

Quando l'accesso ambientale diventa abuso: il Consiglio di Stato ferma la trasparenza sproporzionata

di Giuseppe Bonni

Data di pubblicazione: 23-2-2026

In tema di accesso in materia ambientale è legittimo il diniego opposto a una istanza di accesso ad informazioni ambientali, ove dall'istanza stessa emerga che l'interesse che si intende far valere non è un interesse ambientale e che lo scopo del richiedente è quello di acquisire dati di natura diversa, ovvero emulativi, concorrenziali, di controllo generalizzato, anti-competitivi.

Guida alla lettura

Con la decisione **n. 9787** dell'11 dicembre 2025, la IV Sezione del Consiglio di Stato torna a pronunciarsi sui **limiti del diritto di accesso alle informazioni ambientali, ribadendo l'orientamento costante della giurisprudenza secondo cui l'istanza presentata ai sensi d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 deve essere esercitata in modo proporzionale e ragionevole, al fine di evitarne un esercizio abusivo contrario al dettato normativo.**

Come noto, il diritto di accesso alle informazioni ambientali è un istituto di matrice europea, disciplinato dalla **direttiva 2003/4/CE, attuativo della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, e recepito nell'ordinamento nazionale dal d.lgs. 195/2005**; che ammette la più ampia divulgazione dei dati concernenti l'ambiente in favore della collettività. Secondo quanto stabilito dall'**art. 3 del d.lgs. 195, cit.**, l'autorità pubblica consente a **chiunque ne faccia richiesta di aver accesso a tali informazioni**, senza dimostrare un interesse qualificato, **purché il dato richiesto attenga al bene ambiente.**

Ne deriva che **il diritto all'informazione ambientale si manifesta, da un lato, come diritto soggettivo ad accedere alle informazioni ambientali e, dall'altro, come obbligo dell'autorità pubblica di diffondere e pubblicizzare le attività aventi ad oggetto l'ambiente.**

Diversamente dal generale istituto dell'accesso, riservato a coloro che possono vantare un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento di cui è chiesta l'ostensione, l'interesse all'accesso in materia ambientale non necessita di alcuna specificazione, essendo svincolato dai restrittivi presupposti di cui agli artt. 2 e ss., della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nonostante l'ampiezza e la ratio che caratterizza l'istituto, l'applicazione dello stesso non è comunque priva di limiti. Invero, all'autorità pubblica è consentito respingere una richiesta di informazione ambientale in casi specifici e chiaramente definiti, al fine di bilanciare l'interesse del richiedente alla divulgazione delle informazioni con l'esigenza di protezione di

interessi personali, economici o di altra natura, da parte di chi oppone il rifiuto alla loro divulgazione.

Ai sensi del **comma 3 dell'art. 5, del d.lgs. 195/2005**, i motivi di esclusione devono essere interpretati in modo restrittivo, operando un **bilanciamento tra l'interesse pubblico alla divulgazione e l'interesse tutelato dall'esclusione**.

Nello stesso filone limitativo della legittimazione attiva, deve ricomprendersi il caso in cui **l'accesso ambientale sia utilizzato per finalità "egoistiche", che si traducono in un esercizio abusivo del diritto contrario ai principi generali di proporzionalità e ragionevolezza, desunti dal dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost e dal comune principio di buona fede e correttezza**.

Invero, l'istanza di accesso, pur astrattamente riguardante un'informazione ambientale, non esime il richiedente dal dimostrare che l'interesse che si intende far valere è, effettivamente, un genuino interesse ambientale, così come definito dal d.lgs. 195/2005 e dalla giurisprudenza in materia, **È infatti ormai pacifico come non si possa ammettere che dell'istituto in questione si faccia un uso estraneo alle finalità di tutela per cui è stato introdotto nell'ordinamento (Cons. Stato, sez. III, 5 ottobre 2015, n. 4637; Cons Stato, sez. V, 17 luglio 2018, n. 4339)**.

In questo senso, il diritto di accesso alle informazioni ambientali non può essere utilizzato quale strumento per sindacare in modo generalizzato l'attività dell'amministrazione nel settore di competenza, né può servire a conseguire finalità ancora diverse, ad esempio di natura economico-patrimoniale. Lo scopo dell'istituto deve essere unicamente ricondotto alla **tutela dell'integrità della matrice ambientale e la garanzia della più ampia trasparenza in materia (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5571)**.

Infine, nonostante l'istanza prescinda dalla titolarità e dalla dimostrazione del proprio interesse da parte del richiedente, ai sensi dell'**art. 5, del d.lgs. 195/2005**, quest'ultimo non potrà comunque presentare istanze formulate in termini troppo generici (**Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2024, n. 9470**).

