



Consiglio regionale della Calabria

Novità in materia di performance e di trasparenza
4° Report trimestrale 2021



A cura del Settore di Supporto al Controllo Strategico

PRESENTAZIONE

Gentili Componenti OIV,

il Settore di Supporto al Controllo Strategico ha avviato un servizio di newsletter con cadenza trimestrale, inerente gli aggiornamenti sulle novità legislative, deliberative dell'A.N.AC., del Dipartimento della Funzione Pubblica e sulle pronunce giurisprudenziali in materia di performance e di trasparenza.

Il Dirigente

Avv. Giovanni Fedele

NOVITA' LEGISLATIVE IN MATERIA DI PERFORMANCE E TRASPARENZA

DDL Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (art. 182)

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

L'art. 182 del DDL di Bilancio 2022 introduce una norma, in materia di **trattamento accessorio**, volta a dare attuazione alla previsione contenuta nell'art. 3, comma 2, del Decreto Reclutamenti (d.l. 80/2021) che **consente di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio** di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica "secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità". La misura dà attuazione agli impegni sottoscritti da Governo e parti sociali nel Patto sociale del 10 marzo 2021 incrementando i Fondi destinati alla contrattazione integrativa.

La norma espressamente prevede: "1. Al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono essere incrementate, rispetto a quelle destinate a tali finalità nel 2021, con modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019 - 2021 o dai provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti, di una misura percentuale del monte salari 2018 da determinarsi, per le amministrazioni statali, nei limiti di una spesa complessiva di 200 milioni di euro annui a decorrere dal 2022, al lordo degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive, mediante l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di

un apposito fondo con una dotazione di pari importo e, per le restanti amministrazioni, a valere sui propri bilanci, con la medesima percentuale e i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, secondo gli indirizzi impartiti dai rispettivi Comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 2 del predetto decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

ANCI - Quaderno operativo “*L’accordo individuale per il lavoro agile negli Enti locali*”

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

L’ANCI ha pubblicato il suo Quaderno operativo “*L’accordo individuale per il lavoro agile negli Enti locali*“. Trattasi di uno strumento ideato per accompagnare i Comuni nella **normativa dello smart working in relazione al rientro in presenza nei pubblici uffici** mediante l’analisi del quadro normativo di riferimento e delle disposizioni adottate per il rientro in presenza nella Pubblica Amministrazione.

L’Associazione ha inoltre dedicato una sezione *ad hoc* alla modulistica inserendo esempi come **la domanda di attivazione del lavoro agile e di accordo individuale**, comprese le indicazioni necessarie per lo svolgimento della prestazione lavorativa.

Via libera al PIAO, il Piano integrato di attività e organizzazione

[Collegamento ipertestuale](#)

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

È arrivato nella seduta del 2 dicembre il **via libera della Conferenza Unificata al decreto del ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta**, mediante il quale si definisce il contenuto del **Piao, il Piano integrato di attività e organizzazione**, previsto dall'art. 6, comma 6, del Decreto Reclutamenti (decreto legge n. 80/2021, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113).

Nel corso della riunione, è stata **accolta la richiesta di Regioni, ANCI e UPI di posticipare la scadenza del 31 gennaio 2022 come termine ultimo per l'adozione dei Piao da parte delle amministrazioni**. Nel frattempo, è già stato avviato **l'iter di approvazione del d.P.R. che abroga le disposizioni sull'adozione, da parte delle amministrazioni, dei piani e adempimenti destinati a essere assorbiti dal Piao**. Per evitare duplicazioni e coordinare i contenuti delle sezioni del Piano, infine, il Dipartimento della Funzione pubblica adotterà specifiche Linee guida.

Inizia l'era del Piao, il Piano integrato di attività e organizzazione

In sostanza **il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao) dal prossimo anno sostituirà con un documento unico la miriade di atti di programmazione chiesti agli enti pubblici e poggerà su tre pilastri**: quello dedicato a “Valore pubblico, performance e organizzazione”, chiamato a indicare i programmi su semplificazione, digitalizzazione, performance e trasparenza, il capitolo su “Organizzazione e capitale umano”, in cui andranno individuati fabbisogni e capacità assunzionali e le modalità organizzative per sviluppare il lavoro agile a regime, e il “Monitoraggio” per fare in modo che i programmi non rimangano solo sulla carta. Le amministrazioni con più di 50 dipendenti racchiuderanno in un solo atto tutta la programmazione relativa alla gestione delle risorse umane, all'organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, alla loro formazione e alle modalità di prevenzione della corruzione. **Massima semplificazione, stop alla somma di tanti piani separati con una**

mole infinita di adempimenti burocratici compilati spesso senza una visione unitaria, massima chiarezza nei confronti degli utenti. Ogni amministrazione dovrà, quindi, predisporre un unico Piano con sezioni specifiche, indicando la programmazione degli obiettivi, gli indicatori di performance, le attese da soddisfare”

In sintesi le novità normative inserite in questi provvedimenti, partendo dalle *Linee guida sul lavoro agile*, il cui scopo, superata la fase acuta della pandemia nella quale il lavoro agile aveva costituito la “modalità ordinaria” di erogazione di molti servizi pubblici, è quello ora di “ fornire indicazioni per la definizione di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l’orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, ad un tempo.

Viene richiamato l’ambito soggettivo di applicazione – con un esplicito riferimento alle PA destinatarie dell’art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001 – e quello oggettivo che definisce i contenuti e gli elementi sui quali è necessario focalizzare l’attenzione.

- l’invarianza dei servizi resi all’utenza;
- l’adeguata rotazione del personale autorizzato alla prestazione del lavoro agile, assicurando comunque la prevalenza per ciascun lavoratore del lavoro in presenza;
- l’adozione di appositi strumenti tecnologici idonei a garantire l’assoluta riservatezza dei dati e delle informazioni trattati durante lo svolgimento del lavoro agile;
- d) la necessità per l’amministrazione della previsione di un piano di smaltimento del lavoro arretrato, ove accumulato;
- la fornitura di idonea dotazione tecnologica al lavoratore,
- la stipula dell’accordo individuale di cui all’articolo 18, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81, cui spetta il compito di definire:
 - gli *specifici obiettivi* della prestazione resa in modalità agile;
 - le *modalità ed i tempi di esecuzione* della prestazione,

- le *modalità ed i criteri di misurazione* della prestazione medesima, anche ai fini del proseguimento della modalità della prestazione lavorativa in lavoro agile;
- il prevalente svolgimento in presenza della prestazione lavorativa dei soggetti titolari di funzioni di coordinamento e controllo, dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti,
- la rotazione del personale in presenza ove richiesto dalle misure di carattere sanitario.”

Working Paper “*Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*”

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

È disponibile per la consultazione, all'interno del Bollettino Adapt, il working paper “*Lavoro agile: una rivoluzione che parte dalla Pubblica amministrazione*”, firmato dal ministro per la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta e da Michele Tiraboschi, professore ordinario di diritto del lavoro all'Università di Modena e Reggio Emilia. Secondo la ricostruzione degli autori, il passaggio dallo smart working emergenziale alla configurazione ordinaria della prestazione lavorativa “agile” è stata la stipula, il 10 marzo 2021, del Patto per l'Innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale.

Gli autori proseguono indicando le Linee guida in materia di lavoro agile, elaborate il 30 novembre scorso, un chiaro segnale di come il lavoro pubblico possa davvero rappresentare un tassello non marginale e non in controtendenza rispetto alle grandi trasformazioni in atto per ripensare il lavoro nel nostro Paese”. Il documento si dilunga sull'esame della nuova disciplina quadro nonché sulla definizione di smart working data dalla contrattazione collettiva: un passaggio fondamentale, osservano gli autori, affinché le PA divengano protagoniste di un percorso di cambiamento del lavoro e dell'economia in anticipo anche rispetto a quanto conseguito nell'ambito privato.

NOVITA' DELIBERATIVE A.N.AC.

Raccomandazione del Presidente del 21 ottobre 2021 “Misura della rotazione del personale” - Fasc. UVMACT [omissis]/2021

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

ANAC ha fornito chiarimenti, in merito alla necessaria rotazione degli incarichi, intervenendo sul caso posto da un'Azienda sanitaria della Lombardia. Con una raccomandazione del Presidente del 21 ottobre 2021, viene ribadito che il principio della rotazione “deve essere un obiettivo effettivo, documentabile e verificabile” delle aziende sanitarie, nonostante le possibili difficoltà avanzate in considerazione della complessa struttura organizzativa e della presenza in organico di profili professionali specifici.

