

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA - FIRENZE

AVVISO DI NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI

Ai sensi ed in esecuzione dell'Ordinanza Collegiale n. 1515/2024 emessa dal Tar per la Toscana, Sede di Firenze, Sezione Seconda, nel ricorso ex art. 116 c.p.a. con R.G. n. 1471/2024, proposto da Legambiente APS – Rete Associativa – ETS contro il Comune di Carrara e nei confronti di Calacatta Zeta S.r.l., IN.GR.A. S.r.l., F.B. Cave S.r.l. Società unipersonale, Carrara Marble Way S.r.l.

1. Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede e numero di registro generale del ricorso.

T.A.R. per la Toscana, Firenze, Sez. II, RG n.1471/2024.

2. Denominazione del ricorrente.

Legambiente APS – Rete Associativa - ETS (c.f. 80458470582) in persona del legale rappresentante, Presidente p.t. Ing. Stefano Ciafani (c.f. CFNSFN71D23H501Y).

3. Amministrazione resistente.

Comune di Carrara in persona del Sindaco *pro tempore*, c.f. 00079450458, in qualità di Amministrazione resistente.

4. Provvedimenti impugnati con il ricorso e domande svolte nello stesso.

Il ricorrente chiede di accertare e dichiarare l'illegittimità e conseguentemente annullare:

– (ove occorra) il provvedimento prot. n. 43277/2024 del 29 maggio 2024 del Comune di Carrara (MS), Settore 7 Ambiente e Marmo, U.O. 7.1 Servizi Amministrativi, 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 marzo 2013 n. 33, recapitata e consegnata all'Ente, a mezzo PEC del 6 maggio 2023, e da quest'ultima allibrata al protocollo n. 36463 del 7.05.2024, nella parte in cui con lo stesso il Comune di Carrara si è determinato di 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 luglio 2024 del Comune di Carrara (MS), Settore 7 Ambiente e Marmo U.O. 7.1 Servizi Amministrativi, 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 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 7.05.2024;

Conseguentemente e per l'effetto, accertare e dichiarare l'obbligo del Comune di Carrara di fornire alla ricorrente tutte le informazioni ambientali/dati oggetto dell'istanza allibrata al protocollo n. 36463 del 07.05.2024 e condannarlo a provvedere.

5. Identificazione dei controinteressati.

Tutti i soggetti concessionari e/o effettivamente autorizzati all'esercizio di attività di escavazione delle cave ubicate in tutto o in parte nel territorio del Comune di Carrara.

6. Estremi del provvedimento con il quale si autorizza la notifica per pubblici proclami.

Ordinanza n. 1515/2024 resa dal Tar per la Toscana, Sede di Firenze, Sez. II, nel ricorso ex art. 116 c.p.a. con R.G. n. 1471/2024, pubblicata in data 17 dicembre 2024.

7. Sunto dei motivi di ricorso.

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

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). 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). La legittimazione nel caso di specie – peraltro espressamente riconosciuta dal Comune di Carrara – 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. L’istruttoria deve nondimeno essere condotta in aderenza all’approccio ben individuato dalla Direttiva n. 2003/4/CE del 28.01.2003, dove 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 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. 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 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.

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.

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. 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 cavatori di marmo), risulti:

- a) volta a tutelare dedotti interessi ben più ampi di quelli che la normativa 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 cavatrici di marmo.

Per quel che attiene al punto **sub a)** il Comune di Carrara avrebbe dovuto porre a bilanciamento il più restrittivo interesse – ove mai per assurdo, ravvisabile – consistente nelle “informazioni commerciali e/o industriali” e non, piuttosto, generici e dogmatici “interessi economici e commerciali”. 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, Sez. III quater, n. 2174/2020). Gli atti decisionali del Comune sono tutti censurabili per difetto di motivazione in quanto l’Ente ha omesso di illustrare l’iter logico seguito per pervenire alla decisione assunta. Anche laddove si volesse applicare l’art. 5, co. 2, lettera c, secondo periodo del D.Lgs. 33/2013, l’interesse che il Comune ha affermato di dover tutelare non riguarderebbe né generici interessi né la proprietà intellettuale, né il diritto d’autore né i segreti commerciali (*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 esperienze, che acquisite nell’esercizio dell’attività industriale e commerciale, concorrono a definire la competitività dell’impresa nel mercato). Legambiente non ha chiesto l’esibizione di documentazione che potrebbe contenere informazioni di tale tipo né 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. Legambiente non svolge alcun genere di attività industriale e commerciale – avendo la forma giuridica di un’APS – ed è mossa dall’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 oltre che di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di partecipazione al dibattito pubblico (*cf.* CdS, Adunanza Plenaria n. 10/2020, e n. 60/2021). In coerenza con l’obiettivo della massima trasparenza e massima diffusione delle informazioni ambientali, 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 (*cf.* TAR Piemonte, n. 379/2022 e CdS, n. 6611/2023).

Per quel che attiene al punto **sub c)** nessuno tra i soggetti qualificati come controinteressati dal Comune di Carrara, per quanto noto alla ricorrente, ha opposto alla richiesta di accesso della Legambiente motivazioni relative e/o in qualche modo connesse alla tutela di presunti interessi “economici e commerciali”. Anche sotto tale prospettiva, emerge, pertanto, la violazione dei principî di ragionevolezza e proporzionalità da parte dell’Ente. Si consideri che

il finitimo Comune di Massa ha accolto integralmente un'istanza di accesso civico generalizzato proposta dal circolo di Legambiente Massa Montignoso APS, di contenuto identico a quella rivolta al Comune di Carrara, comunicando tutti i dati richiesti senza alcuna limitazione e/o riserva con nota prot. 57894 del 18.07.2024.

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 contestazione nell'ambito del contraddittorio procedimentale e che, conseguentemente, deve intendersi come pacifica. Nel caso di specie 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 è ricompresa anche 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 - 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). 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.

8. Informazioni sullo stato del procedimento.

Lo svolgimento del processo (e ogni altra indicazione utile) può essere seguito consultando il sito www.giustizia-amministrativa.it attraverso le modalità rese note sul sito medesimo.

La presente pubblicazione viene effettuata in esecuzione dell'ordinanza n. 1515/2024 resa dal Tar per la Toscana, Firenze, Sez. II nel ricorso r.g. 1471/2024, pubblicata in data 17 dicembre 2024, al fine di conseguire la conoscenza legale del ricorso da parte dei controinteressati.

Si allegano alla presente:

- il ricorso introduttivo in originale informatico sottoscritto digitalmente;

- l'ordinanza n. 1515/2024 resa dal Tar per la Toscana, Firenze, Sez. II nel ricorso r.g. 1471/2024, pubblicata in data 17 dicembre 2024, con cui è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami, sottoscritta digitalmente.

Carrara – Roma, 27.12.2024

Avv. Diego Aravini

Avv. Micaela Chiesa

Avv. Umberto Fantigrossi