Nel caso di specie, il Collegio si è pronunciato sul ricorso diretto a ottenere la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, che ha dichiarato la sussistenza del diritto di Legambiente APS – Rete Associativa - ETS di accedere a tutti i dati sui quantitativi di marmo prelevato nel Comune di Carrara distinti per tipologia di materiale, cava di prelievo, localizzazione della stessa nonché società titolare della relativa concessione.

In primo grado, il T.A.R. ha annullato il provvedimento del Comune che aveva accolto solo parzialmente la richiesta di ostensione dei dati richiesti formulata da Legambiente, sul presupposto che **l'autorità pubblica è tenuta a operare un bilanciamento tra l'interesse conoscitivo dell'istante e le esigenze di riservatezza dei soggetti controinteressati**.

Con particolare riguardo alla **ponderazione con gli interessi alla protezione della privacy**, l'**art. 5, comma 2, punto d), del d.lgs. 195/2005**, dispone, infatti, che **l'accesso**

all'informazione ambientale è escluso quando la divulgazione dell'informazione reca pregiudizio alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia, per la tutela di un legittimo interesse economico e pubblico, ivi compresa la riservatezza statistica e il segreto fiscale, nonché ai diritti di proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (codice della proprietà industriale).

In virtù del rischio di divulgare informazioni lesive degli interessi economici e commerciali delle imprese, cui i dati si riferiscono, e valutato che è nell'interesse degli operatori economici mantenere riservati quei dati che, se resi noti, comporterebbero un indebito vantaggio a terzi con una distorsione della concorrenza, l'Ente civico aveva reso noti i dati relativi ai quantitativi e alle tipologie di materiali estratti da ciascuna cava, ma senza possibilità di indentificare la cava e quindi di ricondurla al concessionario.

Tale limitazione è stata ritenuta ingiustificata dal tribunale amministrativo regionale, che ha ordinato al Comune di comunicare all'istante tutti i dati omessi.

A parere del T.A.R., le quantità estratte dalle singole cave gestite dagli operatori economici *“non costituiscono dati sottoposti alla tutela della riservatezza commerciale, poiché non riguardano elementi che caratterizzano l'organizzazione aziendale o produttiva, del lavoro o della commercializzazione del materiale estratto, non consentono l'individuazione dei clienti né dei fornitori; non integrano nel contempo segreti industriali”*.

Avverso la sentenza di primo grado hanno proposto appello una parte degli operatori economici controinteressati, con l'obiettivo di veder tutela la propria posizione, ribadendo il **bilanciamento tra opposti interessi** operato in prima istanza dal Comune.

Più in particolare, secondo le società ricorrenti, il T.A.R. avrebbe errato nell'escludere che le informazioni aggiuntive richieste dall'Associazione riguarderebbero elementi caratterizzanti proprio *“l'organizzazione produttiva”*, come tali sottratte all'accesso, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. 195/2005.

Accogliendo le ragioni degli appellanti, **il Consiglio di Stato ha riformato la decisione del tribunale amministrativo regionale**, in quanto i dati richiesti dall'Associazione istante *“consentirebbero di conoscere la produzione di ogni specifica cava riferibile a ciascun operatore e conseguentemente consentirebbero di misurare la forza commerciale delle imprese attive nel sito in termini di capacità di offerta sui distinti mercati delle varie tipologie di materiale estratto”*.

Invero, il Collegio ha precisato che, **a fini ambientali, rileva il dato aggregato di materiale estratto e il rispetto dei quantitativi complessivi di estrazione autorizzati dall'Amministrazione comunale**, dai quali si ricava la conoscenza dello stato di sfruttamento del “suolo”.

Sicché, **non costituisce informazione ambientale, “l'identificativo della singola cava abbinato a quello del singolo operatore che vi opera”** trattandosi di *“informazioni che*

assumono una connotazione spiccatamente commerciale che può oggettivamente pregiudicare l'esigenza di garantire la riservatezza sulla propria organizzazione aziendale e in particolare sulla composizione del portafoglio dei materiali estratti in un determinato momento".

Pur confermando che le ipotesi di esclusione del diritto di accesso in materia ambientale devono essere interpretate restrittivamente, **il Collegio ha ricordato che, a fronte di una legittima causa di esclusione, "diventa necessario che l'istante dimostri la consistenza e la specifica rilevanza dell'interesse all'ostensione per consentire a chi detiene le informazioni di ponderare gli interessi in conflitto e successivamente al giudice di sindacare la congruità di tale giudizio rispetto al parametro generale di ragionevolezza".**

Sulla scorta delle predette considerazioni, **il Supremo consesso amministrativo ha ritenuto prevalente l'esigenza di riservatezza commerciale rispetto al diritto di accesso e, pertanto, non sussistere "un interesse qualificato e circostanziato a conoscere i dati identificativi omessi".**

In relazione alle istanze che possono presentare risvolti pregiudizievoli per gli interessi dei terzi, il Consiglio di Stato ha richiamato la sentenza n. 9470 del 2024, che declina la tematica dell'abuso del diritto in rapporto all'esercizio del diritto di accesso ambientale.

