



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9564 del 2025, proposto da Ministero della Difesa e Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Raffi Giacomo, in qualità di Segretario Generale Regionale del Veneto di Unarma – Associazione Sindacale Carabinieri, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) n. 2172/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 il Pres. Oberdan Forlenza e udito l'avvocato dello Stato Valeria Romano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'appello in esame, il Ministero della Difesa ed il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri impugnano la sentenza 25 novembre 2025 n. 2172, con la quale il TAR per il Veneto, sez. II, in parziale accoglimento del ricorso proposto dal maresciallo Giacomo Raffi:

- ha annullato il provvedimento del Comando Legione Carabinieri Veneto del 6 giugno 2025 n. 41/2-11/2025, di rigetto dell'istanza di accesso ai documenti amministrativi;
- ha ordinato l'ostensione della documentazione richiesta "con esclusione dei soli atti, o delle sole parti dell'atto, sottratti al diritto d'accesso ai sensi dell'art. 1048 DPR 90/2010".

Come esposto nella sentenza impugnata, il maresciallo Raffi, nella sua qualità di segretario generale regionale di "Unarma – Associazione sindacale Carabinieri", proponeva in data 22 febbraio 2025 istanza di accesso ad una pluralità di documenti.

Con il provvedimento impugnato, l'accesso veniva negato 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 da ritenere meramente esplorativa;
- c) l'istanza era da considerare inammissibile ex art. 24 l. n. 241/1990.

Il ricorrente presentava quindi richiesta di riesame alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che in data 6 maggio 2025 accoglieva parzialmente il ricorso, invitando l'amministrazione a riesaminare l'istanza nei sensi esposti nel proprio atto di accoglimento.

Nonostante tale atto, l'amministrazione militare negava nuovamente l'accesso con il provvedimento oggetto del ricorso instaurativo del giudizio di primo grado.

La sentenza impugnata afferma, in particolare:

- Unarma è pacificamente “un’associazione professionale a carattere sindacale tra militari, dotata di rappresentatività ai sensi dell’art. 1478 del d. lgs. 66/2010”;
- pertanto, essa “è titolare di un interesse legittimante l’accesso agli atti oggetto della richiesta di ostensione, che riguardano la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro”, posto che finalità dell’associazione è quello di “tutelare il benessere della propria categoria di riferimento”, il che esclude che l’accesso “sia finalizzato a realizzare un controllo generalizzato sull’operato dell’amministrazione”;
- il fatto che le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari “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” non esclude “l’applicazione delle disposizioni in materia di accesso anche alla fattispecie de qua”, dove viene in rilievo non già la lesione delle prerogative dell’associazione bensì “la necessità di salvaguardare l’interesse alla salute e alla sicurezza del personale militare”;
- gli atti oggetto dell’istanza di accesso risultano indicati in modo da consentire all’amministrazione la loro individuazione;
- i documenti di valutazione del rischio (DVR) rientrano tra i documenti amministrativi e ben possono essere oggetto di accesso, non essendo ciò prerogativa esclusiva dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, ben potendo coesistere la disciplina in materia di accesso e la prerogativa del RLS;
- non possono invece essere oggetto di accesso gli 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 DPR 90/2010”; tali atti (o parte di essi) saranno individuati dall’amministrazione militare, così come eventuali “informazioni sensibili afferenti alla difesa militare e alla sicurezza nazionale”, contenute nel DVR.

Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

- a) violazione e/o falsa applicazione art. 22 l. n. 241/1990; erroneità per avere

individuato la sussistenza di un interesse legittimante l'accesso ai documenti richiesti; illogicità ed erroneità della motivazione; ciò in quanto l'interesse che legittima all'accesso deve essere "diretto, concreto e attuale" e "non può discendere in re ipsa dalle mere finalità statutarie dell'associazione"; al contrario, si ottiene "il riconoscimento, in diritto, di una sorta di permanente potere ispettivo generalizzato dei sindacati su tutti gli atti dell'amministrazione e sostanzialmente coincidente con l'intera attività amministrativa che riguarda l'intero personale dell'Arma";

b) violazione e/o falsa applicazione art. 24 l. n. 241/1990, stante il "controllo generalizzato" sull'operato dell'amministrazione, come si desume dalla copiosa documentazione richiesta (non già specifici documenti), senza evidenziare e provare "per ciascuno di essi quale fosse la necessità di acquisirli e lo specifico interesse da tutelare";

c) violazione e falsa applicazione art. 28 d.lgs. n. 81/2008 e art. 1048 DOR n. 90/2010; ciò in quanto "il DVR relativo a una caserma dell'Arma dei Carabinieri o di altre infrastrutture militari . . . è composto per la sua integralità da informazioni dettagliate su rischi, misure di prevenzione, planimetrie, procedure di emergenza, dotazioni e vulnerabilità".