Secondo ANAC è necessaria nelle Asl una graduale programmazione della misura di rotazione del personale nei tempi e nelle modalità che rendano praticabile tale misura all'interno dell'organizzazione sanitaria. Tale rotazione degli incarichi “non deve assumere carattere emergenziale o valenza punitiva, ma utilizzata come strumento ordinario di organizzazione e impiego ottimale delle risorse umane, con lo scopo di limitare il consolidarsi di relazioni che possa alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”.

Per l'Autorità Anticorruzione, la rotazione del personale “è una fondamentale misura di prevenzione della corruzione”. “Pur nella necessità di contemperare l'esigenza della rotazione degli incarichi con quella del mantenimento dei livelli di competenze in un quadro generale di accrescimento delle capacità complessive dell'amministrazione sanitaria – spiega ANAC - per mettere in atto questa misura occorre preliminarmente individuare le ipotesi in cui è possibile procedere alla rotazione degli incarichi attraverso la puntuale mappatura degli incarichi/funzioni apicali più sensibili (ad esempio quelli relativi a posizioni di governo delle

risorse come acquisti, rapporti con il privato accreditato, convenzioni/autorizzazioni, eccetera), a partire dall'individuazione delle funzioni fungibili e utilizzando tutti gli strumenti disponibili in tema di gestione del personale ed allocazione delle risorse.

Per il personale medico, inquadrato nel ruolo dirigente, le posizioni di maggiore criticità potrebbero essere quelle relative alla direzione di unità operative complesse, a valenza dipartimentale e dipartimenti. Le posizioni di Capo dipartimento (funzioni prevalentemente gestionali), devono essere assegnate per concorso, seppure la scelta avvenga all'interno di una rosa di idonei: poiché sotto il profilo del requisito soggettivo l'incarico di Capo dipartimento deve essere conferito ad un Dirigente di UOC tra quelli afferenti al dipartimento, è possibile ritenere che tutti i dirigenti di quel dipartimento siano potenzialmente suscettibili di ricoprire a rotazione l'incarico. Altra ipotesi potrebbe essere quella di una rotazione a livello dei dipartimenti di uno stesso territorio, ad esempio provinciale”.

“Nel caso ci siano più presidi – spiega Anac -, i Direttori di distretto e i Direttori medici di presidio, svolgendo funzioni prevalentemente gestionali e meno clinico-assistenziali, potrebbero essere potenzialmente assoggettabili al processo di rotazione.

Per alcune professioni sanitarie, come ad esempio i farmacisti e le professioni infermieristiche anche con funzioni di responsabilità e di coordinamento, il cui ruolo è strategico all'interno dell'organizzazione in quanto a gestione di risorse, costituendo gli stessi un anello determinante nella catena del processo decisionale (relativo ad esempio all'introduzione di farmaci e di dispositivi medici nella pratica clinica ed assistenziale), l'applicazione del principio della rotazione si rivela opportuno e presenta margini di possibile applicazione.

La rotazione deve in particolare interessare anche il personale non dirigenziale dell'area amministrativa, specie se preposto ad attività afferenti alle aree maggiormente sensibili al rischio di corruzione”.

L' evento “Sull’onda della semplificazione e della trasparenza - pianificazione 2022-2024” - PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione)

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

L' evento “Sull’onda della semplificazione e della trasparenza - pianificazione 2022-2024” è stato organizzato da Anac il 26 ottobre 2021, rivolto alle amministrazioni e agli enti chiamati ad adottare misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, e agli RPCT dagli enti nominati al fine di approfondire il quadro normativo e gli scenari evolutivi futuri.

In un'ottica evolutiva del sistema, ANAC sta puntando alla realizzazione di una **Piattaforma unica della trasparenza**, ossia un punto di accesso unificato, gestito dalla stessa Autorità e basato sull’interconnessione con altre banche dati pubbliche, in grado di semplificare e rendere meno onerosa la pubblicazione dei dati, agevolando al contempo fruibilità e confrontabilità. L’importanza della Piattaforma, nell’ottica di contrasto alla corruzione, è riconosciuta anche nel PNRR e si tratta quindi di un strumento che risponde all’esigenza di semplificazione, soprattutto per gli enti di minori dimensioni.

Inoltre da gennaio 2022 per molte amministrazioni scatterà il PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione previsto dall’art. 6 del d.l. 80/2021 convertito in legge lo scorso 6 agosto), concepito proprio con l’intento di semplificare l’attività di pianificazione e attuazione dell’agire amministrativo, unificando le strategie settoriali in un unico strumento programmatico. Tale piano andrà redatto all’insegna della semplicità, con un linguaggio di immediata comprensione, con la previsione di azioni di facile e pronta attuazione. Previsto dal decreto legge 80, del 9 giugno 2021, e convertito in legge N.113 del 6 agosto 2021, il piano riguarda le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti (escluse le scuole), e va presentato entro il 31 gennaio di ogni anno. Ha durata triennale e definisce gli strumenti e le fasi “per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell’attività e dell’organizzazione amministrativa, nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione”. Nel PIAO, pertanto, confluirà il **Piano organizzativo lavoro agile (POLA)** “volto a stabilire le misure organizzative, i percorsi formativi del personale e gli strumenti di rilevazione periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento

dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa e digitalizzazione dei processi". Nel PIAO sarà indicata anche la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile.

Delibera n. 673/2021 *“Società (omissis) - Procedimento sanzionatorio avviato con nota prot. (omissis) nei confronti del presunto responsabile (omissis) ai sensi dell’art. 54 bis co. 6 primo periodo d.lgs. 165/2001 e dell’art. 10 del Regolamento “per la gestione delle segnalazioni e per l’esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro di cui all’articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001” adottato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 690 del 1 luglio 2020 (GU n. 205 del 18.8.2020)”*

Delibera n. 717/2021 *“(omissis)- Procedimento sanzionatorio avviato con nota prot. (omissis) ai sensi dell’art. 54 bis co. 6 primo periodo del d.lgs. 165/2001 e dell’art. 10 del Regolamento “per la gestione delle segnalazioni e per l’esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro di cui all’art. 54 bis del decreto legislativo n. 165/2001” adottato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 690 del 1° luglio 2020 (GU n. 205 del 18.8.2020)”*

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

L'ANAC ha affrontato due distinti procedimenti, accomunati dall'assenza di collegamento tra denuncia effettuata e intervento dell'Ente “Il dipendente pubblico che segnala presunte condotte illecite (whistleblower) e che viene licenziato per ragioni estranee alla segnalazione non è tutelabile. ” È quanto affermato dall’ANAC in due distinte delibere, la [n. 673/2021](#) e la [717/2021](#), in considerazione del fatto che “l’ accertata assenza del carattere ritorsivo del trasferimento d’ufficio del dipendente, o del licenziamento successivo, fanno decadere ogni presupposto per comminare sanzioni nei confronti dell’amministrazione.”

I due procedimenti affrontati dall’Autorità si caratterizzano per il medesimo principio: “la segnalazione di illeciti non salvaguarda da trasferimenti d’ufficio, o da licenziamenti, se le ragioni sono estranee alla segnalazione e quindi vi è assenza di ritorsività.” Nel primo caso

un dipendente, dopo aver informato i Carabinieri circa presunti illeciti commessi dall'ente presso cui era impiegato, diveniva oggetto di ben quattro diversi procedimenti disciplinari: nonostante il segnalante ritenesse tale provvedimento pretestuoso, egli sarebbe al di fuori dalla tutela garantita a favore dei whistleblower "perché non è stato appurato alcun intento discriminatorio o punitivo da parte dell'amministrazione. Infatti, le misure organizzative intraprese nei confronti del dipendente sono state adottate anche nei confronti di altri dipendenti." Allo stesso modo, nel secondo caso, "è stata accertata l'assenza di intento punitivo ai danni del dipendente che aveva denunciato presunte condotte illecite." Dunque, trasferimento e successiva sanzione sono stati giudicati del tutto sconnessi rispetto alla denuncia effettuata come whistleblower.

Comunicato ANAC “Obblighi informativi verso l’Anac: adempimenti Legge 190/2012 art. 1, comma 32”

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

Rimangono invariate le modalità operative per la pubblicazione e la trasmissione, ai sensi dell’art. 1 comma 32 legge 190/2012, dei dati riguardanti il 2021, come indicato nella deliberazione ANAC n. 39 del 2 gennaio 2016. A segnalarlo è un recente comunicato a cura dell’ANAC.