In proposito, **tale pronuncia ribadisce l'orientamento costante della giurisprudenza secondo cui "è legittimo il diniego opposto a un'istanza di accesso ad informazioni ambientali, ove dall'istanza stessa emerga che l'interesse che si intende far valere non è un interesse ambientale e che lo scopo del richiedente è quello di acquisire dati di natura diversa, ovvero emulativi, concorrenziali, di controllo generalizzato, anticompetitivi" (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14 marzo 2023, n. 2635 e cons. Stato, Sez. V, 10 novembre 2022, n. 9843).**

Nella vicenda in esame, la IV Sezione ha ritenuto, dunque, comprovate le ragioni volte a un'esclusione parziale del diritto di accesso, in quanto l'indicazione espressa della cava e l'identificazione del soggetto autorizzato all'esercizio dell'attività estrattiva avrebbe determinato un pregiudizio all'attività produttiva delle società terze controinteressate.

Secondo il Collegio, la richiesta dell'Associazione di tutela ambientale ha assunto i connotati propri dell'interesse al controllo generalizzato sull'attività dell'impresa escavatrice, esulando dalle finalità di accesso in materia ambientale e configurando, invece, un'ipotesi di esercizio abusivo del diritto.

In conclusione, **la decisione in commento si allinea agli orientamenti giurisprudenziali che valorizzano il principio di proporzionalità e ragionevolezza dell'istanza ai sensi del d.lgs. 195/2005, escludendo l'esercizio del diritto di accesso avente ad oggetto dati e/o documenti di cui non viene indicata la rilevanza né precisato il fattore ambientale potenzialmente compromesso e gli effetti negativi da questa derivanti.**

Pubblicato il 11/12/2025

N. 09787/2025REG.PROV.COLL.

N. 04120/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4120 del 2025, proposto da Fb Cave S.r.l., In.Gr.A S.r.l., Carrara Marble Way S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Cristiana Carcelli, Luigi Cocchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Legambiente Nazionale – Aps – Rete Associativa – Ets, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Micaela Chiesa, Umberto Fantigrossi, Diego Aravini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di Carrara, Calacatta Zeta S.r.l., Escavazione Marmi di Boccanaglia Alta S.r.l., Canalbiano Marmi S.r.l., M.P.A. Marmi Pregiati Apuani S.r.l., Ravaccione Marmi S.r.l., Coop. Fra Cavatori di Gioia Soc. Cooperativa, Cmm S.r.l., Bettogli Marmi S.r.l., Calacata Crestola S.r.l., Cave Lazzareschi di Vittorio Lazzareschi & C., Cmv Marmi S.r.l., Cremomarmi S.r.l., E.T.A. Escavazione Tagliata Alta S.C.A.R.L., Fantiscritti Marmi S.r.l., F.T. Cave S.r.l., Gualtierio Corsi S.r.l., Guglielmo Vennai Spa, Gemignani e Vanelli Marmi S.r.l., Ing. Giulio Faggioni Carrara Soc.Cons.A..R.L., La Facciata S.r.l., N.P.A Nuovi Pregiati Apuani S.r.l., Coop. Cavatori

Canalgrande Società Cooperativa, Guido M.Fabbricotti Fu B.Succ. S.r.l., Alba Ventura S.r.l., Artana Marmi S.r.l., Marmi Galleria Ravaccione S.r.l., Caro & Colombi S.r.l., Dell'Amico Michele S.r.l., Escavazione Marmi Campanili S.r.l., Escavazione Marmi Fossaficola S.r.l., Escavazione Marmi Lorano II S.r.l., Escavazione Marmi Tecchione S.r.l., Fantiscritti Spa, Fosso Cardellino S.r.l., Il Fiorino Stone S.r.l., F.Lli Antonioli S.r.l., Escavazione Marmi Venati S.r.l., Marmo Bianco Cattani S.r.l., Marmo Canaloni S.r.l., Omya Spa, Pizzagallo S.r.l., Escavazione Polvaccio S.r.l., Tonelli Renato S.r.l., Tonini Cave Fantiscritti S.r.l., Marmi Carrara S.r.l., Marmi Carrara-Canalgrande S.r.l., Marmi Carrara Gioia S.r.l., Succ. Adolfo Corsi Carrara S.r.l., Poggio Silvestro Marmi S.r.l., non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum con atto avente anche valenza di opposizione di terzo:

