

## REPUBBLICA ITALIANA

## IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

# Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

## **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9092 del 2021, proposto da Ilaria Martelloni, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Cristina Manni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

#### contro

A.S.L. Roma 1, non costituito in giudizio;

# nei confronti

I.N.A.I.L. - Istituto Nazionale Assicurazioni Infortuni sul Lavoro, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Renata Giovanna Cantatore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A.N.A.C., Marco Sereni, non costituiti in giudizio;

# per l'annullamento

del silenzio serbato dalla ASL ROMA 1 sull'istanza di accesso civico generalizzato inviata dalla ricorrente via pec in data 9.7.2021 alla ASL ROMA 1 (nonché per quanto di interesse all'I.N.A.I.L. e per conoscenza all'A.N.A.C.) diretta all'ostensione dei documenti amministrativi, necessari per la

produzione nel giudizio civile diretto al riconoscimento dell'indennità di rischio radiologico e relative provvidenze in ordine all'esposizione alle radiazioni ionizzanti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'I.N.A.I.L.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2022 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

# FATTO e DIRITTO

La Martelloni è una infermiera di sala operatoria e strumentista presso l'Ospedale Santo Spirito e svolge le sue funzioni di infermiere di cd. sala operatoria e/o strumentista o ferrista presso il Blocco Operatorio del Presidio Ospedaliero del S. Spirito che costituisce uno dei Presidi Ospedalieri della ASL Roma 1.

Con ricorso proposto ai sensi dell'art. 414 c.p.c. ha chiesto al Tribunale Civile di Roma, in funzione di giudice del lavoro, di accertare e dichiarare il diritto alla tutela di cui all'art. 5 C.C.N.L. Sanità Pubblica 2001 per il c.d. rischio radiologico.

Il Tribunale, con sentenza n. 3029/2021 del 30.3.2021, ha rigettato il ricorso.

Al fine di tutelare i propri diritti e per avere un quadro completo della classificazione del personale della ASL di appartenenza rispetto all'esposizione alle radiazioni, con particolare riguardo ai criteri/parametri valutativi utilizzati dagli Esperti qualificati nelle relazioni annuali e nel documento di valutazione del rischio (documenti obbligatori ai sensi del d.lgs. n. 230/1995 e dell'attuale d.lgs. n. 101/2020), in data 9.7.2021 l'esponente ha proposto formale istanza di accesso civico generalizzato ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016.

In particolare ha chiesto alla ASL ROMA 1 nonché all'I.N.A.I.L. (ove fossero stati dalla stessa detenuti) i documenti di valutazione del rischio D.V.R. da radiazioni ionizzanti dal 2013 al 2021 e le relazioni degli esperti qualificati che, per legge, provvedono alla classificazione del personale esposto alle radiazioni ionizzanti oltre ai dati dosimetrici personale infermieristico dell'altro Blocco Operatorio sito al San Filippo Neri dal 2014 al 2021 incluso.

La ASL è rimasta silente al riguardo, mentre l'I.N.A.I.L. ha risposto comunicando di non essere mai stata in possesso di tale documentazione.

Con il ricorso in esame, notificato in data 6 settembre 2021, la Martelloni chiede l'annullamento del silenzio serbato illegittimamente dalla ASL.

Articola un unico motivo di diritto, deducendo, in estrema sintesi, la violazione dei principi di imparzialità e di trasparenza dell'attività amministrativa (art. 97 Costituzione), nonché la violazione degli articoli 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33/2013, così come modificato dal d.lgs. n. 97/2016 ed il difetto di motivazione

La ASL non si è costituita, mentre l'I.N.A.I.L. ha depositato memoria ribadendo che non è in possesso dei documenti oggetto di istanza di ostensione.

Alla Camera di Consiglio del 14 gennaio 2022, la causa è stata introitata per la decisione.

- 2. Il ricorso è fondato e merita accoglimento per le ragioni che si vengono ad evidenziare.
- 3. E' opportuna una premessa ricostruttiva sulla normativa che disciplina l'accesso nel nostro ordinamento giuridico.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi ex lege n. 241/1990, oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale, consente ai cittadini di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici, con la conseguenza che esso può essere esercitato in connessione a un interesse giuridicamente rilevante, anche quando non è ancora stato attivato un giudizio nel corso del quale potranno essere utilizzati

gli atti così acquisiti, ovvero proprio al fine di valutare l'opportunità di una sua instaurazione. La tutela giurisdizionale del diritto di accesso, dunque, assicura all'interessato trasparenza ed imparzialità, indipendentemente dalla lesione, in concreto, da parte della pubblica amministrazione, di una determinata posizione di diritto o interesse legittimo, facente capo alla sua sfera giuridica.

L'accesso civico generalizzato, introdotto nel nostro ordinamento, giusta delega di cui alla l. n. 124/2015, dall'art. 6 del d.lgs. n. 97/2016, che ha novellato l'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 (c.d. decreto trasparenza), nonostante alcuni punti di contatto di tipo "testuale", si pone su un piano diverso rispetto all'accesso documentale di cui alla l. n. 241/1990, che rimane caratterizzato da un rapporto qualificato del richiedente con i documenti che si intendono conoscere, derivante proprio dalla titolarità in capo al soggetto richiedente di una posizione giuridica qualificata tutelata dall'ordinamento.

Il nuovo accesso civico, che attiene alla cura dei beni comuni a fini di interesse generale, si affianca, senza sovrapposizioni, alle forme di pubblicazione on line di cui al decreto trasparenza del 2013 e all'accesso agli atti amministrativi del 1990, consentendo, del tutto coerentemente con la ratio che lo ha ispirato, l'accesso alla generalità degli atti e delle informazioni, senza onere di motivazione, a tutti i cittadini singoli e associati, in modo da far assurgere la trasparenza a condizione indispensabile per favorire il coinvolgimento dei cittadini nella cura della "cosa pubblica", oltreché mezzo per contrastare ogni ipotesi di corruzione e per garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'Amministrazione.