Rimangono quindi valide sia le specifiche tecniche per la comunicazione via PEC dell’avvenuta pubblicazione dei dati entro il 31 gennaio 2022 sia quelle di pubblicazione dei dati (formato XSD).

L’ANAC comunica inoltre che è stato aggiornato il file TypesL190.xsd alla versione 1.3, al fine di includere le nuove procedure di scelta del contraente disponibili in SIMOG e SmartCig. Il nuovo schema garantisce la validazione del file XML realizzato utilizzando la versione precedente, risultando pertanto retrocompatibile.

Delibera n. 747/2021 *“Indicazioni di carattere generale sulla pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 dei dati relativi alle autovetture di servizio delle pubbliche amministrazioni e sull’introduzione di misure specifiche di prevenzione della corruzione”*

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

Il Consiglio dell’ANAC ha emanato la delibera n. 747/2021, a seguito di numerose segnalazioni in cui si lamentava un utilizzo improprio delle cosiddette “auto blu”. L’Autorità ha dunque sollecitato le Amministrazioni a ripristinare una prassi corretta nello sfruttamento dei mezzi di servizio, rendendo nota l’entità del parco mezzi a disposizione e inserendo dati e numeri sui propri siti istituzionali.

Secondo l’Autorità, soltanto programmando già all’interno del Piano Anticorruzione misure idonee volte ad assicurare un uso corretto delle “auto blu”, nonché monitorando costantemente l’attuazione dei provvedimenti introdotti, è possibile impedire una distorsione patologica del servizio. A tal fine, all’interno della delibera è chiarito che “l’uso esclusivo delle auto blu è concesso alle sole autorità politiche e ad alcune categorie di funzionari pubblici individuati con riferimento alla salvaguardia delle esigenze funzionali di servizio e di sicurezza personale”. Dunque, il relativo utilizzo è ammissibile per le sole esigenze di servizio del titolare, in primo luogo gli spostamenti verso e dal luogo di lavoro, mentre restano al di fuori del regime le autovetture protette assegnate alla magistratura ai fini di sicurezza, o a altri soggetti incaricati di funzioni giudiziarie, esposti a pericolo.

Poiché nessuna norma del d.lgs. 33/2013 prevede la pubblicazione dei dati sulle auto di servizio, si fa riferimento al DPCM 25 settembre 2014, *“Determinazione del numero massimo e delle modalità di utilizzo delle autovetture di servizio con autista adibite al trasporto di persone”*, che impone alle pubbliche amministrazioni, nonché alle regioni e agli enti locali, di comunicare entro il 31 dicembre di ogni anno, in via telematica al DFP, sulla base di un apposito questionario, il numero, l’elenco e le specifiche delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate. La norma prevede altresì un obbligo di pubblicazione

dei medesimi dati sui siti istituzionali degli enti suddetti, ai sensi del d.lgs. 33/2013 (cfr. art. 4 del DPCM 2014 citato).

Dal momento che le disposizioni del DPCM 25 settembre 2014, si configurano quali norme di rango secondario per le quali non è prevista una diretta vigilanza dell'ANAC ed in assenza tuttora di una disposizione di legge, l' Anac ritiene che i contenuti del DPCM possono comunque orientare l'interprete al fine di ridurre ipotesi di cattiva amministrazione. Ad avviso dell'Autorità, pertanto, i dati concernenti il numero e le specifiche delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate dalle amministrazioni è opportuno siano pubblicati come "dati ulteriori" nella sezione "Amministrazione Trasparente" alla sotto sezione "Altri contenuti", ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013. La pubblicazione di tali dati contribuisce ad assicurare la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche vengono utilizzate, in linea con il concetto di trasparenza intesa come "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (cfr. art. 1 d.lgs. 33/2013). Va ricordato che la pubblicazione dei "dati ulteriori " deve essere attuata nei limiti degli interessi pubblici e privati di cui all'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013 e previa anonimizzazione dei dati personali ivi presenti. Ciò nell'ottica di tutelare il diritto alla riservatezza di coloro che possono fruire delle auto di servizio

Nella delibera si raccomanda inoltre alle amministrazioni di valutare, in sede di predisposizione dei propri PTPCT, di programmare nell'ambito dell'area di rischio attinente alla "Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio" misure specifiche per presidiare eventuali usi impropri delle auto di servizio e di svolgere un attento monitoraggio sull'attuazione delle misure introdotte.

Delibera n. 775/ 2021 “Obblighi di pubblicazione ai sensi dell’art. 19 del d.lgs. 33/2013 - Progressioni di carriera del personale dipendente”

Collegamento ipertestuale

Breve descrizione

Le procedure selettive interne che determinano il passaggio in un’area superiore, cd. progressioni verticali, rientrano nell’ambito oggettivo di applicazione dell’art. 19 “Bandi di concorso” del d.lgs. 33/2013. Ne consegue che le amministrazioni e gli altri soggetti cui si applica il d.lgs. 33/2013 sono tenuti a pubblicare e a mantenere aggiornati i dati indicati nel citato articolo 19.

Infatti, l’evoluzione del quadro normativo* è stata accompagnata da numerose pronunce giurisprudenziali, che hanno ritenuto di riferire l’obbligo del concorso sia al primo accesso, sia al successivo passaggio di qualifica.

La giurisprudenza, *nel caso di progressioni verticali si configura una vicenda assimilabile ad una vera e propria assunzione, venendo in rilievo una novazione oggettiva del rapporto di lavoro, con conseguente soggezione alla regola del pubblico concorso enunciata dal co. 4 dell’art. 97 della Costituzione.*

Le progressioni cd. verticali sono state, quindi, assoggettate alla regola del concorso pubblico.

* Il comma. 1-bis dell’art. 52 del d.lgs. 165/2001 recitava: “*Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l’amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso*”.

Il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, all’art. 22, co. 15, (come modificato dall’art. 1, co. 1-ter, d.l. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 8/2020), ha successivamente introdotto una nuova tipologia di progressione verticale tra le aree riservate al personale di ruolo, che deroga le previsioni del citato art. 52, co. 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001. Tale tipologia di progressioni è utilizzabile, tuttavia, per un periodo ben definito (il triennio 2020-2022), con una riserva di posti per tali procedure che non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria.

Da ultimo, con decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113) rubricato “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni funzionale all’attuazione del ‘Piano nazionale di ripresa e resilienza’ (Pnrr) e per l’efficienza della giustizia*” (c.d. “Decreto Reclutamento”) sono state apportate ulteriori modifiche al sistema delle progressioni. L’art. 3 di tale decreto ha infatti sostituito integralmente l’art. 52, co. 1-bis del d.lgs. 165/2001. In base al nuovo disposto del citato art. 52, per la disciplina dell’istituto delle progressioni verticali (o di carriera), si prevede che “*fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all’accesso dall’esterno, le progressioni fra le aree avvengano tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull’assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli professionali e di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l’accesso all’area, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti*”.

Invece le procedure selettive interne che determinano un passaggio di livello nell'ambito della stessa area o categoria, cd. progressioni orizzontali, sono escluse dall'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 19 "Bandi di concorso" del d.lgs. 33/2013.

Si tratta, come evidenziato dalla giurisprudenza, di procedure selettive a carattere meritocratico connesse alla valutazione dell'apporto individuale del lavoratore, svolte secondo modalità stabilite dalla contrattazione collettiva e che determinano solo un passaggio di livello nell'ambito della stessa area o categoria e non risultano soggette al principio del pubblico concorso. Deve, quindi, escludersi che dette procedure rientrino tra quelle per cui vige l'obbligo di pubblicare i dati di cui all'art. 19 del d.lgs. 33/2013.

NOVITA' DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA

Green pass e ritorno in ufficio, le Faq per la Pubblica amministrazione

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

Il Dipartimento della Funzione pubblica ha risposto a un quesito in materia nell'ambito dell'iniziativa "Green Pass e ritorno in ufficio, nell'ambito delle le FAQ per la Pubblica Amministrazione.

L'assenza ingiustificata dovuta alla mancanza di Green Pass non comporterebbe non soltanto la perdita della retribuzione e di qualsivoglia altro compenso e emolumento, ma pregiudicherebbe anche l'ammissibilità del dipendente alla per l'attribuzione delle progressioni economiche all'interno della categoria. Tale sarebbe l'orientamento espresso dagli esperti della Funzione pubblica in una risposta inserita nel documento "Green pass e ritorno in ufficio, le FAQ per la Pubblica Amministrazione".