Figaia Cave S.p.A., Società Fantiscritti S.p.A., Monte Maggiore S.r.l., V.F. Marmi S.r.l., G.M.C. – Graniti e Marmi Colorati di Luciano Grassi & C. S.p.A., Società Apuana Marmi S.r.l. – Sam S.r.l., Beran S.r.l., Marmi Carrara Lorano S.r.l., Escavazione La Gioia S.r.l., Marmi Pregiati Carrara S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Cristiana Carcelli, Luigi Cocchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Escavazione Polvaccio S.r.l., Escavazione Marmi Canalbiano Alto S.r.l., Cave Amministrazione S.r.l., Cooperativa Fra Cavatori di Gioia Soc. Coop., Gualtieri Corsi S.r.l., Cooperativa Cavatori Canalgrande Soc. Coop., Cremomarmi S.r.l., Cooperativa Cavatori Lorano Soc. Coop., E.T.A. Escavazione Tagliata Alta Soc. Cons. A R.L., Guglielmo Vennai Spa, Fantiscritti Marmi S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Riccardo Diamanti, Sergio Menchini, Antonio Lattanzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Alba Ventura S.r.l., Cave di Sponda S.r.l., C.M.M. S.r.l., Successori Adolfo Corsi Carrara S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Ferdinando Genovesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 00748/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Legambiente Nazionale – Aps – Rete Associativa – Ets;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di intervento ad adiuvandum, a valere altresì quale opposizione di terzo, proposto dalle società indicate in premessa.

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2025 il Cons. Luca Monteferrante e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 6 maggio 2024 la Legambiente APS – Rete Associativa – ETS (d'ora innanzi "Legambiente"), quale Associazione di tutela ambientale riconosciuta dal Ministero dell'Ambiente con d.m. 29 febbraio 1987, ai sensi degli artt. 13 e 18 della legge n. 349/1986, presentava al Comune di Carrara, ai sensi e per gli effetti del d. lgs. 195/2005, e/o del d. lgs. n. 33/2013, un'istanza di accesso avente ad oggetto: "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 ...».

In data 14 maggio 2024 il Comune di Carrara trasmetteva l'istanza a sessantuno operatori economici concessionari o autorizzati all'attività estrattiva, individuati come controinteressati.

2. Con provvedimento del 29 maggio 2024, il Comune dava atto che erano state trasmesse quarantasette opposizioni dalle ditte controinteressate e, richiamato l'art. 5, commi 2 e 3, del d. lgs. n. 33/2013 sull'accesso civico nonché l'art. 1, comma 1, lettera a) e l'art. 2 comma 1 lettera a) del d. lgs. n. 195/2005 sull'accesso ambientale, precisava che la richiesta poteva essere solo parzialmente accolta in quanto «l'autorità pubblica è comunque tenuta ad operare un bilanciamento tra l'interesse dell'istante e l'interesse dei soggetti controinteressati» e che l'interesse conoscitivo della richiedente poteva essere limitato solo in presenza di contrastanti esigenze di riservatezza previste dalla legge, con specifico richiamo al:

- "comma 2 punto c) dell'art. 5/bis del D. Lgs. 33/2013 nel quale si dispone che l'accesso civico generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto agli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica";

- al "comma 2 punto d) dell'art. 5 del D. Lgs. n. 195/2005 nel quale si stabilisce che l'accesso all'informazione ambientale è negato nel caso in cui la divulgazione dell'informazione reca pregiudizio alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia, per la tutela di un legittimo interesse economico e pubblico, ivi compresa la riservatezza statistica ed il segreto fiscale».

In virtù di tali norme, il Comune: «Valutato che 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 nome o 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 delle imprese cui i dati si riferiscono; Valutato inoltre che è negli interessi degli operatori economici, che svolgono attività in regime di libero mercato, mantenere riservati quei dati che, se resi noti, comporterebbero un indebito vantaggio a terzi con una distorsione della concorrenza (TAR Lombardia, Sez. III, sent. 590/2023)», disponeva, come detto, l'accoglimento solo parziale della richiesta ostensiva, in tal modo «consentendo all'istante di accedere ai dati dei quantitativi annui (espressi in tonnellate) dei materiali estratti da ogni cava [...] nel periodo temporale compreso tra il 1° 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».

Con successiva comunicazione del 17 giugno 2024 il Comune di Carrara, dato atto che nessuno dei controinteressati aveva presentato, nel termine assegnato, istanze di riesame né ricorsi, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del d. lgs. n. 33/2013, trasmetteva all'associazione istante la documentazione per la quale il Comune aveva ritenuto l'accesso accoglibile, e dunque i dati richiesti da Legambiente, ma «senza alcuna espressa indicazione della cava, della ragione sociale del concessionario e del soggetto effettivamente autorizzato all'esercizio dell'attività estrattiva».

3. In data 20 giugno 2024 Legambiente chiedeva il riesame della determinazione comunale al Difensore civico della Regione Toscana.

Con nota prot. 0003483/202400598 del 2 luglio 2024 il Difensore civico osservava 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, invitava «l'Amministrazione a rivedere il provvedimento di cui trattasi [...]».

4. Con successivo pronunciamento del 24 luglio 2024 il Comune di Carrara confermava l'accoglimento parziale dell'istanza ostensiva di Legambiente, al fine di evitare la divulgazione «di informazioni lesive per gli interessi economici e commerciali delle imprese cui i dati si riferiscono».

5. Con il ricorso al Ta.r. per la Toscana Legambiente ha chiesto l'annullamento parziale degli atti impugnati (nella parte in cui negavano la comunicazione di alcuni dati) e l'accertamento del proprio diritto di accesso con riferimento a tutte le informazioni richieste, con conseguente condanna dell'Ente civico alla relativa ostensione.

6. Con sentenza 22 aprile 2025, n. 748 il T.a.r. ha accolto il ricorso, dichiarando la sussistenza del diritto di accesso dell'ente ricorrente su tutti gli atti e i dati indicati nella richiesta del 6 maggio 2024, con ordine al Comune di Carrara di mettere a disposizione della ricorrente i documenti e i dati stessi, nelle stesse modalità utilizzate per gli atti già ostesi.

7. Avverso tale sentenza hanno interposto appello Fb Cave S.r.l., In.Gr.A S.r.l., Carrara Marble

Way S.r.l. per chiederne la riforma in quanto errata in diritto in relazione alla supposta carenza di motivazione circa il bilanciamento operato dal Comune.

8. Si sono costituiti in giudizio anche gli operatori indicati in epigrafe, quali interventori ad adiuvandum, proponendo anche opposizione di terzo avverso la sentenza del T.a.r. in quanto non ritualmente evocati nel giudizio di primo grado, sebbene parti necessarie, in quanto titolari di un interesse oppositivo di natura commerciale alla richiesta di accesso, identico a quello fatto valere dagli appellanti.

Tutti hanno lamentato la inidoneità, della notifica del ricorso di primo grado a mezzo di pubblici proclami, a garantire la conoscenza effettiva del ricorso in una ipotesi in cui non sussistevano i presupposti di legge per il ricorso a tale strumento derogatorio essendo i controinteressati tutti già identificati e facilmente notiziabili mediante pec.

Si è costituita in giudizio anche Legambiente per resistere all'appello chiedendo la conferma integrale della sentenza appellata, stante la prevalenza del diritto di accesso in materia ambientale rispetto all'allegato interesse alla riservatezza commerciale.

Ha anche eccepito la inammissibilità del gravame in quanto proposto da società non formalmente costituite nel giudizio di primo grado e per omessa contestazione del capo 9.3 della sentenza.

Con ordinanza n. 2015 del 6 giugno 2025 il Collegio ha accolto la domanda cautelare proposta dalle appellanti e dalle società ricorrenti in opposizione di terzo e sospeso gli effetti della sentenza appellata.

9. Alla camera di consiglio del 3 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione, previo deposito di memorie conclusive e di replica con cui le parti hanno nuovamente illustrato le rispettive tesi difensive.

10. L'appello è fondato.

10.1. In via preliminare osserva il Collegio che può prescindere dall'esame delle domande di opposizione di terzo, proposte dai controinteressati pretermessi in primo grado indicati in epigrafe, ed incentrate sulla allegata nullità della notifica per pubblici proclami disposta dal T.a.r. in primo grado, in assenza dei presupposti di legge ed in violazione delle forme necessarie prescritte per assicurarne la conoscibilità (omessa indicazione dei nominativi delle società nell'avviso affisso dal Comune), in quanto l'appello principale è fondato ed il suo accoglimento, essendo pienamente satisfattivo per le parti pretermesse in primo grado rispetto all'interesse fatto valere (tutela della riservatezza commerciale), rende improcedibili le domande di opposizione di terzo.

Solo per completezza il Collegio osserva che tali domande, in assenza della dedotta causa di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, e laddove esaminate nel merito,

sarebbero fondate in quanto in primo grado il Comune aveva depositato sub doc. 5 gli atti di opposizione di 48 società sulle 61 destinatarie della comunicazione di legge ai fini dell'eventuale opposizione alla istanza di accesso quali controinteressati e quindi era ben possibile disporre l'integrazione del contraddittorio nei loro confronti, oltre che nei confronti delle restanti 13 società i cui indirizzi ben potevano essere forniti dal Comune su ordine del giudice al fine della integrazione del contraddittorio.

I controinteressati quindi erano tutti noti, di numero non eccessivo e la notifica via pec poteva essere agevolmente eseguita nei confronti di ciascuno di loro sicchè non potevano ritenersi sussistenti i presupposti eccezionali e derogatori per disporre la notifica per pubblici proclami ai sensi dell'art. 41 c.p.a.

L'art. 41, comma 4, c.p.a. recita infatti: "Quando la notificazione del ricorso nei modi ordinari sia particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio il presidente del tribunale o della sezione cui è assegnato il ricorso può disporre, su richiesta di parte, che la notificazione sia effettuata per pubblici proclami prescrivendone le modalità."