Si è costituito in giudizio il maresciallo Raffi, chiedendo il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

All'udienza in camera di consiglio per la trattazione della richiesta misura cautelare, il Collegio, ritenuti sussistenti i presupposti di cui all'art. 60 c.p.a., ha trattenuto la causa in decisione per il merito.

DIRITTO

2. L'appello è infondato e deve essere, pertanto, respinto, per le ragioni di seguito esposte.

3. Giova, innanzi tutto premettere in punto di fatto, al fine del migliore inquadramento dell'oggetto della controversia, che - nonostante il maresciallo Raffi abbia presentato più istanze di accesso ai documenti (dapprima in data 12 dicembre

2024 e poi ancora in data 8 marzo 2025) - oggetto del presente giudizio è il diniego opposto dall'Amministrazione militare all'istanza presentata dal Raffi in data 22 febbraio 2025, respinta dapprima con provvedimento 24 marzo 2025 n. 41/2-1-2025, e, successivamente alla decisione della Commissione di accesso ai documenti amministrativi del 6 maggio 2025 (di parziale accoglimento del ricorso), nuovamente respinta a seguito di riesame con il provvedimento di diniego impugnato con il ricorso instaurativo del giudizio di primo grado (provvedimento 6 giugno 2025 n. 41/2-11/2025).

L'istanza di accesso del 22 febbraio 2025 era fondata sul fatto che “la salute del personale militare e la sicurezza sul lavoro rientrano tra le materie di competenza delle associazioni sindacali” e che “è vivo interesse . . . conoscere e apprezzare le attività svolte a tutela del personale dell'Arma, fra cui, ma non solo, quello operante nelle caserme di Mestre e Dueville”.

4. Come è noto, l'accesso ai documenti amministrativi, nei sensi disciplinati dalla legge 7 agosto 1990 n. 241, costituisce “principio generale dell'azione amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza” (art. 22, co. 4).

Ciò comporta che, fermo restando la necessità di sussistenza di legittimazione ed interesse all'accesso, come disciplinati dalla citata legge n. 241/1990 (ed ora precisati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze 25 settembre 2020 nn. 19, 20 e 21 e 16 marzo 2021 n. 4), l'accesso ai documenti amministrativi, in presenza delle predette condizioni, costituisce la regola ed il diniego l'eccezione.

In tale contesto, secondo quanto affermato dalla consolidata giurisprudenza amministrativa, così come non possono ritenersi ammissibili istanze di accesso generiche, vaghe, tali cioè da non consentire l'identificazione del documento accessibile, e tantomeno istanze ad una pluralità di documenti tali da costituire un accesso “generalizzato” e dunque una forma di non consentito controllo sull'attività amministrativa, allo stesso modo l'amministrazione non può opporre, ai fini del

diniego, generiche difficoltà di identificazione e reperimento del documento richiesto, laddove l'istante abbia fornito elementi di identificazione del medesimo ovvero di sua piana identificabilità.

In particolare, il Collegio ribadisce, in coerenza con la costante giurisprudenza del giudice amministrativo (si veda, ex aliis, Cons. Stato, Ad. Plen. n. 4/2021 cit.) che, in ossequio a quanto espressamente previsto dall'art. 24, co. 7 l. n. 241/1990, "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici". Ciò comporta che, laddove l'accesso al documento si rilevi coerente con il diritto alla tutela giurisdizionale costituzionalmente garantito, occorre accordare prevalenza all'accesso, anche laddove i documenti oggetto della relativa istanza siano a questo sottratti, in ragione della loro appartenenza ad una delle categorie per le quali l'accesso è escluso ai sensi del comma 1 dell'art. 24, e quindi in ragione della loro ricomprensione tra quelli esclusi con regolamento delle singole amministrazioni.