Secondo gli esperti del Dipartimento "il requisito dei ventiquattro mesi di permanenza nella posizione economica in godimento potrebbe essere minato dall' assenza". Com'è noto, l'articolo 9 quinquies comma 6 del d.l. n. 52/2021 ha previsto l'assenza ingiustificata nell'ipotesi di mancato possesso del Green Pass almeno fino al 31 dicembre. A ciò consegue, chiaramente, la sospensione della retribuzione. **Inoltre, come precisato all'interno delle apposite Linee guida, "i giorni di assenza ingiustificata non concorrono alla maturazione di ferie e comportano la corrispondente perdita di anzianità di servizio".** Accostando tale previsione a quanto stabilito dall'articolo 16, comma 6, del contratto del comparto delle Funzioni Locali del 21 maggio 2018, che nega la progressione qualora si interrompa il periodo minimo di permanenza pari a ventiquattro mesi, appare evidente ai tecnici che viene meno, oltre a retribuzione, compensi e emolumenti vari, anche la corrispondente anzianità di servizio "a qualunque fine". Tale inciso, concludono gli autori citati, impatta direttamente sul requisito dei ventiquattro mesi di permanenza necessari per l'ammissione del lavoratore alle procedure connesse con le progressioni economiche di categoria.

Rapporto periodico sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della performance

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

Il presente documento costituisce il monitoraggio periodico al 2 novembre 2021 sulla pubblicazione del Piano della performance rispetto alla scadenza del 31 gennaio, della Relazione sul funzionamento del sistema di misurazione e valutazione con scadenza 30 aprile, della Relazione sulla performance e della Validazione della relazione sulla performance, entrambe con scadenza 30 giugno. Nell'allegato è riportato l'elenco delle amministrazioni suddiviso in cinque categorie:

- 1) le amministrazioni che hanno pubblicato i documenti entro le scadenze previste;
- 2) le amministrazioni che hanno pubblicato oltre la scadenza, ma hanno comunicato le proprie motivazioni ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del d.lgs. 150/2009;
- 3) le amministrazioni che hanno pubblicato in ritardo;
- 4) le amministrazioni che non hanno pubblicato, ma hanno comunicato le proprie motivazioni ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del d.lgs. 150/2009;
- 5) le amministrazioni che non hanno ancora pubblicato i documenti.

Il perimetro di analisi è costituito dalle amministrazioni presenti sul Portale della performance.

Con l'esclusione delle Università e istituti di istruzione universitaria pubblici e degli Enti e istituzioni di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che ricadono nella competenza dell'ANVUR.

Schema di Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni.

[Collegamento ipertestuale](#)

Breve descrizione

Il 30 novembre 2021 si è arrivati alla conclusione del confronto con le organizzazioni sindacali sulle **Linee guida per lo smart working nella Pubblica Amministrazione**, che anticipano ciò che sarà definito entro l'anno nei contratti di lavoro ed hanno l'obiettivo di fornire indicazioni per la definizione di una disciplina che garantisca condizioni di lavoro trasparenti, che favorisca la produttività e l'orientamento ai risultati, concili le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo, ad un tempo, il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata. Il testo, adesso, sarà inviato alla Conferenza Unificata. Dopo il parere della Conferenza, **le 32mila amministrazioni pubbliche saranno tenute a rispettare tali direttive, un vero e proprio ponte rispetto ai contratti**. Alla fine del percorso, come si era concordato nel Patto Governo-sindacati dello scorso 10 marzo, **lo smart working sarà contrattualizzato**, dotato dei necessari e sicuri strumenti tecnologici, organizzato per obiettivi, finalizzato alla soddisfazione di cittadini e imprese, all'efficienza e alla produttività. “Abbiamo costruito insieme – ha dichiarato il titolare del dicastero della Funzione pubblica - **uno strumento intelligente e flessibile, affidato, da un lato, all'intelligenza della contrattazione e, dall'altro lato, all'autonomia delle singole amministrazioni**. Anche alla luce dell'evoluzione della pandemia, non ci saranno più decreti d'autorità sullo smart working nella Pubblica Amministrazione. Le decisioni saranno assunte dalle singole amministrazioni che, attraverso i **Piani integrati di organizzazione e attività (Piao)**, organizzeranno il lavoro agile in modo autonomo.

L'articolo 1, comma 5, del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione recante “Modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche

amministrazioni” individua l’ambito soggettivo di applicazione delle misure previste, tra le quali rientrano quelle per l’accesso al lavoro agile , del personale dipendente delle amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Ai sensi del comma 6, del medesimo decreto vengono adottate le linee guida in commento che approfondiscono i profili relativi a:

- a) l’invarianza dei servizi resi all’utenza;
- b) un’adeguata rotazione del personale autorizzato alla prestazione di lavoro agile, assicurando comunque la prevalenza per ciascun lavoratore del lavoro in presenza;
- c) l’adozione di appositi strumenti tecnologici idonei a garantire l’assoluta riservatezza dei dati e delle informazioni trattati durante lo svolgimento del lavoro agile;
- d) l’amministrazione deve aver previsto un piano di smaltimento del lavoro arretrato, ove accumulato;
- e) la fornitura di idonea dotazione tecnologica al lavoratore;
- f) la stipula dell’accordo individuale di cui all’articolo 18, comma 1, della L. 22 maggio 2017, n. 81, che definisca:
 1. gli specifici obiettivi della prestazione resa in modalità agile;
 2. le modalità e i tempi di esecuzione della prestazione;
 3. le modalità e i criteri di misurazione della prestazione medesima, anche ai fini del proseguimento della modalità della prestazione lavorativa in lavoro agile;
 4. il prevalente svolgimento in presenza della prestazione lavorativa dei soggetti titolari di funzioni di coordinamento e controllo, dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti;
 5. la rotazione del personale in presenza ove richiesto dalle misure di carattere sanitario.

Le condizioni per l’accesso alla prestazione lavorativo in forma agile

La seconda parte delle linee guida in commento evidenziano le condizioni per l’accesso alla prestazione lavorativa in forma agile.

Relativamente alle condizioni tecnologiche:

- si deve fornire il lavoratore di idonea dotazione tecnologica;

- per accedere alle applicazioni del proprio ente può essere utilizzata esclusivamente la connessione Internet fornita dal datore di lavoro;
- se il dipendente ha un cellulare di servizio, è possibile inoltrare le chiamate dall'interno telefonico del proprio ufficio sul cellulare di lavoro;
- l'amministrazione deve prevedere apposite modalità per consentire la raggiungibilità delle proprie applicazioni da remoto. Se le applicazioni dell'ente sono raggiungibili da remoto, ovvero sono in cloud, il dipendente può accedere tranquillamente da casa ai propri principali strumenti di lavoro.

In nessun caso può essere utilizzato una utenza personale o domestica del dipendente per le ordinarie attività di servizio.

Accesso al lavoro agile

L'adesione al lavoro agile ha natura consensuale e volontaria ed è consentito a tutti i lavoratori - siano essi con rapporto di lavoro a tempo pieno o parziale e indipendentemente dal fatto che siano stati assunti con contratto a tempo indeterminato o determinato.

L'amministrazione individua le attività che possono essere effettuate in lavoro agile, fermo restando che sono esclusi i lavori in turno e quelli che richiedono l'utilizzo costante di strumentazioni non remotizzabili.

L'amministrazione nel dare accesso al lavoro agile ha cura di conciliare le esigenze di benessere e flessibilità dei lavoratori con gli obiettivi di miglioramento del servizio pubblico, nonché con le specifiche necessità tecniche delle attività.

Accordo individuale

L'accordo individuale è stipulato per iscritto ai fini della regolarità amministrativa e della prova. Ai sensi degli artt. 19 e 21, della L. n. 81/2017, esso disciplina l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali dell'amministrazione, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro ed agli strumenti utilizzati dal lavoratore.

Articolazione della prestazione in modalità agile e diritto alla disconnessione

La prestazione lavorativa in modalità agile è svolta senza un vincolo di orario nell'ambito delle ore massime di lavoro giornaliere e settimanali stabilite dai CCNL.

In ogni caso deve essere individuata una fascia di inoperabilità (disconnessione) - nella quale il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa.

Tale fascia coincide con il periodo di 11 ore di riposo consecutivo di cui all'art. 17, comma 6, del CCNL 12 febbraio 2018, a cui il lavoratore è tenuto.