Dal tenore letterale della norma discende che la notifica per pubblici proclami nel caso di specie è stata autorizzata dal T.a.r. per la Toscana in assenza del presupposto dell'elevato numero dei destinatari, difettando, inoltre, il presupposto della oggettiva (e comprovata) difficoltà della loro identificazione. Difatti:

(i) a fronte di quattro controinteressati raggiunti individualmente dalla notifica del ricorso, la circostanza che i controinteressati fossero complessivamente 61 non integra certamente né un elevato numero di destinatari, né "una difficoltà oggettiva, e non meramente soggettiva" (Cons. Stato, sez. IV, n. 384/2013; sez. IV, n. 4948/2018) e nemmeno una "somma difficoltà" di identificazione per procedersi alla notifica per le vie ordinarie, atteso che, da un lato, già 48 soggetti (tra i quali le società oppponenti) avevano in precedenza presentato opposizione all'istanza di accesso agli atti formalizzata da Legambiente ed erano, pertanto, identificati; dall'altro lato, avrebbe potuto (rectius, dovuto) essere richiesta dalla ricorrente nel giudizio di prime cure la collaborazione del Comune di Carrara per l'identificazione degli altri 13 controinteressati. Era, pertanto, senz'altro agevolmente comprensibile per Legambiente quali fossero i soggetti che avrebbero subito un pregiudizio dall'accoglimento del ricorso, a cui, conseguentemente, il medesimo avrebbe dovuto essere notificato;

(ii) non vi è stata neppure da parte della ricorrente Legambiente la dimostrazione delle oggettive difficoltà nella individuazione dei controinteressati; tali difficoltà, nella fattispecie, sono, peraltro, oltremodo insussistenti, posto che la comunicazione dell'istanza di Legambiente trasmessa in data 14 maggio 2024 dal Comune di Carrara ai sessantuno operatori del settore è stata inviata per conoscenza anche alla stessa Legambiente, la quale, dunque, è stata sin da subito edotta, avendone ricevuto conoscenza effettiva, dei dati nominativi e degli indirizzi di posta certificata delle aziende lapidee interessate;

(iii) la notifica individuale ai 61 controinteressati non avrebbe certamente potuto rappresentare

neppure un elevato costo per la ricorrente Legambiente, atteso che, alla luce della riforma Cartabia, la notifica alle persone giuridiche (e tali sono tutte le controinteressate) deve obbligatoriamente essere effettuata a mezzo pec nel domicilio risultante dal Registro delle Imprese, senza alcun costo per il soggetto notificante.

Seppure non sia riscontrabile una specifica violazione dell'ordine del Giudice - che nell'ordinanza collegiale aveva omesso di prescrivere l'indicazione nell'avviso de quo dei nominativi dei singoli soggetti estrattori come richiesto dall'art. 150 c.p.c. - è evidente che una tale omissione nel caso di specie non consente di ritenere rispettate le garanzie di partecipazione di tutte le parti necessarie nel giudizio, incidendo sulla effettiva possibilità dei controinteressati di conoscere la pendenza di un giudizio che può pregiudicarne gli interessi e di intervenire per esercitare il diritto di difesa.

L'opposizione di terzo per nullità della notifica del ricorso di primo grado è dunque astrattamente fondata sicchè la richiesta di annullare la sentenza con rinvio al T.a.r. ex art. 105 c.p.a. per violazione del contraddittorio non è, nel merito, priva di fondamento bensì difetta di interesse in capo agli opposenti, stante la fondatezza dell'appello principale.

10.2. Sempre in via preliminare va disattesa l'eccezione di inammissibilità dell'appello sollevata da Legambiente sul presupposto che le società appellanti, in quanto non costituite nel giudizio di primo grado, non sarebbero legittimate alla impugnazione della sentenza.

Il motivo è infondato poiché le predette società, intimate in primo grado, sebbene non costituite sono comunque parti del giudizio di primo grado, come tali legittimate ad impugnare la sentenza anche in ragione dell'esito del giudizio che le ha viste soccombenti, sussistendo pertanto anche l'interesse alla relativa contestazione.

Parimenti infondata è l'eccezione con cui Legambiente deduce che gli appellanti avrebbero totalmente trascurato di confutare il capo di sentenza di cui al punto 9.3., nell'ambito del quale è specificatamente valutata la motivazione con la quale il Comune ha parzialmente denegato l'accesso poiché tale capo è sottoposto a critiche articolate con il secondo motivo di appello incentrato sulla corretta applicazione delle ipotesi di esclusione del diritto di accesso, riportate all'art. 5, comma 2 del d. lgs. n. 195 del 2005, con particolare riferimento alla riservatezza commerciale.

10.3 Venendo al merito dell'appello, il presente giudizio ha ad oggetto una domanda di accesso ambientale proposta da Legambiente sui quantitativi di marmo prelevato nel Comune di Massa distinti per tipologia di materiale, cava di prelievo, localizzazione della stessa nonché società titolare della relativa concessione.

