento delle istanze sia superiore, essendo – appunto – le ipotesi di esclusione maggiormente circoscritte.

Tali considerazioni discendono dal contenuto della norma stessa – art. 5, co. 3, primo periodo, del D. Lgs. 195/2005 – la quale prevede che “... *l'autorità*

pubblica applica le disposizioni dei commi 1 e 2 in modo restrittivo ...”, escludendo applicazioni di tipo analogico e/o estensive.

Ragion per cui, ai fini delle valutazioni di codesto G.A. deve evidenziarsi come l'ipotesi richiamata nella (identica) motivazione dei provvedimenti adottati dal Comune di Carrara (tutela degli “interessi economici e commerciali” dei cavaatori di marmo), risulti:

- a) volta a tutelare dedotti interessi ben più ampi di quelli che la normativa, invece, applicabile consente, in via tassativa, di porre a bilanciamento con l'interesse della Ricorrente;
- b) essere in concreto insussistente, atteso che l'indicazione della ragione sociale dei concessionari dell'attività estrattiva e del numero di cava dai medesimi coltivata non pregiudica, in ogni caso, alcun loro interesse economico e/o commerciale;
- c) avulsa da qualsiasi effettiva richiesta di tutela in tal senso avanzata negli atti di opposizione pervenuti alla Legambiente dalle società cavaatrici di marmo.

Per quel che attiene al punto **sub a**).

Come sopra già rilevato, il Comune di Carrara avrebbe dovuto porre a bilanciamento il più restrittivo interesse – ove mai un interesse in tal senso risultasse, per assurdo, ravvisabile – consistente nelle “informazioni commerciali e/o industriali” e non, piuttosto, generici e dogmatici “interessi economici e commerciali”. Invece, com'è facilmente desumibile, i provvedimenti impugnati risultano essere attinti da irragionevolezza e non proporzionalità. Non appare superfluo rammentare che la P.A., nell'esercizio dei compiti attribuitigli dalla legge, è tenuta ad adottare la soluzione idonea e necessaria, comportante il minor sacrificio possibile per le posizioni dei privati coinvolti, in quanto non le è permesso adoperare atti restrittivi della sfera giuridica dei privati in modo non proporzionato all'interesse pubblico.

Per quel che attiene al punto *sub b*).

La P.A. nell'espletamento della propria funzione non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma deve anzi motivare in modo puntuale la sussistenza di un pregiudizio reale e concreto (*cf.* TAR Lazio, Roma, n. 2174/2020). Al contrario gli atti decisionali del Comune sono tutti censurabili per difetto di motivazione in quanto nei medesimi l'Ente ha ommesso nel modo più assoluto di illustrare l'iter logico seguito per pervenire alla decisione assunta, ossia di chiarire su quali prove la P.A. avrebbe fondato il proprio convincimento e sulla base di quali argomentazioni è pervenuta alla propria determinazione. Il vizio dell'atto – puntualmente rilevato dal Difensore Civico regionale nel proprio atto d'invito al Comune di Carrara a rivedere la propria determinazione² (*cf.* § 10) – è comunque recessivo rispetto alla sostanziale (e incontestabile) insussistenza del pregiudizio paventato dal Comune in danno dei concessionari a fronte dell'integrale accoglimento dell'istanza. Ed invero, sebbene – come *supra* evidenziato – in ambito di informazione ambientale si verta in un'ipotesi di tutela maggiormente restrittiva rispetto a quella declinata dal D. Lgs. 33/2013, vi è una fondamentale infondatezza della (apparente) motivazione opposta dal Comune all'accesso anche laddove si volesse applicare la seconda (art. 5, co. 2, lettera c, secondo periodo). L'interesse che il Comune ha affermato di dover tutelare non riguarderebbe neppure in tal caso né generici interessi né la proprietà intellettuale, né il diritto d'autore né, men che mai, i segreti commerciali (dove per segreti commerciali deve intendersi, *ex* art. 98 del D. Lgs. 10.02.2005, n. 30, il cd. *know-how* aziendale, cioè le specifiche capacità tecnico-industriali o gestionali proprie degli operatori economici, *i.e.* l'insieme delle competenze ed

² L'*ombudsman* della Regione Toscana, in relazione alla vicenda oggetto del presente giudizio, ha statuito che l'apparato decisionale dell'Ente "... non è sorretto da una motivazione adeguata e sufficiente a esplicitare la valutazione degli interessi contrapposti, né la scelta effettuata di negare l'accesso per evitare un pregiudizio alla tutela degli interessi privati individuati ...".

esperienze, che acquisite nell'esercizio dell'attività industriale e commerciale, concorrono a definire la competitività dell'impresa nel mercato).