Il lavoratore può richiedere, ove ne ricorrano i relativi presupposti, la fruizione dei permessi orari previsti dai contratti collettivi o dalle norme di legge quali, a titolo esemplificativo, i permessi per particolari motivi personali o familiari, i permessi sindacali di cui al CCNQ 4 dicembre 2017 e s.m.i., i permessi per assemblea di cui all'art. 10, del CCNL 12 febbraio 2018, i permessi di cui all'art. 33 della L. 104/1992.

Nelle giornate in cui la prestazione lavorativa viene svolta in modalità agile non è possibile effettuare lavoro straordinario, trasferte, lavoro disagiato, lavoro svolto in condizioni di rischio.

Lavoro da remoto

Il lavoro da remoto può essere prestato anche, con vincolo di tempo e nel rispetto dei conseguenti obblighi di presenza derivanti dalle disposizioni in materia di orario di lavoro, attraverso una modificazione del luogo di adempimento della prestazione lavorativa, che comporta la effettuazione della prestazione in luogo idoneo e diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato.

PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI IN MATERIA DI PERFORMANCE E TRASPARENZA*

Consiglio di Stato, sez. I, nel parere dell'11 ottobre 2021, n. 1575

“La condanna per reati estinti giustifica l'esclusione dall'Elenco degli OIV”

Breve descrizione

L'esclusione dall'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della performance, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del 2 dicembre 2016 della Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Funzione Pubblica, è legittima se indirizzata a soggetti che abbiano riportato condanne penali per reati estinti. Lo ha stabilito il Consiglio di Stato, sez. I, nel parere dell'11 ottobre 2021, n. 1575.

Secondo la Sezione i destinatari di sentenze penali definitive di condanna, anche a seguito di patteggiamento, non possono essere iscritti nell'Elenco in discorso, a prescindere dalla natura del reato commesso. Ciò in quanto le mansioni specifiche degli OIV, incentrate sul controllo del corretto funzionamento delle PA e utilizzo delle risorse pubbliche nonché sul contrasto a fenomeni di corruzione, devono essere adempiuti da soggetti aspiranti “controllori” in maniera puntuale e veritiera. Alla luce di ciò, i magistrati di Palazzo Spada non ritengono applicabile al procedimento di iscrizione nell'Elenco Nazionale le disposizioni del Codice dei contratti pubblici che non impongono l'esclusione qualora il reato sia dichiarato estinto dopo la condanna: proprio perché trattasi di stringenti funzioni di controllo che attengono al funzionamento e all'attività delle PA, è ragionevole imporre requisiti più stringenti per l'accesso alla carica. Inoltre, anche volendo accedere alla tesi secondo cui il requisito di partecipazione sussiste a fronte di un reato estinto, occorre comunque attendere la dichiarazione del giudice penale di estinzione del reato.

* Si segnala che non è realizzabile il collegamento ipertestuale delle sentenze segnalate, in quanto sono consultate banche dati giurisprudenziali, a cui si accede soltanto con la password.

Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 6098/2021

“Accesso civico generalizzato ai documenti concernenti il trattamento economico del dipendente pubblico”

Breve descrizione

Secondo tale sentenza di palazzo Spada, la documentazione concernente il trattamento economico del dipendente pubblico non può essere divulgata e può essere resa conoscibile solo in forma aggregata.

Ciò avviene anche quando la richiesta pervenga da un'organizzazione sindacale.. Nel caso specifico, la richiesta ostensiva aveva avuto riguardo alla documentazione relativa alla distribuzione delle risorse economiche oggetto di contrattazione integrativa. L'Amministrazione opponeva il proprio diniego, ritenendo sufficiente, ai fini delle verifiche sulla destinazione delle risorse, “l’informativa successiva” fornita in sede di confronto con i rappresentanti sindacali, relativa ai dati in forma aggregata e parzialmente disaggregata senza tuttavia entrare nel dettaglio della distribuzione nominativa. Di contro, la parte sindacale lamentava l'incompletezza dei prospetti poiché privi dei dettagli relativi ai compensi percepiti dai singoli dipendenti e quindi inadeguati a garantire l'espletamento delle verifiche.

Il TAR aveva accolto il ricorso ritenendo infondate le eccezioni formulate dall'Amministrazione, sia in rito che in merito.

L'Amministrazione aveva presentato, allora, ricorso in appello, eccependo il difetto di legittimazione attiva dell'articolazione territoriale del Sindacato. Veniva, altresì eccepita, nel secondo motivo di appello, l'inammissibilità della richiesta di accesso atteso che gli indici normativi di riferimento non avrebbero consentito un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione da parte dell'organizzazione sindacale, come quello che sarebbe stato azionato nel caso di specie. In sede di confronto ai rappresentanti sindacali sarebbe stata fornita sufficiente documentazione tale da consentire di verificare l'attuazione della contrattazione collettiva integrativa ad'istituto.

Inoltre, l'appellante aveva affermato che la nuova formulazione delle disposizioni del CCNL non prevedevano il diritto dei sindacati a ottenere le informazioni in questione. Con il terzo motivo si censurava l'erroneità della sentenza di prime cure nella parte in cui aveva ritenuto irrilevanti le disposizioni in tema di protezione dei dati personali come interpretate dall'Autorità Garante della Privacy e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, secondo cui il quadro normativo vigente non consentirebbe di comunicare alle organizzazioni sindacali i nominativi del personale e le somme liquidate a ciascuno per lo svolgimento di attività svolte.

Quanto al difetto di legittimazione eccepito nel primo motivo di ricorso, i giudici hanno ritenuto le argomentazioni proposte dall'appellante infondate e non condivisibili. Infatti, la decisione del TAR aveva tenuto correttamente conto dell'orientamento predominante della giurisprudenza (Cass. Sez. I, 10 ottobre 2013, n. 23088) secondo cui le articolazioni locali delle associazioni sindacali assurgono ad enti dotati di legittimazione negoziale e processuale autonome.

Quanto al secondo motivo di ricorso in appello, le argomentazioni prospettate dall'appellante apparivano condivisibili nella parte in cui affermavano che l'istanza di accesso oggetto di esame, estendendosi alla elencazione nominativa degli emolumenti percepiti, si presentava come preordinata ad un controllo generalizzato dell'azione pubblica, dato che l'interesse specifico e giuridicamente qualificato all'accesso riguardava la verifica della contrattazione collettiva integrativa sull'utilizzo delle risorse, interesse che appariva perseguibile sulla base della documentazione fornita dall'Amministrazione.

Le OO.SS. hanno quindi senz'altro diritto, sulla base del contratto collettivo vigente, di conoscere e acquisire i documenti concernenti le procedure di ripartizione e distribuzione del fondo per le finalità previste, ma non si poteva affermare la sussistenza di un interesse concreto e attuale all'accesso anche della documentazione di carattere nominativo, non essendo stato dimostrato in modo convincente che tali dati fossero indispensabili per la verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa sull'utilizzo delle risorse. Secondo i giudici, il secondo motivo doveva quindi essere accolto.

A parere dei giudici, meritevole di accoglimento era anche il terzo motivo di gravame. L'art 2-ter del codice in materia di protezione di dati personali stabilisce che la comunicazione

dei dati è ammessa solo quando è prevista da una norma di legge e, nei casi previsti dalla legge, di regolamento.

Il Garante ha chiarito, con la nota n. 49472 del 28 dicembre 2020, che la messa a disposizione dei dati personali alle organizzazioni sindacali comporta una “comunicazione” e che i contratti collettivi possono integrare le previsioni normative per permettere alle organizzazioni sindacali di rappresentare adeguatamente gli interessi dei dipendenti o quando sia necessario per l’adempimento degli obblighi previsti dagli stessi contratti. Secondo i giudici, erano condivisibili le considerazioni svolte dal Tar in ordine alla individuazione delle norme della legge n. 241/1990 quale base giuridica necessaria per l’esercizio del diritto di accesso.

Tuttavia, i giudici hanno evidenziato che l’applicazione di tali disposizioni rinvia alla concreta valutazione della “necessarietà” dei documenti richiesti.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha ritenuto non convincente la valutazione del primo giudice secondo il quale, in mancanza dei dati specifici sui singoli percettori, il sindacato non potrebbe svolgere il proprio ruolo di controllo.