Il Comune ha rilasciato la maggior parte delle informazioni richieste ma ha omesso di indicare il nominativo o codice identificativo della cava e quindi la sua localizzazione ed il nominativo del concessionario autorizzato alla coltivazione.

In particolare, sono stati comunicati i dati relativi ai quantitativi ed alle tipologie di materiali estratti da ciascuna cava, ma senza possibilità di identificare la cava e quindi di ricondurla al

concessionario.

Tale limitazione è stata ritenuta dal T.a.r. ingiustificata e pertanto ha ordinato al Comune di comunicare i dati omessi alla istante.

Appellano quattro delle società controinteressate, lamentando che il T.a.r. avrebbe errato nel ritenere fondata la richiesta relativa alla “riconciliazione” tra nominativi delle imprese escavatrici e i quantitativi delle diverse tipologie di marmo prelevato da ciascuna in quanto la divulgazione di tali informazioni le esporrebbe a possibili danni economici, consentendo alla concorrenza di acquisire dati decisivi per la conoscenza delle strategie commerciali che dipendono in misura significativa dalle quantità e tipologie di materiali escavati.

Il pregiudizio al loro interesse commerciale, come sopra descritto, dovrebbe ritenersi oggetto di tutela da parte dell'art. 5, comma 2 del d. lgs. n. 195 del 2005 e prevalente rispetto al diritto di accesso.

Il T.a.r. invece ha escluso che ricorra l'ipotesi di esclusione di cui all'art. 5, comma 2 del d. lgs. 195 del 2005 secondo cui “L'accesso all'informazione ambientale è negato quando la divulgazione dell'informazione reca pregiudizio:.... d) alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia, per la tutela di un legittimo interesse economico e pubblico, ivi compresa la riservatezza statistica ed il segreto fiscale, nonché ai diritti di proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30”;

In particolare ha sostenuto che “...le quantità estratte dalle singole cave gestite dagli operatori economici attivi nel Comune di Carrara, in virtù di concessione rilasciata dall'Amministrazione comunale per lo sfruttamento economico previa asportazione di una risorsa ambientale limitata e non rinnovabile (suolo), non costituiscono dati sottoposti alla tutela della riservatezza commerciale, poiché non riguardano elementi che caratterizzano l'organizzazione aziendale o produttiva, del lavoro o della commercializzazione del materiale estratto, non consentono l'individuazione dei clienti né dei fornitori; non integrano nel contempo segreti industriali”.

Con il primo motivo di appello le società appellanti criticano la sentenza nella parte in cui, chiamata a decidere in merito all'esistenza dell'interesse al ricorso, non avrebbe neppure valutato se ciò che veniva richiesto da Legambiente in giudizio fosse qualificabile in termini di “informazione ambientale”. Aggiungono che Legambiente sarebbe già stata in possesso delle informazioni omesse dal Comune in sede di risposta all'istanza e da tale circostanza fanno derivare una censura di carenza di interesse al ricorso erroneamente non valutata dal giudice di primo grado.

Con il secondo motivo censurano le motivazioni del T.a.r. per avere escluso che le informazioni in contestazione riguarderebbero proprio elementi che caratterizzano “l'organizzazione produttiva”, come tali sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 5, comma 2 del d. lgs. n. 195/2005.

In applicazione della ragione più liquida e dei principi espressi da Cons. Stato, Ad. Plen. n. 5

del 2015 sull'ordine di trattazione dei motivi, il Collegio reputa di dover prendere le mosse dal secondo motivo di appello che condensa la materia del contendere.

10.3 La doglianza delle appellanti è fondata.

La richiesta di Legambiente mira a conoscere lo stato dello sfruttamento della "risorsa suolo" nei singoli specifici siti in cui l'Amministrazione ne ha consentito l'utilizzo commerciale agli operatori del settore. Le informazioni aggiuntive richieste dalla parte istante consentirebbero tuttavia di conoscere la produzione di ogni specifica cava, riferibile a ciascun operatore e, conseguentemente, consentirebbe di misurare la forza commerciale delle imprese attive nel sito, in termini di capacità di offerta sui distinti mercati delle varie tipologie di materiale estratto.

In particolare renderebbe possibile conoscere, ad esempio, i quantitativi disponibili di materiali per distinta tipologia in capo ai singoli operatori e quindi la loro capacità di offerta nei vari segmenti del mercato di riferimento, laddove a fini ambientali rileva il dato aggregato di materiale estratto e il rispetto dei quantitativi complessivi autorizzati dal PABE, in quanto attività incidenti sulla matrice suolo.

Il dato aggregato e quello analitico riferito alle singole cave dei tipi di materiale autorizzato in base alle prescrizioni del piano cave e dei PABE comunali è certamente informazione ambientale, laddove l'identificativo della singola cava abbinato a quello del singolo operatore che vi opera sono informazioni che assumono una connotazione spiccatamente commerciale che può oggettivamente pregiudicare l'esigenza di garantire la riservatezza sulla propria organizzazione aziendale e, in particolare, sulla composizione del "portafoglio" dei materiali estratti in un determinato momento. La tipologia del materiale e la relativa quantità di ciascuna categoria merceologica, oppure la prevalenza di marmi sani anziché fratturati, cambia totalmente l'organizzazione del lavoro, l'impiego di uomini e mezzi, la posizione dell'azienda nei rapporti commerciali e la capacità concorrenziale sul segmento di mercato di riferimento.

E' indubbiamente vero, come rammenta il T.a.r., che le ipotesi di esclusione del diritto di accesso in materia ambientale devono essere interpretate restrittivamente ma è altrettanto evidente che in presenza di una causa di esclusione oggettivamente sussistente, come accade nel caso di specie, è necessario che la parte istante allegghi un interesse alla ostensione particolarmente qualificato e circostanziato per giustificare, nel giudizio di bilanciamento, la prevalenza del diritto di accesso rispetto alla esigenza di riservatezza commerciale comprovata.

E' indubbiamente vero che ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. n. 195/2005 attuativo della Direttiva 2003/4/CE "1. L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse", tuttavia, qualora si opponga in sede di contraddittorio procedimentale o in sede giudiziale, una legittima causa di esclusione, ai fini del bilanciamento diventa necessario che l'istante dimostri la consistenza e la specifica rilevanza dell'interesse alla ostensione per consentire a chi detiene le informazioni di ponderare gli interessi in conflitto e, successivamente, al giudice di sindacare la congruità di tale giudizio rispetto al parametro generale di ragionevolezza.

Nella specie non sussiste un tale interesse qualificato e circostanziato a conoscere i dati identificativi omissi, anche tenuto conto che l'ampio corredo di informazioni già comunicate a Legambiente consente di esercitare in modo efficace il potere di controllo sul grado di impatto che l'attività di escavazione ha sulla matrice suolo.

Le ulteriori informazioni omesse risultano finalizzate a verificare che i singoli operatori autorizzati rispettino le condizioni previste dai titoli concessori circa le modalità di escavazione (come espressamente riconosciuto da Legambiente), ma tale aspetto che attiene alla regolarità del rapporto concessorio può sempre essere verificato dal Comune concedente cui spetta vigilare anche su circostanziata segnalazione di Legambiente.

A conferma di quanto precede osserva ancora il Collegio che, di recente, la Sezione, con sentenza n. 9470 del 2024, nell'ambito di una ricostruzione di ampio respiro sulla tematica dell'abuso del diritto e, segnatamente del diritto di accesso, ha ricordato che: "Relativamente alle istanze che possono presentare risvolti pregiudizievoli per gli interessi di terzi, la giurisprudenza di questo Consiglio, ha evidenziato che: "In tema di accesso in materia ambientale è legittimo il diniego opposto a una istanza di accesso ad informazioni ambientali, ove dall'istanza stessa emerga che l'interesse che si intende far valere non è un interesse ambientale e che lo scopo del richiedente è quello di acquisire dati di natura diversa, ovvero emulativi, concorrenziali, di controllo generalizzato, anticompetitivi." e, inoltre, che "...il giudice chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'eventuale diniego espresso o tacito (e prima ancora la stessa amministrazione) ben può pronunciarsi sull'effettiva sussistenza in capo al richiedente di un suo interesse propriamente "ambientale" agli effetti dell'accoglibilità della sua richiesta di accedere alla documentazione asseritamente contenente le "informazioni ambientali" da lui ricercate." (Cons. Stato, Sez. IV, 14 marzo 2023, n. 2635 e Cons. Stato, Sez. V, 10 novembre 2022, n. 9843).".

Nella specie la richiesta dell'istante assume, in particolare, anche i connotati propri dell'interesse al "controllo generalizzato" sull'attività delle imprese escavatrici del bacino estrattivo che esula dalla finalità del diritto di accesso in materia ambientale ed invade competenze riservate al Comune quale ente concedente.

11. Ne discende che l'appello è fondato e, previa riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado dev'essere respinto mentre le opposizioni di terzo vanno dichiarate improcedibili stante la valenza pienamente satisfattiva dell'accoglimento dell'appello, anche per i terzi controinteressati pretermessi in primo grado, il cui diritto alla riservatezza commerciale risulta, di riflesso, pienamente garantito, stante la identità delle posizioni sostanziali tra società appellanti ed imprese ricorrenti in opposizione di terzo, tutte operanti nel medesimo settore e bacino interessati dalla richiesta di accesso.

12. Quanto alle spese del doppio grado, la novità e la complessità della questione ne giustifica la compensazione integrale tra tutte le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado e dichiara improcedibili le opposizioni di terzo.

Compensa le spese di lite del doppio grado tra tutte le parti in causa.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

Luigi Furno, Consigliere