Difatti, a ben vedere, la Legambiente né ha chiesto l'esibizione di documentazione che potrebbe contenere informazioni di tale tipo né tali eventuali interessi potrebbero essere compromessi dalla conoscenza delle informazioni richieste con l'istanza, atteso che alcun tipo di dato connesso a quelli oggetto di tutela da parte delle norme può essere desunto né autonomamente né in combinazione con le altre informazioni già rilasciate dal Comune di Carrara.

In tal senso, non sarebbe neppure astrattamente ipotizzabile un eventuale pregiudizio alla concorrenza tra gli esercenti l'attività estrattiva (attraverso l'acquisizione di tali informazioni) neppure laddove per assurdo i medesimi fossero idonei a disvelare un qualche elemento meritevole di tutela poiché, com'è ovvio, la Legambiente non svolge alcun genere di attività industriale e commerciale – avendo la forma giuridica di un'APS – ed è mossa come si evince dall'attività che da anni porta avanti in riferimento alle cave di marmo carraresi dall'unico ed incontestabile intento di dare il proprio apporto ad uno sfruttamento razionale ed accorto del suolo e delle sue risorse per un miglioramento dello stato ecologico di quel **territorio (doc. 12)**.

Interesse quest'ultimo che la giustizia amministrativa – correttamente interpretando la *voluntas legis* – ha riconosciuto essere preponderante poiché volto a valorizzare l'obiettivo della massima conoscibilità e trasparenza delle informazioni in materia ambientale, funzionale a favorire la partecipazione dei cittadini ai processi *latu sensu* decisionali che riguardano il bene ambiente nonché a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di partecipazione al dibattito pubblico (*cfr.* CdS, Adunanza Plenaria n. 10/2020, e n. 60/2021). Obiettivo quest'ultimo che Legambiente cerca, sebbene con fatica, di conseguire.

Non v'è, allora, chi non veda come la strada tracciata dalla sopra menzionata avveduta e progressista giurisprudenza risulti essere assolutamente coerente con l'obiettivo della massima trasparenza e massima diffusione delle informazioni ambientali e con la tesi per la quale, proprio in ragione di questo obiettivo, la nozione di informazione accessibile non può che essere quanto più possibile elastica e finalisticamente orientata. Di contro, i limiti all'accesso devono essere tassativamente e restrittivamente applicati [come, peraltro, espressamente imposto dal Legislatore]³ (cfr. TAR Piemonte, n. 379/2022 e CdS, n. 6611/2023).

Per quel che attiene al punto *sub c*).

Come sopra accennato, nessuno tra i soggetti qualificati come controinteressati dal Comune di Carrara ha opposto alla richiesta di accesso della Legambiente motivazioni relative e/o in qualche modo connesse all'interesse che l'Ente, derivante dalla loro posizione giuridica differenziata, invece, ha dichiarato pervicacemente di essere tenuto a tutelare.

Non si può prescindere da tale considerazione, atteso che, come ha in più occasioni ribadito la giurisprudenza, rispetto alle finalità di cura e di protezione dell'ambiente, l'interesse alla conoscenza è protetto in sé e per sé, in assenza di contrarie ragioni di interesse pubblico o privato.

Anche sotto tale prospettiva, emerge, pertanto, chiaramente la violazione dei principî di ragionevolezza e proporzionalità da parte dell'Ente, il quale, a fronte dell'(evidente) insussistenza di tale interesse privato (né concreto né tantomeno dichiarato da coloro che dovrebbero esserne portatori) e/o di un interesse pubblico, ha esplicito la propria funzione amministrativa travalicando il limite di quanto necessario fare per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito.

³ CdS, n. 6611/2023: "... La nozione di informazione ambientale accessibile, di cui all'art. 2, comma 1, lett. a, n. 3) del d.lgs. n. 195 del 2005, riguarda non solo i dati e i documenti posti in immediata correlazione con il bene ambiente, ma anche le scelte, le azioni e qualsivoglia attività amministrativa che ad esso faccia riferimento; non possono pertanto essere esclusi dall'accesso ambientale atti e documenti espressione di un'attività amministrativa che, direttamente o indirettamente, involge l'ambiente e la sua tutela ...".