Ad avviso dei giudici, nel bilanciamento tra la tutela della privacy e quello dell’interesse del sindacato all’accesso occorre, infatti, considerare che i documenti forniti dall’Amministrazione sembravano contenere elementi di informazione sufficienti per l’attività di verifica dei criteri utilizzati per l’individuazione delle attività integrative e per la ripartizione delle risorse.

Del resto, per stessa ammissione del Sindacato, i citati documenti consentivano, almeno in parte, di conoscere i compensi percepiti individualmente (anche se non in forma nominativa). Secondo i giudici, in definitiva, la base giuridica su cui fondare la sussistenza dell’interesse all’accesso (art. 22 legge n. 241/1990), così come specificata in termini diversi rispetto al passato dal contratto collettivo di comparto, non si estendeva fino ai dati nominativi che, quindi, non dovevano essere forniti dall’Amministrazione.

Alla luce delle esposte considerazioni l’appello è stato accolto.

Consiglio di Stato, Sez. III n. 6220/ 2021

“L’accesso civico generalizzato abnorme”

Breve descrizione

La sentenza interviene per limitare il diritto di accesso generalizzato di una moltitudine di dati/documenti (codice fiscale e partita IVA degli enti gestori dell’accoglienza ai migranti) tali da comportare un’attività organizzativa dispendiosa di risorse pubbliche, prive di una effettiva esigenza conoscitiva.

I Giudici di seconde cure, dopo aver chiarito che al ricorrente era stato riconosciuto il diritto di accesso alla quasi totalità dei dati richiesti (denominazione, indirizzo, tipologia della struttura, denominazione dell’ente gestore, capienza della struttura, numero delle presenze con specifica indicazione del numero di donne, uomini, minori accompagnati e non accompagnati e dei nuclei familiari, la disciplina seguita per l’affidamento della gestione del contratto in essere ed i costi maturati a carico dell’ente appaltante per la gestione di ogni singolo centro) ad esclusione per i codici fiscali e le partite IVA degli Enti gestori dei centri di accoglienza, perché non strumentali all’interesse generale tutelato, e dei nomi dei richiedenti asilo, per ragioni di *privacy* rigetta il ricorso con le seguenti motivazioni:

- la richiesta risulta riferita ad una grande quantità di codici fiscali e partite IVA degli Enti gestori e alla non disponibilità della PA nel periodo di riferimento;
- i dati relativi agli Enti gestori e ai singoli centri di accoglienza sarebbero oltremodo eccessivi da reperire, anche in relazione al personale a disposizione della P.A. agente;
- il reperimento dei dati richiesti richiederebbe lo svolgimento di un’attività non *«inferiore a 40 giorni per l’Ufficio, con notevole aggravio di lavoro»*;
- i dati richiesti sono ricavabili dalla Relazione annuale al Parlamento e disaggregabili già rilasciati al ricorrente, rilevando che alcuni dati non sono reperibili in quanto i soggetti di riferimento ne sono sprovvisti;
- l’acquisizione di ulteriori dati rispetto a quelli forniti sarebbe, invece, eccessivamente onerosa per l’Amministrazione, al punto da paralizzarne l’attività ordinaria per lungo tempo, trattandosi di un numero considerevole.

In termini più esplicativi, viene statuito che il diritto di accesso, da ricomprendere l'accesso civico generalizzato, resta delimitato dalla disponibilità delle informazioni richieste, dovendosi escludere ogni qualvolta l'Amministrazione debba impegnarsi in attività eccessivamente onerose e paralizzanti dell'ordinaria attività amministrativa, contrarie al principio di buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa (*ex art. 97 Costituzione*), per la raccolta di informazioni di cui non dispone direttamente e immediatamente e che, in ogni caso, sono già pubbliche. Si comprende che la richiesta risulta c.d. emulativa manifestamente onerosa e sproporzionata, ovvero tale da comportare un carico irragionevole di lavoro senza nulla aggiungere alle finalità di trasparenza e al diritto all'informazione dei cittadini che rappresentano la *ratio* dell'art. 5, co. 2, del d.lgs.n.33/2013.

Ne consegue che l'accesso civico costituisce uno strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della loro partecipazione all'attività amministrativa, ma è altrettanto indubitabile che lo stesso non possa essere:

- piegato ad un suo uso distorto ed arbitrario consentendo l'utilizzazione dello stesso come mezzo di intralcio dell'azione della P.A.: la richiesta di atti eterogenei si appalesa in contrasto con i principi di buona fede (*ex art. 1175 del Codice civile*) e di solidarietà sociale (*ex art. 2 Costituzione*), in quanto costringe la P.A. ad uno "*sforzo straordinario*", presumibilmente diretto ad aggravarne l'ordinaria attività;
- generico, costringendo la P.A. a compiere un'attività di ricerca e di elaborazione della documentazione in contrasto con il principio di leale collaborazione nei rapporti tra l'Amministrazione e i singoli consociati, *ex art. 1, co. 2 bis della legge n. 241/1990*;
- finalizzato all'esercizio di un controllo dell'operato dell'amministrazione, allo scopo di verificare eventuali e non ancora definite forme di lesione della sfera dei privati, atteso che l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi deve essere comparato con altri interessi rilevanti, tra cui quello dell'Amministrazione a non subire eccessivi intralci nella propria attività gestoria, presidiata anche a livello costituzionale;
- azionato (quello civico generalizzato) in assenza del presupposto imprescindibile di ammissibilità consistente nella sua strumentalità alla tutela di un interesse generale (e

dunque, andrà in ogni caso disattesa ove tale interesse generale della collettività non emerga in modo evidente, oltre che, a maggior ragione, nel caso in cui la stessa sia stata proposta per finalità di carattere privato ed individuale).

TAR Puglia (Sez. I), sentenza 1369/ 2021

“La Pubblica Amministrazione può legittimamente respingere richieste di accesso civico effettuate in modo massivo e seriale dal cittadino”.

Breve descrizione

Nel caso esaminato, ad un Ente erano state presentate richieste di accesso civico semplice e generalizzato, non accolte. A fondamento della domanda, parte ricorrente aveva dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 5, del d.lgs. 33/2013, nonché il travisamento e l'errata presupposizione dei fatti. I giudici hanno sostenuto che il diniego di accesso oggetto dell'impugnativa era del tutto legittimo in relazione alla natura palesemente massiva e generica dell'accesso specificamente contestata nel provvedimento gravato. Se è vero, infatti, che l'accesso civico di cui al d.lgs. 33/2013 costituisce uno strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della loro partecipazione all'attività amministrativa, è altrettanto indubitabile che lo stesso non possa essere piegato ad un suo uso distorto ed arbitrario consentendo l'utilizzazione dello stesso come mezzo di intralcio dell'azione della pubblica amministrazione.

Ebbene, il ricorrente aveva inoltrato, in un limitato arco temporale, ben 16 richieste di accesso civico, riguardanti un elevato numero di documenti e provvedimenti, tra loro, peraltro, eterogenei, che si appalesavano in contrasto con i principi di buona fede (art. 1175 c.c.) e solidarietà sociale (art. 2 Cost), in quanto costringevano l'Ente ad uno *“sforzo straordinario”*, presumibilmente diretto ad aggravarne l'ordinaria attività. La stessa ANAC - come correttamente evidenziato dalla difesa della resistente -nelle proprie Linee Guida approvate con determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, ha reputato non ammissibile la c.d. richiesta massiva, vale a dire quella *“manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione”*.

Inoltre, la richiesta di plurimi ed indefiniti *“allegati”* e *“atti connessi”* rendeva le istanze di accesso generiche, costringendo la resistente a compiere un'attività di ricerca e di elaborazione della documentazione in contrasto con il principio di leale collaborazione nei rapporti tra l'Amministrazione e i singoli consociati.

Si puntualizza che, anche la circolare n. 2/2017 del Ministero per la Semplificazione era intervenuta in materia di accesso civico a fornire indicazioni volte a prevenire richieste d'accesso seriali.

Il Ministero, infatti, nel richiamare la necessità che il richiedente l'accesso fosse identificato, aveva puntualizzato che è pur vero che il diritto di accesso generalizzato spetta a "chiunque", a prescindere dalla qualità o condizione (ad esempio, di cittadino o residente) del richiedente. Pertanto, nessuna differenziazione o disparità di trattamento è ammissibile ai fini del godimento del diritto in questione.

Inoltre, è altrettanto vero che l'art. 5, c. 3 del d.lgs. 33/2013, come riformulato dal d.lgs. 97/2016, ha stabilito che l'esercizio del diritto di accesso "*non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente*" e che la domanda "*non richiede motivazione*".

Pertanto, in linea di principio, l'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto.

Purtuttavia, l'identificazione del richiedente è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande: ad esempio, ai fini della trasmissione dei dati e documenti richiesti o della trattazione di una pluralità di domande identiche (seriali) o onerose (vessatorie) da parte di uno stesso soggetto.

Pertanto l'identificazione del richiedente va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta. In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, l'amministrazione deve pertanto comunicare al richiedente la necessità di identificarsi. Per le ragioni esposte, il ricorso è stato respinto.

TAR Campania, Napoli, Sez. VI sentenza n. 6075/ 2021

“Accesso agli atti”

Breve descrizione

La sentenza interviene a fronte del diniego di accesso ai documenti amministrativi relativi all’attestazione delle giornate di effettiva presenza in servizio per un determinato periodo in «vista la necessità di tutelare, anche in via giudiziaria, i propri diritti ed interessi». Il Giudice di prime cure nel dichiarare il ricorso fondato traccia i diritti di accesso previsti nell’ordinamento e i suoi limiti:

- la regola generale è quella dell’accesso agli atti, «*principio generale dell’attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza*» (ex art. 22, co. 2, della legge n. 241/1990, .d. DAD; cfr., art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013), afferente a livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali «*di cui all’art. 117, co. 2, lettera m), della Costituzione*» (ex art. 29, co. 2-bis, della legge n. 241/1990, cd. LEP);
- la regola generale non trova applicazione in alcune ipotesi espressamente contemplate dalla legge, «*Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all’art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6*» (ex art. 22, co. 3, legge n. 241/1990);
- l’art. 24 della cit. legge n. 241, rubricato “*esclusione dal diritto d’accesso*” espressamente individua talune ipotesi eccezionali all’applicazione della generale disciplina in tema di accesso, ovvero demanda alla normazione secondaria la individuazione di categorie di documenti in cui l’interesse alla conoscenza viene sacrificato sull’altare di interessi reputati di rango superiore, ovvero di carattere preminente (difesa nazionale, politica monetaria, sovranità nazionale, prevenzione repressione della criminalità, riservatezza).

Tuttavia, afferma il Tribunale che anche nelle ipotesi in cui viene generalmente escluso il diritto di accesso il diritto di difesa viene presidiato, indefettibilmente garantito in sede giurisdizionale o procedimentale dai principi costituzionali, ex artt. 24 (diritto di difesa), 97, 111 (diritto al contraddittorio) e 113 Costituzione (tutela giurisdizionale), nonché dalle disposizioni della CEDU, ex art. 6 (diritto a un equo processo), e dalla Carta di Nizza, ex artt.

42 (diritto d'accesso ai documenti) e 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un Giudice imparziale): il comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241/1990 prescrive infatti che «*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*». In presenza di dette prerogative che altrimenti non potrebbero esplicitarsi, in tutto o in parte, l'interesse alla riservatezza, ovvero le ragioni di segretezza, o ancora gli altri, diversi, interessi sottesi ai casi di limitazione o esclusione del diritto di accesso, recede, determinando la riespansione della regola generale costituita dalla ostensibilità degli atti: espressione compiuta della tutela del diritto di difesa, baluardo insuperabile, tale da giustificare l'esercizio del diritto di accesso anche in situazioni in cui - "*ordinariamente*" - la legge lo esclude: un giusto bilanciamento tra: le esigenze di conoscenza e di trasparenza (già prevista a livello sovranazionale, ex artt. 15 TFUE e 42 Carta UE), e le esigenze di segretezza a protezione dell'esercizio di determinate attività volte a garantire la sicurezza e l'ordine pubblico, ovvero la protezione dei dati personali e il diritto di difesa.

Il precitato porta a ritenere l'esistenza di un «*interesse diretto, concreto e attuale*», ex art. 22, co. 1, lett. b), della legge n. 241/1990, alla conoscenza di atti relativi alla propria sfera personale e lavorativa, funzionali alla ricostruzione in dettaglio dei giorni lavorativi in servizio al fine di tutelare le proprie ragioni di fronte l'Amministrazione (nel caso di specie, il bene della vita al riconoscimento di spettanze economiche per il tempo speso in servizio, occorrente alle operazioni di vestizione/svestizione).

La pretesa conoscitiva corrisponde ad un specularmente obbligo di ostensione in capo alla Amministrazione/datrice di lavoro, in mancanza peraltro (si legge nella sentenza) di veruna circostanza impediente e/o ostativa addotta dalla Amministrazione, rimasta affatto inerte sia in sede amministrativa che nella presente fase giurisdizionale, con condanna alle spese di soccombenza.

Cass. civ. Sez. lavoro, Sent., (ud. 23/03/2021) 07-10-2021, n. 27314

“L’inversione della procedura delle progressioni economiche condizionate alla sottoscrizione del contratto pur se anomala non rende illegittimo l’annullamento”

Breve descrizione

Il corretto procedimento, previsto dalle disposizioni contrattuali e del Testo unico del pubblico impiego, rende legittime le progressioni economiche attivate solo a seguito dei criteri e delle risorse stabilite a seguito della sottoscrizione del contratto decentrato. La Cassazione con la sentenza n. 27314/2021 ha affrontato l'anomala conclusione della procedura di selezione per progressioni economiche condizionata al verificarsi della sottoscrizione del contratto e dalle risorse in esso presenti per la destinazione alle medesime progressioni, facendo leva sulla graduatoria approvata e sulle risorse disponibili effettuando lo scorrimento necessario fino ad esaurimento delle citate risorse destinate. In presenza di una successiva sottoscrizione del contratto, in assenza delle necessarie risorse per finanziare le progressioni, è stata giudicata corretta, dal giudice di legittimità, la disposizione di annullamento della graduatoria disposta dall'ente.

La vicenda

Alcuni dipendenti inseriti nella graduatoria, per le progressioni orizzontali, approvata dall'ente ma senza dichiarare i vincitori, hanno adito il giudice del lavoro per il loro riconoscimento a seguito dell'annullamento successivo disposto dall'amministrazione. Il Tribunale di primo grado ha rigettato il ricorso dei dipendenti, per aver il bando condizionato, l'efficacia della selezione, all'asseverazione da parte del collegio dei Revisori ed alla successiva approvazione da parte del Ministero delle Finanze e del Dipartimento della Funzione Pubblica in merito al salario accessorio disponibile, in mancanza del quale i dipendenti non avevano maturato alcun diritto soggettivo. Di contrario avviso la Corte di appello, adita dai dipendenti a seguito della sentenza di rigetto. Secondo, infatti, i giudici di appello, le condizioni contenute nel bando si erano verificate, in quanto l'asseverazione da parte del collegio dei revisori era da aversi per assorbita dall'approvazione del MEF. Pertanto, nei limiti del fondo complessivo avrebbero dovuto avere corso le progressioni di livello e gli appellanti, in quanto collocatisi tra i primi della graduatoria, avevano diritto ad esse.

L'ente ha, quindi, proposto ricorso in Cassazione evidenziando come, l'approvazione postuma della contrattazione integrativa, non aveva destinato specifiche risorse alla progressione rivendicata dai dipendenti. In questo caso, come precisato nel bando, la mancata approvazione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, avrebbe reso inefficace il medesimo bando senza alcun diritto da parte dei partecipanti. In ogni caso, ha evidenziato l'ente, non essendoci risorse da poter distribuire per le progressioni orizzontali, il bando sarebbe nullo per mancata copertura finanziaria e, pertanto, la nomina prevista dai dipendenti sarebbe stata disposta dai giudici di appello in violazione degli artt. 40 e 40-bis, D.Lgs. n. 165/2001. Inoltre, l'affermazione dei giudici di appello secondo cui la certificazione del collegio dei Revisori, prevista come condizione nel bando, sarebbe divenuta superflua per l'avvenuta approvazione da parte del MEF, non considera l'autonomia di tale passaggio nel procedimento previsto dal legislatore nella contrattazione integrativa.