Come è stato altresì chiarito, non compete né all'amministrazione, in sede di valutazione dell'istanza, né, successivamente al giudice in sede di giudizio sull'accesso negato, la verifica della utilità del documento a fini difensivi, dovendosi essi limitare ad una verifica della coerenza del documento con la posizione giuridica che l'interessato intenda tutelare in ulteriore sede amministrativa o in giudizio.

Tuttavia, non è sufficiente che l'istante effettui un generico riferimento a non meglio precisate esigenze difensive, siano esse relative ad un giudizio instaurato o ancora da instaurare, "poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra documentazione richiesta e e la situazione finale che l'istante intenda curare o tutelare" (Cons. St., Ad. Plen., n. 4/2021 cit.; Cons. Stato, sez. VII, 19 gennaio 2023 n. 849; sez. IV, 22 novembre 2022 n. 10277).

Tale esigenza, però, non può essere “spinta” al punto da richiedere una dimostrazione dell’interesse e dell’indispensabilità per ciascuno dei documenti richiesti (il che potrebbe costituire un ostacolo all’accesso, capovolgendo il rapporto tra accesso/regola e diniego/eccezione), essendo sufficiente una rappresentazione complessiva, ma al tempo stesso ragionevole, della strumentalità degli atti alla tutela delle proprie posizioni giuridiche.

Non è, dunque, riconoscibile la prevalenza dell’accesso cd. difensivo laddove il documento non sia “necessario” (nei sensi innanzi esposti) per curare o difendere i propri interessi giuridici, ad esempio nei casi in cui le medesime informazioni possono essere ricavate da altri documenti equivalenti.

Si intende, cioè, affermare che, pur nella giusta prevalenza da accordare al diritto di accesso cd. difensivo, lo stesso ben può essere temperato con le esigenze di tutela, indicate dallo stesso art. 24, in ossequio (anche) ad altri valori costituzionalmente garantiti. D’altra parte, lo stesso art. 24, co. 7, accorda prevalenza all’accesso difensivo nei limiti della “necessità” del documento richiesto.

Occorre ancora ricordare, per quel che interessa nella presente sede, che l’art. 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241 qualifica come titolari del diritto di accesso (comma 2, lett. b) “tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso” e che per “documento amministrativo deve intendersi (co.1, lett d) “ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”.

5. I principi innanzi ricordati devono essere parametrati alla particolarità dell’amministrazione militare, tenendo presente che gli artt. 1048 e 1049 DPR n.

90/2010, sottraggono all'accesso una pluralità di documenti - il primo, "in relazione all'interesse alla salvaguardia della sicurezza, della difesa nazionale e delle relazioni internazionali"; il secondo, in relazione all'interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e repressione della criminalità - distinguendoli in due categorie: documenti sottratti all'accesso per un periodo massimo di 50 anni (comma 1) e documenti sottratti per un periodo massimo indicato per ciascuno di essi (comma 2).

6. Ai fini dell'esame dei motivi di appello proposti, occorre preliminarmente considerare che la sentenza impugnata non ha ordinato all'autorità amministrativa l'ostensione – sic et simpliciter – della documentazione richiesta con l'istanza del 22 febbraio 2025 (come sostenuto in appello, ai fini dell'invocata tutela cautelare: v. pag. 16 app.), ma:

- per un verso, ha accolto il ricorso, ordinando "di consentire l'accesso alla documentazione richiesta";
- per altro verso, lo ha respinto non già con riferimento ad atti singolarmente individuati, bensì a tutti gli atti richiesti "nella parte in cui fanno riferimento a informazioni sensibili afferenti alla difesa militare e alla sicurezza nazionale", onerando l'Amministrazione di individuarli "in concreto";
- per altro verso ancora, il ricorso è (in pratica) respinto anche con riferimento al DVR, per il quale l'accesso, pur consentito in via generale, viene escluso qualora al suo interno "siano effettivamente contenute informazioni sensibili afferenti alla difesa militare e alla sicurezza nazionale", di modo che l'ostensione dovrà avvenire "previo oscuramento delle informazioni sensibili".

In definitiva, la decisione impugnata, con un ragionamento per così dire "circolare", non consente affatto l' (immediato) accesso agli atti di cui all'istanza di accesso o ad alcuni di essi (negandolo per altri), ma in sostanza rimette all'Amministrazione ogni decisione sulla ostensibilità o meno degli stessi atti richiesti (da valutarsi alla luce degli artt. 1048 e 1049 DPR n. 90/2010), così

finendo (in modo non condivisibile sul piano processuale) per non pronunciare, in pratica, sulla sussistenza o meno del diritto di accesso dell'associazione sindacale tra militari agli atti da essa richiesti.

Ciò che, invece, la sentenza afferma, quale presupposto della decisione, è:

- in primo luogo, la sussistenza di un interesse dell'associazione all'accesso agli atti richiesti per la finalità di “tutelare il benessere della propria categoria di riferimento”;
- in secondo luogo, la non riconducibilità di quanto richiesto con l'istanza del 22 febbraio 2025, ad una tipologia di accesso finalizzato ad un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione;
- infine, la riconducibilità del Documento di valutazione del rischio (DVR) alla categoria dei documenti amministrativi e, di conseguenza, l'astratta ammissibilità dell'accesso.

7. L'appello in esame, più che rivolgersi contro l'esito finale della decisione, la impugna, nella sostanza, con riferimento ai suoi presupposti argomentativi, laddove cioè essa ha riconosciuto l'interesse all'accesso in capo all'associazione sindacale; la natura non riconducibile ad attività di controllo generalizzato di tale accesso; la natura di documento amministrativo accessibile del DVR.

Quanto poi alla concreta ostensione dei documenti richiesti, si è già detto come questa sia dalla sentenza rimessa all'amministrazione, previa valutazione delle esigenze di tutela di dati riconosciuti come “sensibili”.

Il Collegio ritiene che l'infondatezza dell'appello consenta di prescindere da ogni approfondimento sulla sua ammissibilità (con riferimento alla sussistenza di un concreto interesse ad agire avverso una decisione che rimette all'amministrazione l'esame della ostensibilità dei documenti oggetto dell'istanza di accesso).

8.1. Quanto al primo motivo di appello, occorre osservare che le “associazioni professionali a carattere sindacale tra militari”, disciplinate dagli artt. 1478 ss. del d. lgs. 15 marzo 2010 n. 66, non svolgono – come condivisibilmente affermato dalla sentenza impugnata – un semplice ruolo di “concertazione preventiva a livello

normativo”, ma svolgono, più ampiamente e pur nei limiti della specificità dell’ordinamento militare, attività propriamente riconducibili alla tutela della posizione lavorativa dei propri iscritti.

A fronte dell’art. 1479, che attribuisce alle associazioni “i poteri negoziali al fine della contrattazione nazionale di comparto”, l’art. 1480 prevede e disciplina l’ “attività di carattere sindacale” di dette associazioni, per il cui concreto esercizio sono riconosciuti (artt. da 1479-bis a 1480-ter) strumenti (locali, assemblee), facilitazioni nello svolgimento dell’attività lavorativa dei rappresentanti onde renderla compatibile con lo svolgimento dell’attività sindacale (permessi e distacchi retribuiti); guarentigie (divieto di trasferimento senza consenso, diritto a rendere dichiarazioni e ad avere rapporti con la stampa, etc).

Alla luce della normativa richiamata, può affermarsi che l’attività delle associazioni sindacali dei militari, pur condotta nel rispetto della particolare natura delle funzioni svolte e nei limiti da queste imposti, si caratterizza come una attività pianamente riconducibile a quella delle associazioni sindacali, riconosciute dall’art. 39 della Costituzione.

Tale attività non potrebbe in concreto svolgersi (o sarebbe decisamente impedita) laddove non si riconoscesse alle associazioni sindacali che svolgono la propria attività nel settore pubblico – ancorché in settori regolati da norme di diritto pubblico - la possibilità (il diritto) di accedere a documenti amministrativi, ritenuti necessari per la “cura” degli interessi degli iscritti.

E’ appena il caso di ricordare che, ai sensi dell’art. 24, ultimo comma. l. n. 241/1990, il diritto di accesso ai documenti è garantito non solo “per difendere i propri interessi giuridici”, ma anche “per curare” gli interessi medesimi.