Con il d.lgs. n. 33/2013, infatti, viene assicurata ai cittadini la possibilità di conoscere l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche Amministrazioni anche attraverso l'obbligo a queste imposto di pubblicare sui siti istituzionali, nella sezione denominata "Amministrazione trasparente", i documenti, i dati e le informazioni concernenti le scelte amministrative operate, ad esclusione dei documenti per i quali è esclusa la pubblicazione, in base a norme specifiche

ovvero per ragioni di segretezza, secondo quanto indicato nello stesso decreto.

Invero, la giurisprudenza ha reiteratamente precisato che "L'accesso civico generalizzato, azionabile da chiunque senza previa dimostrazione di un interesse personale, concreto e attuale in connessione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza oneri di motivazione in tal senso della richiesta, ha il solo scopo di consentire una pubblicità diffusa ed integrale in rapporto alle finalità esplicitate dall'art. 5, comma 2, d.lg. n. 33 del 2013: è funzionale ad un controllo diffuso dei cittadini, al fine di assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e di favorire un preventivo contrasto alla corruzione e concretamente si traduce nel diritto ad un'ampia diffusione di dati, documenti ed informazioni, fermi in ogni caso i limiti di legge a salvaguardia di determinati interessi pubblici e privati che in tali condizioni potrebbero essere messi in pericolo" (cfr. C. di St. n. 60/2021).

Il comma 6 dell'art. 5 del D.Lgs. 14/03/2013, n. 33, chiarisce che - come per il diritto di accesso "classico" disciplinato dalla L. 241/90 - "il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza...", e che "il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis". In forza della previsione del comma 11, "restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241". Disposizione, questa, che conduce la giurisprudenza amministrativa ad ammettere il concorso degli accessi, perché "nulla infatti, nell'ordinamento, preclude il cumulo anche contestuale di differenti istanze di accesso" (cfr., ex multis, Ad. Pl. 10/2020).

Avverso la decisione dell'amministrazione competente, l'istante può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 c.p.a. che disciplina il giudizio non solo "contro le determinazioni e contro il silenzio" mantenuto sulle (vere e proprie) "istanze di accesso ai documenti amministrativi", ma anche "per la tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza", prevedendo che (per entrambe le fattispecie) "il giudice

decide con sentenza in forma semplificata; sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni, dettando, ove occorra, le relative modalità".

4. Con particolare riferimento all'accesso al Documento di Valutazione dei Rischi, si rileva che parte della giurisprudenza ha sostenuto che nel predetto documento debba 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. Pertanto, trattandosi di documento che rileva nella sua veste privatistica, non sarebbe in sé suscettibile di accesso da parte dell'organismo sindacale ai sensi degli artt. 22 ss. della l. n. 241 del 1990.

Si ritiene, tuttavia, più convincente il diverso orientamento che, invece, valorizza la funzione pubblicistica di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori assolta da detto Dvr (da ultimo: T.A.R. Roma n. 5768/2021; idem, n. 7704/2020) e, conseguentemente, lo ritiene accessibile.

Invero, 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.

Nel caso di specie, l'istanza di accesso formulata dalla ricorrente è diretta a verificare l'esposizione del personale a radiazioni.

5. Ancora, in ordine alla legittimazione a ricorrere della sig.ra Martelloni, si ritiene opportuno precisare che il Consiglio di Stato ha chiarito che l'art. 18, comma 1, lett. o), del D. Lgs. n. 81/2008 – che prevede una specifica figura che garantisce l'accesso al DVR e cioè il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza – non costituisce normativa speciale prevalente sulla normativa generale in materia di accesso, escludendo l'applicabilità al caso di specie della normativa generale sul diritto di accesso alla documentazione amministrativa. In particolare i Giudici di Palazzo Spada hanno affermato 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 decreto legislativo 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 consento 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" (cfr. C. di St. n. 1336/2021).

6. Precipitato applicativo delle norme e dei principi appena espressi, è che la odierna ricorrente ha diritto ad accedere alla documentazione richiesta tanto ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge n. 241/1990 quanto ai sensi degli articoli 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33/2013.

Ne consegue l'illegittimità del silenzio diniego formatosi per effetto della inerzia della Azienda sanitaria, unica tra le due amministrazioni intimate in possesso della documentazione richiesta.

Va conseguentemente ordinato alla A.s.l. Roma 1, in persona del direttore generale, di consentire alla ricorrente l'accesso alla documentazione richiesta, nelle forme indicate nell'istanza di accesso, nel termine di giorni 30 (trenta) dalla notifica e/o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

7. Le spese di giudizio, liquidate nel dispositivo, seguono la soccombenza.

# P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto: - annulla il silenzio diniego formatosi per effetto dell'inerzia della ASL Roma

1 intimata sulla istanza di accesso presentata dalla ricorrente in data 9 luglio

2021;

- ordina alla A.s.l. Roma 1, in persona del Direttore generale, di consentire alla

ricorrente l'accesso alla documentazione richiesta, nelle forme indicate

nell'istanza di accesso, nel termine di giorni 30 (trenta) dalla notifica e/o dalla

comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

- condanna la A.s.l. Roma 1 al pagamento in favore della ricorrente delle spese

di giudizio, liquidate in € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre i.v.a. e c.p.a., e

al rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2022 con

l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Roberto Vitanza, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE Francesca Ferrazzoli IL PRESIDENTE Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO