

Pubblicato il 25/11/2025

N. 02172/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 01268/2025 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1268 del 2025, proposto da  
Giacomo Raffi, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabrina Callina, Roberto  
Beretta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero della Difesa, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Comando  
Legione Carabinieri Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Stato di Venezia, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

del provvedimento n. 41/2-11/2025 di prot. emesso dal Comando Legione  
Carabinieri 'Veneto' il 6.6.2025 e notificato in pari data a firma del Ten. Col  
Christian Arvoti e con il quale si rigetta l'istanza di accesso ai documenti  
amministrativi, all'esito del riesame effettuato su invito della Presidenza del  
Consiglio dei Ministri - Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi,  
nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali o collegati anteriori e

successivi, ancorché non conosciuti dal ricorrente

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa e di Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e di Comando Legione Carabinieri Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2025 il dott. Marco Rinaldi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Il signor Giacomo Raffi è Maresciallo Ordinario in servizio presso il Comando Stazione Carabinieri di Nove (VI) nonché Segretario Generale Regionale del Veneto di Unarma – Associazione Sindacale Carabinieri.

In data 22.2.2025 il ricorrente, nella sua qualità di rappresentante sindacale, presentava al Comando Legione Carabinieri Veneto – Nucleo relazioni con il pubblico, istanza di accesso (doc. 4) ai seguenti documenti:

- 1) Documento di Valutazione dei Rischi predisposto per le caserme di Mestre e Dueville;
- 2) lettere di convocazione dei partecipanti alle riunioni periodiche effettuate negli anni 2023 e 2024 ai sensi dell'art. 35 del D. Lgs. 81/2009 e relativi verbali;
- 3) comunicazione del medico competente sui risultati della sorveglianza sanitaria, resa ai sensi dell'art. 25, comma 1, lettera i), redatta per gli anni 2023 e 2024;
- 4) atti che dispongono l'impiego del personale della Legione Veneto (datore di lavoro, RSPP, medico) per effettuare visite, ispezioni o missioni comunque denominate, alle caserme di Mestre e Dueville negli anni 2023 e 2024 e resoconti di tali visite;
- 5) atti di nomina degli attuali rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;

6) atti che invitano i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza a partecipare alle visite presso le caserme di Mestre e Dueville negli anni 2023 e 2024.

Con Provvedimento n. 41/2-2-2025 del 24.3.2025 (doc. 5 ric) il Comando Legione Carabinieri 'Veneto' - SM - Ufficio Logistico negava l'accesso ai documenti amministrativi, ritenendo che

- a) I DVR e tutti i documenti che vi confluiscono non sono documenti amministrativi,
- b) l'istanza riguardava dati ed informazioni generiche e, pertanto, era meramente esplorativa;
- c) l'istanza era da considerare inammissibile ai sensi dell'art. 24 L. 241/90.

Il ricorrente presentava, ai sensi dell'art. 25 L. 241/90, richiesta di riesame alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi - istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che, in data 6.05.2025, accoglieva parzialmente il ricorso e invitata l'amministrazione militare a riesaminare l'istanza nei sensi di cui in motivazione.

Nonostante l'invito della Commissione, con provvedimento n. 41/2- 11/2025 di prot. del 6.6.2025, notificato in pari data, l'amministrazione negava nuovamente l'accesso ai documenti amministrativi richiesti, negando l'esistenza dell'interesse ai sensi dell'art. 24, comma 3 L. 241/1990, negando la possibilità di accesso ai DVR, in quanto documenti di natura privatistica-lavoristica, e richiamando gli artt. 1048 e 1049 TUOM a tutela delle infrastrutture militari (doc. 13 ric.).

Avverso il suddetto diniego è insorto l'odierno ricorrente, deducendone l'illegittimità sotto plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere.

Si è costituito in giudizio il Ministero della Difesa, contrastando le avverse pretese.

Alla camera di consiglio in epigrafe indicata, la causa è passata in decisione.

Il ricorso è parzialmente fondato, per le ragioni già indicate dalla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi nelle decisioni emesse in data 1.04.2025 e 6.05.2025, che il Collegio condivide e fa proprie.

Giova premettere che, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. b), della legge 241/1990 e

dell'art. 4 del D.P.R. 184/2006, gli enti esponenziali possono chiedere l'accesso agli atti amministrativi, ma, come ogni soggetto, devono dimostrare di essere titolari di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, che per i suddetti enti si sostanzia nell'interesse collettivo di cui sono portatori.

Nel caso di specie, non è contestato che UNARMA sia un'associazione professionale a carattere sindacale tra militari, dotata di rappresentatività ai sensi dell'art. 1478 del d.lgs. 66/2010.

Inoltre, si evidenzia che UNARMA ha come scopo quello di "favorire la promozione, la cura e la tutela del benessere del personale, interconnesso quest'ultimo, nella sua accezione più ampia e normativamente orientata, al "benessere organizzativo" che si intende comunemente, la capacità dell'organizzazione di garantire il benessere fisico, psicologico e sociale di tutti i propri militari". Conseguentemente, deve ritenersi sussistente in capo alla parte ricorrente un interesse legittimante l'accesso agli atti oggetto della richiesta di ostensione, che riguardano la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, proprio in considerazione del fatto che tali atti sono connessi allo scopo dell'associazione, ovvero tutelare il benessere della propria categoria di riferimento.