Se la connotazione di “tutela” degli interessi, con la sua proiezione giurisdizionale, si presenta in concreto prevalente, soprattutto per i soggetti singoli (al punto da ingenerare la nozione – onnicomprensiva ma in parte fuorviante - di “accesso difensivo”), l’aspetto della “cura” degli interessi è parimenti presente ed assume

particolare rilievo per soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi.

Ed è proprio alla particolare natura di tali interessi “superindividuali”, che devono essere paramtrate le caratteristiche dell’interesse (“diretto, concreto e attuale”), che deve sorreggere il diritto di accesso (sulla natura e contenuto degli interessi collettivi e diffusi e sulla posizione degli enti esponenziali, si richiamano le sentenze di questo Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 2013 n. 5451 e 9 gennaio 2014 n. 36).

Appare, infatti, difficile immaginare una attività di “cura” degli interessi degli iscritti ad una associazione sindacale, senza l’esercizio di un diritto di accesso a documenti amministrativi funzionali proprio ad una attuale, costante, persistente cura di detti interessi.

Tuttavia, se le caratteristiche dell’interesse che sorregge l’accesso devono essere configurate in modo più ampio e meno “puntuale” laddove il soggetto istante sia un ente esponenziale e non un singolo soggetto (persona fisica o giuridica), nondimeno tali caratteristiche devono sussistere ed essere esplicitate con riferimento all’accesso in concreto, sia perché comunque ciò è richiesto in via generale dall’art. 22, co. 1, lett. b) della legge n. 241/1990, sia perché la strumentalità dell’accesso alla cura degli interessi degli iscritti non può risolversi in un controllo “preordinato e generalizzato” sull’operato delle pubbliche amministrazioni (art. 24, co. 3 l. n. 241/1990)

Ciò precisato, se la “cura” e la “tutela” di un proprio interesse, o di proprie posizioni giuridiche soggettive, si individua per il singolo in relazione ad un bene o ad una utilitas puntuali da conservare, gestire o acquisire, nel caso degli enti esponenziali, e segnatamente delle associazioni sindacali, oltre alla loro titolarità di posizioni uti singuli, la cura e la tutela riguardano l’essenza, la ragione genetica e funzionale dell’insorgere del vincolo associativo.

Ed è a queste ultime che occorre riferire l’interesse all’accesso, pur correlandolo a situazioni specifiche e a ragioni di “cura” in concreto ed attuali del “superindividuale” interesse associativo.

In tal senso, non può essere condivisa la “preoccupazione” dell’appellante, laddove afferma (pag. 10 app.) che si produrrebbe “il riconoscimento, in diritto, di una sorta di permanente potere ispettivo generalizzato dei sindacati e dei dipendenti dell’Arma dei Carabinieri iscritti ai predetti sindacati, su tutti gli atti dell’amministrazione”.

Fermi e ribaditi i limiti imposti dagli articoli 1048 e 1049 DPR n. 90/2010, si è già innanzi affermato che la “cura” degli interessi propri dell’associazione sindacale e dei suoi iscritti va comunque correlata a situazioni specifiche e a ragioni di cura concrete ed attuali, ben lontane dalla configurazione di un potere ispettivo generalizzato, ma che si iscrivono nella funzione sindacale costituzionalmente riconosciuta e che riguarda tutte le associazioni sindacali, e non solo quelle in campo militare.

8.2. E’ alla luce di queste considerazioni che, nel caso di specie, può riconoscersi un diritto di accesso ai documenti richiesti all’associazione istante.

Come condivisibilmente affermato dalla sentenza impugnata, “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”.

Come si è già richiamato, l’istanza di accesso del 22 febbraio 2025 era fondata sul fatto che “la salute del personale militare e la sicurezza sul lavoro rientrano tra le materie di competenza delle associazioni sindacali” e che “è vivo interesse . . . conoscere e apprezzare le attività svolte a tutela del personale dell’Arma, fra cui, ma non solo, quello operante nelle caserme di Mestre e Dueville”. Né i documenti per i quali è stata presentata l’istanza di accesso appaiono estranei ex se alla finalità di cura degli interessi propria dell’associazione sindacale, a maggior ragione in quanto correlati a situazioni specifiche di due caserme dell’Arma.

Per le ragioni sin qui esposte, il primo motivo di appello (sub lett. a) dell'esposizione in fatto) deve essere respinto.

9. Le considerazioni svolte contribuiscono anche a sorreggere il rigetto del secondo motivo di appello, con il quale si sostiene, in sostanza, la violazione del divieto di controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione.

Deve essere qui aggiunto che l'oggetto dell'istanza di accesso non appare consistere in un "controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni", come tale inammissibile ai sensi dell'art. 24, comma 3, l. n. 241/1990.

L'oggetto dell'istanza di accesso del 22 febbraio 2025, pur rappresentato da un non irrilevante numero di atti, è tuttavia riferito alle sole caserme di Mestre e Dueville. Né l'inciso contenuto nel preambolo dell'istanza (cioè la finalità di "conoscere e apprezzare le attività svolte a tutela del personale dell'Arma, fra cui, ma non solo, quello operante nelle caserme di Mestre e Dueville"), va inteso al di là tali due caserme, dovendosi ricondurre il "non solo" all'ambito generale dell'attività sindacale e non ad una estensione della documentazione richiesta ad altri plessi.

10. E, infine, infondato anche il terzo motivo di appello, con il quale si contesta la riconosciuta ostensibilità del Documento di valutazione del rischio (DVR).

Tale Documento, previsto dagli artt.17, co. 1, lett. a) e 28 del d. lgs. 9 aprile 2008 n. 81 (in materia di "tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro"), si compone di una pluralità di atti inerenti, in particolare, alla "valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa", all'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione, ed è previsto anche per le pubbliche amministrazioni.

E' sufficiente confrontare la natura ed il contenuto dell'atto con la definizione di "documento amministrativo" di cui all'art. 22, co. 1, lett. d), l. n. 241/1990 – che ricomprende ogni tipologia di atto detenuto da una pubblica amministrazione "indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale" - per ricomprendere il DVR tra i documenti amministrativi sottoposti,

salve le limitazioni previste dalla medesima l. n. 241/1990, all'esercizio del diritto di accesso.

Tale accessibilità non è contestata, in via astratta e generale, dall'amministrazione appellante, che lamenta più specificamente come il DVR di una caserma dei Carabinieri sia soggetto ai limiti dell'art. 1048 DPR n. 90/2010.

A tal proposito, occorre ricordare come la sentenza impugnata non abbia disposto l'ostensione del DVR, ma – come già evidenziato – ha precisato che l'amministrazione dovrà procedere all' "oscuramento delle informazioni sensibili" afferenti "alla difesa militare o alla sicurezza nazionale".

Orbene, poiché resta dunque fermo, sul punto, il potere dell'amministrazione di procedere, prima dell'ostensione, alla ricognizione dei predetti dati sensibili, il motivo è infondato, se non (prima ancora) inammissibile.

Né può ritenersi che la consultazione del DVR disciplinata dagli artt. 18 e 50 d. lgs. n. 81/2008 da parte degli RLS (rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza) escluda il diritto di accesso ex art. 22 l. n. 241/1990.

La consultazione degli RLS è una consultazione integrale (ai sensi dell'art. 50, co. 5 i RLS "ricevono copia del documento di valutazione dei rischi") e proprio per questo assoggettata a specifici obblighi di riservatezza e modalità di consultazione, mentre l'accesso ex l. n. 241/1990 è assoggettato alle limitazioni previste dalla legge medesima e che, come si è detto, la stessa sentenza riconosce e l'amministrazione può far motivatamente valere.

11. Per tutte le ragioni esposte, l'appello deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza impugnata, con le precisazioni e modificazioni di cui alla presente decisione.

Resta, pertanto, fermo – come affermato dalla sentenza impugnata – il potere dell'Amministrazione di valutare la sussistenza di atti che "fanno riferimento a informazioni sensibili" e di oscurare le parti del DVR delle Caserme di Mestre e Dueville, in quanto recanti "informazioni sensibili afferenti alla difesa militare e

alla sicurezza nazionale”.

Stante la natura delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese ed onorari del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal Ministero della Difesa e dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata, con le precisazioni ed integrazioni esposte in motivazione.

Compensa tra le parti spese ed onorari del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente, Estensore

Francesco Frigida, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO