

Pubblicato il 30/09/2026

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 la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1210 del 2026, proposto da F.A., rappresentato e difeso dagli avvocati **** e ****, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

il Comune di Palermo in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato ****, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

per l'accertamento

dell'illegittimità del silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di accesso ai documenti presentata dal ricorrente il 20 aprile 2026;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2026 il dott. **** e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Espone il ricorrente:

- di essere un funzionario di Polizia Municipale in servizio presso i locali del Comando siti in Palermo, via Ugo La Malfa n. 72, e di rivestire altresì la qualifica di "preposto" ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. e), del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81;
- che, per un verso, le specifiche mansioni rivestite comportano un prolungato uso dei videoterminali e, per altro verso, nell'ottobre 2024 sarebbe emersa una contaminazione da legionella nella rete idrica dell'edificio ove egli presta servizio e che tale contaminazione potrebbe ancora persistere;
- che, al fine di tutelare il proprio diritto alla salute ed alla sicurezza sul luogo di lavoro ed ottemperare agli obblighi di vigilanza connessi alla qualifica di preposto, in data 20 aprile 2026 ha presentato istanza di accesso all'intimata Amministrazione per prendere visione ed estrarre copia del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), comprensivo di tutti gli allegati e delle relazioni tecniche, relative ai locali del Comando di PM nonché della documentazione relativa ai risultati delle analisi e del monitoraggio del batterio legionella nelle reti idriche dell'edificio, con riferimento agli ultimi 24 mesi.

2. Il Comune di Palermo non ha riscontrato la citata istanza del 20 aprile 2026, sicché, contro l'inerzia dell'Amministrazione protratta oltre i termini di legge è insorto il ricorrente con il ricorso in epigrafe, notificato il 26 maggio 2026 e depositato il giorno successivo.

Il mezzo di tutela è affidato ad un unico motivo di censura, con cui si lamenta la violazione degli artt. 22, 24 e 25 della L. n. 241 del 1990 e degli artt. 18 e 19 del D.Lgs. n. 81 del 2008, nonché l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

Sostiene in somma sintesi il ricorrente di essere pienamente legittimato ad ottenere l'ostensione della documentazione richiesta, per un verso, nella qualità di lavoratore titolare del diritto fondamentale alla salute e sicurezza sul luogo di lavoro riconosciuto e tutelato dagli artt. 32 Cost. e 2087 c.c. e, per altro verso, attesa la qualifica rivestita di "preposto", su cui gravano specifici obblighi di vigilanza e controllo.

3. Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio il Comune di Palermo che, con memoria del 14 luglio 2026, ne ha chiesto il rigetto sostenendo che il ricorrente non avrebbe titolo ad ottenere la documentazione oggetto dell'istanza di ostensione, atteso che l'accesso al DVR è regolamentato dall'art. 18 del D.Lgs. n. 81 del 2008, lett. o), che non riconoscerebbe al singolo lavoratore dipendente il diritto di ottenere autonomamente una copia del documento in parola, prevedendo che il Dirigente-datore di lavoro consegni tale documento al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Sostiene in sostanza la difesa comunale che l'accesso alla documentazione richiesta sarebbe consentito solo ove il richiedente dimostri di avere un interesse qualificato (es. per un'azione giudiziaria in seguito a un infortunio) e che, in difetto, ogni lavoratore avrebbe il diritto di consultare il DVR, esclusivamente tramite il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.

Con memoria del 9 settembre 2026, parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso, che è stato trattenuto in decisione in esito alla camera di consiglio del 25 settembre 2026, nel corso della quale la difesa comunale ha eccepito la tardività della citata memoria conclusionale della parte ricorrente.

4. Il ricorso è fondato e va accolto.

4.1. Deve essere preliminarmente respinta, in quanto manifestamente infondata, la preliminare eccezione di tardività della memoria versata in atti dalla parte ricorrente il 9 settembre 2026. La memoria in discorso è tempestiva atteso che, ai sensi dell'art. 87, comma 3, del codice del processo amministrativo nei procedimenti in camera di consiglio tutti i termini processuali sono come noto dimidiati, "...tranne, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti".

4.2. Venendo al merito della controversia giova rammentare che la disciplina riservata

dalla L. n. 241 del 1990 al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in linea di principio, oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale, consente agli amministrati e, più in generale, ai cittadini di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici. Il ricorso allo strumento dell'accesso agli atti, pertanto, presuppone una connessione con un interesse giuridicamente rilevante, che assurge a bene della vita autonomo, meritevole di tutela, separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l'attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo. Si rammenta, inoltre, che secondo quanto statuito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 4 del 18 marzo 2021, "la pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. 7 agosto 1990, n. 241."

4.3. Ciò posto osserva anzitutto il Collegio che, anche a non considerare la qualifica di "preposto" di cui all'art. 2, comma 1, lett. e), del D.Lgs. n. 81 del 2008 rivestita dal ricorrente, la documentazione oggetto dell'istanza di ostensione ha una chiara connessione con la sua attività lavorativa, in quanto correlata ai rischi per la sicurezza sul lavoro che possono sussistere nell'esercizio delle funzioni da egli svolte nei locali del Comando della Polizia Municipale di Palermo.

Di talché appare evidente come il ricorrente sia titolare di un interesse personale, differenziato e qualificato a prendere visione ed eventualmente estrarre copia della documentazione oggetto dell'istanza di accesso, che è manifestamente connaturata all'attività svolta dallo stesso all'interno dell'edificio di via U.L.M. n. 72.

In altri termini, a parere del Collegio, vista l'attività lavorativa svolta dal ricorrente proprio nell'edificio in cui è stata riscontrata la contaminazione da legionella, la documentazione richiesta appare evidentemente strumentale alla cura o difesa di suoi interessi giuridici, in

coerenza con la costante giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 4/2021), ed in ossequio a quanto espressamente previsto dall'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990.

4.4. La difesa comunale, come detto, sostiene in buona sostanza che il D.Lgs. n. 81 del 2008 introdurrebbe in materia di sicurezza sul lavoro una disciplina speciale in materia di accesso, che prevede espressamente una specifica figura che garantirebbe l'accesso al DVR e cioè il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS). Detta normativa speciale prevarrebbe sulla normativa generale in materia diritto di accesso prevedendo una specifica competenza del RLS, cui corrisponde l'obbligo del datore di lavoro di consegnargli copia del DVR.

La competenza esclusiva riconosciuta a detto Rappresentante, derivante dalla particolare natura del DVR, in tesi escluderebbe l'applicabilità al caso di specie della normativa generale sul diritto di accesso alla documentazione amministrativa.

La tesi non convince.

In ordine al rapporto tra l'art. 22 della L. n. 241 del 1990 e l'art. 18, comma 1, lett. o) del D.Lgs. n. 81 del 2008, il Giudice d'Appello ha chiarito che: "fra gli obblighi del datore di lavoro, la legge effettivamente indica anche quello di "consegnare tempestivamente al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del documento di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), anche su supporto informatico" (art. 18, comma 1, lett. o), D.Lgs. n. 81 del 2008). Allo stesso modo, a norma dell'art. 50, comma 4, D.Lgs. n. 81 del 2008, "Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, su sua richiesta e per l'espletamento della sua funzione, riceve copia del documento di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a)", ciò che vale anche per il documento di valutazione rischi cd. "interferenziali" di cui all'art. 26, comma 3, D.Lgs. n. 81 del 2008 (cfr. art. 50, comma 5, D.Lgs. n. 81 del 2008). In tale contesto, nel sistema di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro previsto dal D.Lgs. n. 81 del 2008, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (cd. "Rls") è effettivamente investito di un significativo ruolo di sorveglianza e tutela (cfr., in particolare, l'art. 50, comma 1, D.Lgs. n. 81 del 2008 che richiama, fra gli altri, i compiti d'accesso sui luoghi di lavoro, di formulazione d'osservazioni in occasione di visite delle autorità competenti, di presentazione di proposte

in merito all'attività di prevenzione, di ricorso alle autorità in caso d'inadeguatezza delle misure di prevenzione e protezione dai rischi adottate dal datore di lavoro, etc.). In funzione di siffatto ruolo è prevista anche la possibilità, per il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, di accesso al Dvr, acconsentito ai fini dell'"espletamento della sua funzione" (artt. 18, comma 1, lett. o) e 50, comma 4, D.Lgs. n. 81 del 2008). Si ricava da ciò 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. S'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. Le sole previsioni che consentono al Rls di acquisire il Dvr non valgono dunque di per sé, sic et simpliciter, ad escludere l'applicazione degli artt. 22 ss. L. n. 241 del 1990, stante la loro diversa prospettiva e la differente dimensione funzionale in cui esse si collocano" (Consiglio di Stato, sez. V, 15 febbraio 2021, n. 1336).

In sostanza, secondo la citata giurisprudenza amministrativa, la disciplina prevista dal D.Lgs. n. 81 del 2008, non esclude l'applicabilità delle norme generali in materia di accesso dettate dalla L. n. 241 del 1990.

Il Collegio non ignora che proprio la pronuncia appena citata (che però, a differenza del caso all'esame, riguardava una domanda di accesso rivolta ad una società privata, cui era affidata la gestione di un servizio pubblico), ha sostenuto che il documento di valutazione dei rischi sia un atto non accessibile in quanto, in base all'art. 22, comma 1, lett. e), della L. n. 241 del 1990, ai fini dell'accesso si intendono per "pubblica amministrazione" "i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario", e rispetto a tale documento deve ritenersi prevalente la componente privatistica del rapporto di lavoro, venendo in rilievo un documento sulla sicurezza che afferisce al rapporto giuslavoristico in quanto tale, e in specie agli obblighi datoriali (gravanti anche sull'imprenditore privato) di protezione e sicurezza dei lavoratori, anche in relazione a fattori di rischio del tutto occasionali, con

conseguente inconfigurabilità dell'obbligo di consentirne l'accesso.

Tuttavia risulta maggiormente persuasivo un diverso orientamento che, invece, valorizza le funzioni pubblicistiche di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori del documento di valutazione dei rischi.

Si è affermato che "in tema di prevenzione degli infortuni, il datore di lavoro ha l'obbligo di analizzare e individuare con il massimo grado di specificità, secondo la propria esperienza e la migliore evoluzione della scienza tecnica, tutti i fattori di pericolo concretamente presenti all'interno dell'azienda, avuto riguardo alla casistica concretamente verificabile in relazione alla singola lavorazione o all'ambiente di lavoro, e, all'esito, deve redigere e sottoporre periodicamente ad aggiornamento il documento di valutazione dei rischi previsto dall'art. 28 del D.Lgs. n. 81 del 2008, all'interno del quale è tenuto a indicare le misure precauzionali e i dispositivi di protezione adottati per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Da qui l'interesse dei lavoratori ad avere accesso al Dvr, al fine di poter verificare che siano stati presi in considerazione tutti i rischi e che siano state adottate le conseguenti idonee misure di salvaguardia" (T.A.R. Lazio, sez. III quater, 18 gennaio 2022, n. 508; in termini anche T.A.R. Lazio, sez. III quater, 17 maggio 2021 n. 5768 e 6 luglio 2020, n. 7704).

4.5. Nel caso di specie, l'istanza di accesso presentata dal ricorrente è diretta a verificare se il rischio da contaminazione da legionella della rete idrica dell'edificio ove egli presta servizio è stato contemplato nel D.V.R., e se tale rischio sia stato scongiurato con l'adozione di idonee misure correttive e di contenimento della diffusione del batterio.

Ne consegue che, essendo l'istanza in questione funzionale alla tutela della salute del ricorrente, illegittimo si rivela il silenzio diniego formatosi per effetto della inerzia della Amministrazione resistente.

5. In ragione di quanto esposto, il ricorso va dunque accolto ed il Comune di Palermo condannato all'ostensione della documentazione sopra indicata ed al pagamento delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ed onera il Comune di Palermo di provvedere alla consegna degli atti di cui alla richiesta di accesso indicata in epigrafe, nel termine di giorni trenta dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza.

Condanna il Comune di Palermo al pagamento, in favore della parte ricorrente, delle spese di lite, che liquida in euro 1.000,00 (mille/00), oltre oneri di legge e refusione del contributo unificato, se versato.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

****, Consigliere, Estensore

Elena Farhat, Referendario