La sentenza della Cassazione

Secondo i giudici di Piazza Cavour non vi può essere alcun dubbio sul fatto che, le risorse da destinare al finanziamento delle progressioni avrebbero dovute essere tratte dai fondi stanziati per la contrattazione integrativa. Proprio per tale motivo deve essere considerata coerente la previsione del bando secondo cui l'efficacia della selezione era condizionata alla «asseverazione da parte del collegio dei revisori ed all'approvazione da parte MEF e DFP in merito al salario accessorio per l'anno 2010», ovvero sia proprio al sopravvenire dei presupposti procedurali cui soggiace la contrattazione integrativa ai sensi dell'art. 40-bis, D.Lgs. n. 165/2001. Pertanto, qualora un diritto dipenda da una contrattazione integrativa, l'azione di chi ne pretenda l'adempimento naturalmente coinvolge l'esistenza di tale contrattazione ed il riconoscimento, attraverso essa, di quel diritto. D'altra parte il bando, a fronte di una progressione orizzontale dipendente dalla contrattazione integrativa, sarebbe nullo, quale atto di gestione del rapporto, e non potrebbe attribuire alcun diritto, se esso riconoscesse il beneficio a prescindere da tale contrattazione e dal procedimento e dai controlli di legge che la riguardano, in quanto si determinerebbe una violazione diretta dell'art. 2, comma 3 (secondo cui i trattamenti economici possono derivare solo dalla contrattazione collettiva) e 40-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (norma che regola i controlli sulla contrattazione decentrata). Tale indicazione è coerente con le indicazioni del giudice di legittimità che ha avuto modo di precisare in modo consolidato come, in tema di pubblico

impiego contrattualizzato, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, l'attribuzione dei trattamenti economici è riservata alla contrattazione collettiva, sicché non è sufficiente a tale scopo un atto deliberativo della P.A. ma occorre, a pena di nullità, la conformità di tale atto alla contrattazione collettiva» (Cass. civ. 18 agosto 2020, n. 17226). Pertanto, sono evidenti gli errori di diritto commessi dalla Corte territoriale allorquando essa, in violazione dell'art. 40-bis cit., ritiene che l'approvazione del MEF al fondo per il salario accessorio potesse sostituire il controllo dei Revisori, dovuto ai sensi dell'art. 40-bis, comma 1, D.Lgs. 165/2001 e dell'art. 20 lett. h) D.Lgs. n. 123/2011, su una contrattazione che pacificamente ancora non vi era stata. In altri termini, i giudici di appello non si sono confrontati con le regole inderogabili poste dalla legge che disciplina, per evidenti ragioni di rigore amministrativo e finanziario, il procedimento di contrattazione integrativa, la cui stessa conclusione attraverso la sottoscrizione della parte pubblica è subordinata allo specifico intervenire, su tale contrattazione e non sul fondo, delle approvazioni di legge (art. 40-bis, D.Lgs. n. 165/2001, comma 1, penultimo periodo). D'altra parte, l'ipotetica approvazione del MEF, a tutto concedere potrebbe avere avuto l'effetto di avallare la misura del fondo destinato al salario accessorio ivi stabilita ma non certo di approvare una contrattazione integrativa ancora non intervenuta.

Nel caso di specie, l'ente ha seguito un procedimento opposto rispetto a quello fisiologico che vedrebbe la selezione seguire, e non anticipare sotto condizione, l'individuazione delle risorse utili all'attribuzione di un certo beneficio, qui consistente nella progressione economica dei dipendenti. Tuttavia, una volta preso atto di tale inversione procedurale, poiché come si è detto quelle progressioni sono soggette a contrattazione integrativa, solo ove questa assegni le risorse in tal senso e sia, successivamente, approvata dai Revisori, dal MEF e dal DFP, è possibile che quanto previsto nel bando avrebbe potuto avere concreta attuazione.

La Cassazione, pertanto, ha accolto il ricorso dell'Ente e rinviato alla Corte di appello, in diversa composizione, che dovrà decidere sulla base dei principi enunciati.

Consiglio di Stato sez. V n. 6713/2021

“Accesso agli atti ed assenza del documento”

Breve descrizione

La questione controversa trattata riguardava un'istanza di accesso agli atti, inerente documentazione non esistente presso l'Ente.

Nel caso specifico la concessionaria della gestione di un impianto natatorio comunale aveva richiesto l'accesso al verbale di consegna e subentro nella gestione della piscina comunale.

In tale verbale, oltre alla ricognizione dello stato di consistenza della struttura, sarebbe stato anche inserita l'assunzione dell'obbligo di eseguire un gran numero di interventi di manutenzione dell'impianto natatorio, come da relazione allegata, il cui mancato adempimento avrebbe causato la rinuncia alla gestione e il conseguente rilascio della struttura da parte della concessionaria.

La sentenza di primo grado aveva, in parte, respinto il ricorso, per mancanza di prova sulla venuta ad esistenza del verbale di consegna richiesto.

L'interessato aveva allora presentato ricorso in appello.

Anche i giudici d'appello, però, non avevano condiviso le doglianze, sul presupposto che non si fosse raggiunta la prova dell'esistenza del documento, condizione indispensabile affinché l'Amministrazione potesse dare seguito alla domanda di accesso dell'interessato.

Ed infatti, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza il diritto di accesso ha ad oggetto documenti formati e quindi venuti ad esistenza che si trovino nella certa disponibilità dell'Amministrazione (la quale ha comunque l'onere di indicare, sotto la propria responsabilità, gli atti che non è in grado di esibire, con obbligo di specificare le concrete ragioni di tale impossibilità), non potendo l'esercizio di tale diritto o l'ordine di esibizione impartito dal giudice, alla luce del principio generale per cui “ad impossibilia nemo tenetur” e per evidenti ragioni di buon senso, riguardare documenti non più esistenti o mai formati.

Laddove, infatti, l'esistenza del documento sia incerta o solo eventuale o ancora di là da venire l'azione di accesso agli atti non può essere ritenuta ammissibile.

Di tali principi aveva fatto buon governo l'appellata sentenza che, lungi dal negare tutela alla parte che avrebbe incolpevolmente smarrito il documento, perdendone la disponibilità, aveva

invece fondato la decisione di rigetto del ricorso esclusivamente sull'assenza di prova in merito alla venuta ad esistenza del verbale (nella sua accezione formale di documento sottoscritto dalle parti comparenti), non potendone perciò il Comune neppure dimostrare il fatto positivo dell'avvenuta consegna alla ricorrente.

L'Amministrazione aveva quindi dato pienamente conto dell'oggettiva impossibilità di reperire l'atto richiesto dall'appellante, esplicitando in modo dettagliato le ragioni concrete di tale impossibilità (correlate all'assenza di sottoscrizione da parte della concessionaria).

Alla luce di tali coordinate interpretative, avendo il ricorrente affermato la venuta ad esistenza (per sottoscrizione della concessionaria e dell'amministrazione) del verbale di consegna della struttura oggetto dell'istanza di ostensione e trattandosi di elemento costitutivo del diritto di accesso azionato in giudizio, a fronte del deposito agli atti di causa da parte del Comune di una mera bozza priva di sottoscrizione (costituente principio di prova dell'asserita assenza di cooperazione da parte della concessionaria della piscina comunale nella formazione del documento richiesto) incombeva sulla ricorrente l'onere di fornire la relativa prova contraria.

Per tali ragioni il ricorso non è stato accolto.

Sentenza Sezione Lavoro della Corte di Cassazione n. 26453/2021

“La produttività ai dipendenti a tempo determinato”

Breve descrizione

Ai dipendenti a tempo determinato spetta la incentivazione della produttività e l'onere probatorio delle ragioni poste a base della mancata erogazione è posto in capo alla PA. Possono essere così riassunte le principali indicazioni dettate dagli ermellini.

La prima considerazione contenuta nella pronuncia è la seguente: “la mancata corresponsione anche ai dipendenti a tempo determinato si pone in contrasto con la disciplina contrattuale di settore e, data l'assenza di ragioni oggettive che giustifichino il trattamento differenziato, con il divieto di discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato sancito dal decreto legislativo n. 368/2001, articolo 6, in attuazione della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato oggetto della direttiva n. 99/70/CEE”.

Sugli oneri probatori, ed è questo l'elemento di indubbia maggiore novità contenuto nella sentenza della sezione lavoro della Corte di Cassazione, ci viene detto che “sull'ente datore ricade l'onere di allegazione e prova della sussistenza di elementi precisi e concreti tali da giustificare la disparità di trattamento tra lavoratori con rapporto a termine e quelli assunti a tempo indeterminato; il lavoratore è invece, tenuto a provare quale fonte negoziale integrante fatto costitutivo del proprio diritto, la prestazione lavorativa a tempo determinato, l'inquadramento ricevuto e l'inadempimento all'obbligo di corresponsione del trattamento retributivo”.