In riferimento poi alla sussistenza di tali presunti interessi “economici e commerciali”, autonomamente postulati dal Comune di Carrara, si rappresenta come la stessa sia smentita dal fatto che le principali (e la maggior parte delle) Società concessionarie si siano consorziate in un’unica Società – la Carrara Marble Way S.r.l. – la cui finalità, com’è apertamente dichiarato sul sito *web* della stessa, è quella: “...di razionalizzare ed ottimizzare la filiera produttiva del marmo, a partire dalla caratterizzazione dei materiali derivati dal taglio al monte e mettendo a punto le necessarie fasi di lavorazione, per ampliarne e diversificarne le modalità di impiego ed i mercati di riferimento. Si è pertanto costituito un soggetto giuridico capace di rappresentare in modo unitario il più ampio numero di operatori del settore estrattivo apuano, guidandone le strategie in relazione alle diverse tematiche che interessano – a vario titolo – il comparto dei prodotti cosiddetti “secondari” rispetto ai blocchi...”.

Se la protezione di tali interessi ha un senso quando è finalizzata ad evitare che i *competitors* traggano dagli stessi un indebito vantaggio concorrenziale, lo scopo della dichiarata tutela è ancor più priva di senso e di pregio quando sono state le stesse imprese ad aver condiviso le stesse per – come appunto dichiarato – guidarne unitariamente le strategie.

Ma vi è di più.

Che l’indicazione delle rispettive ragioni sociali delle Società concessionarie e del corrispondente numero di cava dalle medesime coltivate non costituisca – neppure in ipotesi – un pregiudizio per informazioni commerciali ed industriali, e men che mai per generici interessi economici e commerciali, è per altra via provato dal fatto che il finitimo Comune di Massa, a fronte della formulazione di un’istanza di accesso civico generalizzato di contenuto identico a quella rivolta al Comune di Carrara, con nota del 18.07.2024 (avente prot. 57894 di pari data) a firma del Dirigente del Settore Tributi, Attività estrattive, Risorse Umane, Servizio attività estrattive ha accolto integralmente l’istanza proposta dal circolo di Legambiente

Massa Montignoso APS, comunicando tutti i dati richiesti senza alcuna limitazione e/o riserva.

D. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, co. 1, lettera a), del D. Lgs. 195/2005. Violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità sotto ulteriore profilo.

Come statuito dalla norma in rubrica, tutte le informazioni richieste da Legambiente con l'istanza prot. n. . 36463 del 07.05.2024, sono da considerarsi informazioni ambientali: circostanza che non è mai stata oggetto di rilievo e/o contestazione nell'ambito del contraddittorio procedimentale e che, conseguentemente, deve intendersi come pacifica.

Il concetto di informazione ambientale, come ribadito dalla più recente giurisprudenza, non si riferisce esclusivamente ai dati e ai documenti posti in immediata correlazione con il bene ambiente ma anche alle scelte, alle azioni e a qualsivoglia attività amministrativa che ad esso faccia riferimento, in un'ottica omnicomprensiva, tale da includere qualsiasi informazione che possa avere, direttamente o meno, impatto sull'ambiente e sui processi decisionali che ne riguardano la tutela, ivi incluse le intese e ogni altro documento "in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale" che effettivamente rientri nella disponibilità della P.A. loro detentrici (in tal senso, TAR Lazio, Roma, sentenza n. 14773/2023 del 05.10.2023, e T.A.R. Piemonte, sent. n. 379/2022).

Nessuno può dubitare che nel caso di specie si verta proprio in tale ipotesi di ampia interpretazione del concetto di informazione ambientale atteso che le ragioni sociali e/o i nominativi di soggetti concessionari di beni pubblici, i dati relativi alla matrice "suolo" delle Alpi Apuane e alle risorse minerarie che lo compongono nonché alla localizzazione delle cave rientrano nella più ampia informazione relativa alle modalità di sfruttamento di tali beni (anche nella loro accezione di "*common goods*") fra cui rientra la possibilità di verificare che i detti

concessionari rispettino (“... *anche nell’interesse delle future generazioni ...*”, art. 9 Cost.) i limiti estrattivi loro imposti dagli atti concessori e/o dalle pertinenti normative nazionali e regionali nell’ottica del preminente interesse pubblico (ora anche costituzionalmente sancito) di preservare l’ambiente dall’impatto di un’attività di sfruttamento minerario eccessiva o che non rispetti i limiti prescritti dalle concessioni.

E ciò affinché, attraverso la loro conoscenza - anche in relazione all’attività amministrativa di cura e tutela degli interessi pubblici da parte della P.A. resistente - vi sia una sensibilizzazione della collettività in merito alle questioni ambientali e al libero scambio di opinioni (così la Direttiva n. 2003/4/CE del 28.01.2003).

Il Comune di Carrara, negando l’accesso alle informazioni richieste è incorso nella violazione e falsa applicazione dell’art. 2, co. 1, lettera a), del D. Lgs. n. 195/2005 per avere immotivatamente ed erroneamente negato informazioni che dovrebbero essere a disposizione del pubblico e reperibili facilmente sul sito istituzionale del Comune, trattandosi di atti di concessione di beni pubblici.

Gli atti amministrativi impugnati costituiscono pertanto un inutile aggravio del procedimento a danno della ricorrente associazione e violano il principio di proporzionalità cui è soggetta l’azione amministrativa.

Vale, in ultimo, la pena di ricordare che la proporzionalità dell’azione amministrativa è il limite cui è soggetta ogni forma di esercizio del pubblico potere ed un canone di controllo sulle limitazioni dei diritti fondamentali, che l’Associazione non esiterà a far valere ove occorra, anche dinanzi alla Corte EDU.

In ragione di tutto quanto sopra esposto, la Legambiente APS – rete Associativa – ETS, come sopra rappresentata, difesa ed elettivamente domiciliata,

chiede

a codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale, disattesa e reietta ogni contraria istanza, deduzione e domanda:

- di accertare e dichiarare l'illegittimità e conseguentemente annullare:
 - (ove occorra) il provvedimento prot. 43277/2024 del 29/05/2024 del Comune di Carrara (MS), Settore 7 Ambiente e Marmo, U.O. 7.1 Servizi Amministrativi (doc. 7), con il quale il medesimo ha opposto un parziale diniego avverso l'istanza di accesso alle informazioni ambientali *ex D. Lgs. 19.08.2005, n. 195, e/o* *civico ex D. Lgs. 14.03.2013, n. 33*, recapitata e consegnata all'Ente, a mezzo p.e.c. del 06.05.202, e da quest'ultimo allibrata al protocollo n. 36463 del 07.05.2024, nella parte in cui con lo stesso il Comune di Carrara si è determinato nel denegare la comunicazione dell'informazione/dato consistente nella indicazione della ragione sociale del concessionario e/o del soggetto effettivamente autorizzato all'esercizio dell'attività estrattiva/coltivazione della cava nonché dell'indicazione dei quantitativi estratti - secondo le tipologie di materiale indicate - da ciascuna di esse;
 - il provvedimento prot. n. 0060360/2024 del 24.07.2024, del Comune di Carrara (MS), Settore 7 Ambiente e Marmo, U.O. 7.1 Servizi Amministrativi (doc. 11), con il quale - all'esito della procedura di reclamo intentata dinanzi al Difensore Civico della Regione Toscana dall'associazione odierna Ricorrente ed in contrasto con l'invito motivato espresso dal medesimo Difensore Civico a consentire l'accesso richiesto l'Ente ha adottato un nuovo provvedimento di parziale diniego avverso la già menzionata istanza di accesso allibrata al protocollo n. 36463 del 07.05.2024;
- nonché, ove occorra,
- ogni atto presupposto, connesso e/o conseguente e/o inferente, anche se allo stato non conosciuto.

- conseguentemente e per l'effetto, accertare e dichiarare l'obbligo dell'amministrazione di fornire all'odierna Associazione ricorrente tutte le informazioni ambientali/dati oggetto dell'istanza allibrata al protocollo n. 36463 del 07.05.2024 del Comune di Massa Carrara (doc.1) e condannarla a provvedere;
- con vittoria di spese, onorari e competenze professionali, oltre al rimborso forfettario e agli ulteriori accessori, come per legge.

Si depositano, in copia, i documenti di cui al separato foliaro.

Ai sensi e per gli effetti di legge, si dichiara che il ricorso, attenendo a richiesta di accesso alle informazioni ambientali di cui al D. Lgs. n. 195/2005, è esente dal pagamento del contributo unificato.

Salvis juribus.

Roma, lì 23 settembre 2024

Con osservanza

Avv. Micaela Chiesa

Avv. Diego Aravini

Avv. Umberto Fantigrossi