Non può, dunque, ritenersi che, nel caso di specie, l'accesso sia finalizzato a realizzare un controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione. In quest'ottica, non rileva la considerazione in base alla quale le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari (come USAMI) avrebbero un ruolo esclusivamente nella concertazione preventiva a livello normativo e non anche di "sorveglianza" sul rispetto delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Infatti, innanzitutto, le previsioni contenute nella normativa di settore non escludono l'applicazione delle disposizioni in materia di accesso anche alla fattispecie de qua; inoltre, a venire in rilievo nel caso di specie non è la lesione delle prerogative dell'associazione, ma la necessità di salvaguardare l'interesse alla

salute e alla sicurezza del personale militare di cui la stessa associazione è portatrice e che può essere tutelato attraverso l'esercizio del diritto di accesso.

Né può sostenersi che parte ricorrente non abbia individuato in modo adeguato gli atti di cui è chiesta l'ostensione, essendo state nella fattispecie fornite all'Amministrazione tutte le indicazioni necessarie per individuare gli atti oggetto dell'istanza di accesso e non essendo necessario che vengano forniti specifici dati identificativi (come il numero di protocollo, cfr. T.A.R. Roma, sez. II, 7 febbraio 2022, n. 1368).

Parimenti infondata è l'eccezione in base alla quale i DVR e tutti i documenti che in essi confluiscono non sarebbero documenti amministrativi. Infatti, la giurisprudenza amministrativa ha ammesso l'accesso dei lavoratori e dell'organizzazione sindacale (a cui è assimilabile un'associazioni professionale a carattere sindacale tra militari) al documento di valutazione dei rischi previsto dall'art. 28 del d.lgs. 81/2008, all'interno del quale vanno indicate le misure precauzionali e i dispositivi di protezione adottati per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori (T.A.R. Veneto, Venezia, sez. I, 3 novembre 2022, n. 1693; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 6 luglio 2020, n. 7704). In questa prospettiva, neppure può sostenersi i DVR siano sottratti al diritto di accesso di cui alla legge 241/1994, in quanto la consultazione di tali documenti sarebbe prerogativa esclusiva dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS). Sul punto, le sentenze del Consiglio di Stato citate dall'Amministrazione resistente, oltre ad essere inconferenti (tali sentenze hanno riguardo a richieste di ostensione formulate nei confronti di società private, soggette ai limiti di cui all'art. 22, comma 1, lett.e), della legge 241/1990), hanno in realtà affermato il principio opposto, ammettendo la coesistenza tra la disciplina in materia di accesso e le prerogative del RLS. In particolare, il Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 1336 del 15 febbraio 2021, ha affermato che "l'acquisizione del DVR da parte del RLS non configura, evidentemente, un regime speciale di accesso in senso proprio, rapportabile cioè alle previsioni di cui agli artt. 22 ss. l. n. 241 del 1990: da un lato, infatti, le

disposizioni che prevedono la suddetta acquisizione del DVR valgono sia per i datori di lavoro pubblici che per quelli privati; dall'altro, il loro significato è quello di consentire al RLS il pieno e adeguato svolgimento delle funzioni assegnategli, non già di esercitare una delega a fini conoscitivi in vece dei singoli lavoratori. Si è perciò in presenza di un'acquisizione documentale meramente strumentale all'esercizio della funzione del RLS, che esprime una prerogativa propria dello stesso RLS in prospettiva strettamente lavoristica, non già una forma sostitutiva o speciale d'accesso”.

Orbene, alla luce di quanto evidenziato, il ricorso deve essere in parte accolto, con conseguente obbligo della P.A. resistente di consentire l'accesso alla documentazione richiesta.

Il ricorso va, invece, rigettato con riferimento agli atti che, nella parte in cui fanno riferimento a informazioni sensibili afferenti alla difesa militare e alla sicurezza nazionale, sono esclusi dal diritto di accesso ai sensi dell'art. 1048 del D.P.R. 90/2010 e che sarà onere dell'Amministrazione resistente, in concreto, individuare. Qualora all'interno del DVR siano effettivamente contenute informazioni sensibili afferenti alla difesa militare e alla sicurezza nazionale, l'amministrazione militare dovrà ostendere il documento, previo oscuramento delle informazioni sensibili.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della problematicità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato e ordina l'ostensione della documentazione richiesta, entro e non oltre 30 giorni dalla comunicazione o notificazione, se anteriore, della presente sentenza, con esclusione dei soli atti, o delle sole parti dell'atto, sottratti al diritto di accesso ai sensi dell'art. 1048 del D.P.R. 90/2010.

Spese compensate

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere, Estensore

Elena Garbari, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Marco Rinaldi**

**IL PRESIDENTE**

**Grazia Flaim**

**IL SEGRETARIO**