Il giorno 24/09/2026 alle ore 10:29:55 (+0200) Identificativo messaggio: jpec13219.20260924102955.23991.4004.1.1@pec.aruba.it

DIRPUBBLICA
Federazione del Pubblico Impiego

Unione Regionale Campania

Numero di protocollo
212-(3)/2026
Data di protocollo
24/09/2026

ALLEGATI:
1. **istanza di accesso del 31/07/2026;**
2. **pec INPS DP Caserta 27/08/2026, ore 21.00.**

Al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)
dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – INPS
Tramite PEC: rpct@postacert.inps.gov.it

e p.c. ***Alla dott.ssa Daniela Silvestris***- Direttore della Direzione Provinciale INPS di Caserta Tramite PEC: direzione.provinciale.caserta@postacert.inps.gov.it

Oggetto: Istanza di riesame ex art. 5, comma 7, D.Lgs. n. 33/2013 avverso il provvedimento di integrale diniego e rigetto dell'accesso civico generalizzato emesso dalla Direzione Provinciale INPS di Caserta in data 27 agosto 2026 (Prot. INPS.2000.27/08/2026.0639629), relativo alla documentazione sul benessere organizzativo e alla sezione del DVR sullo Stress Lavoro-Correlato.

L'**Organizzazione Sindacale DIRPUBBLICA – Federazione del Pubblico Impiego**, Unione Regionale Campania, con il presente atto propone formale

ISTANZA DI RIESAME

avverso il provvedimento di diniego in oggetto, chiedendone la totale riforma e la conseguente ordinanza di ostensione dei documenti richiesti. Il diniego opposto dalla Direzione Provinciale di Caserta risulta illegittimo, infondato in fatto e in diritto, ed elusivo del diritto del sindacato istante e della ratio di massima trasparenza (*disclosure*) che governa l'accesso civico generalizzato. Con il presente ricorso si intende smontare l'intera impalcatura argomentativa della Controparte sulla base dei seguenti motivi.

MOTIVI DEL RICORSO

Premessa:

"Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia, secondo una celebre formula ricordata dallo stesso parere. 515 del 24 febbraio 2016, è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale "casa di vetro" improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione" (CONSIGLIO DI STATO, Adunanza Plenaria – 2 aprile 2020, n. 10 – punto 22.6).

1. SULLA RICHIESTA RELATIVA AL BENESSERE ORGANIZZATIVO E CLIMA LAVORATIVO: INCONSISTENZA DEL DIFETTO DI POSSESSO ED ELUSIVITÀ DEI RISCONTRI LOCALI DI CORTESIA

Il Direttore Provinciale respinge la richiesta riguardante i report sul benessere organizzativo e i relativi piani di miglioramento del triennio 2023-2025 adducendo che tali indagini sono *"condotte centralmente e non a livello di Direzione Provinciale"*, **dichiarando il difetto di possesso dei dati**. Per compensare tale vuoto, il provvedimento si dilunga nell'elencazione di iniziative assistenziali locali (screening oncologici e l'inaugurazione della c.d. "Sala Detox" a settembre 2026). Tale impianto è infondato e manifestamente elusivo:

1.1 **Obbligo di coordinamento organizzativo.** Se anche l'indagine sul benessere organizzativo viene veicolata dalle Direzioni Centrali e dal CUG, i dati e le risultanze relative alla Direzione Provinciale di Caserta — **se esistenti** — sono necessariamente detenuti dall'Amministrazione INPS intesa come complesso unitario e devono essere applicati a livello locale per l'esercizio dei poteri di gestione del personale. Risulta non ammissibile una frammentazione procedimentale interna per negare l'accesso, essendo doveroso coordinarsi con le strutture centrali per estrarre e disporre l'ostensione dei report aggregati territoriali della sede periferica interessata. A conferma della natura elusiva dei giudicati amministrativi che vizia il diniego, va richiamato il principio generale espresso nella **Circolare n. 2/2017** del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, secondo cui, quando l'ufficio ricevente non detiene i documenti richiesti, esso ha l'obbligo di inoltrare

tempestivamente la domanda all'amministrazione competente, dandone comunicazione al richiedente. La Direzione Provinciale, dichiarando di non detenere i report sul benessere organizzativo e, limitandosi a elencare iniziative di cortesia, ha omesso di attivare il necessario coordinamento interno con le Direzioni Centrali dell'Istituto, violando un obbligo procedurale che discende direttamente dal sistema FOIA.

1.2 **Inconferenza dei riscontri informativi di facciata.** Esattamente come già censurato da questa Federazione dinanzi all'ANAC, contro ASUGI di Trieste, del 08/08/2026, l'elencazione di progetti ricreativi o di benessere locale non sana l'omissione di un provvedimento espresso e motivato sulle istanze ostensive. Il Sindacato ha richiesto atti amministrativi formali (report e piani) per verificare oggettivamente i fattori di rischio interno; la risposta dell'amministrazione non può risolversi in un elenco narrativo di cortesia o in inviti a eventi inaugurativi, che restano del tutto estranei e inconferenti rispetto all'oggetto del FOIA.

2. SULLA LEGITTIMAZIONE SOGGETTIVA DEL SINDACATO ALL'UTILIZZO DEL FOIA E IL TRAVISAMENTO DELLA SENTENZA N. 2019/2022 DEL CONSIGLIO DI STATO

L'INPS di Caserta assume, nell'ultimo capoverso del rigetto, che l'accesso civico generalizzato spetti esclusivamente ai cittadini in modo indistinto e *"non a singole componenti, anche di carattere collettivo, della comunità amministrata"* citando, a sostegno di ciò, ***la Sentenza n. 2019 del 23/03/2022 del Consiglio di Stato, Sezione III***, per pretendere di negare la legittimazione attiva di DIRPUBBLICA.

L'eccezione è infondata e strumentale: contrasta sia con il tenore letterale della norma, sia con il contenuto sostanziale della sentenza richiamata. Essa risulta, infine, radicalmente disattesa dalla prassi amministrativa.

2.1. **La legittimazione universale e la portata dell'Adunanza Plenaria n. 10/2020.** L'uso del termine *«chiunque»* nell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 33/2013 esclude in radice qualsiasi limitazione soggettiva escludente. Una Organizzazione sindacale non perde lo status di *"chiunque"* per il solo fatto di rivestire una natura collettiva. Sul punto, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 10 del 2 aprile 2020, ha definitivamente chiarito la portata universale dell'accesso civico generalizzato quale strumento di controllo diffuso sul

perseguimento delle funzioni istituzionali e sulla gestione delle risorse umane della PA, spettante a tutti i soggetti dell'ordinamento senza distinzioni escludenti. La sentenza n. 2019/2022 richiamata dall'INPS specifica unicamente che il FOIA non richiede la dimostrazione di un interesse qualificato o di una posizione di vantaggio (tipici della L. 241/90) e non esclude l'accesso ai soggetti collettivi quando la richiesta è formulata nell'interesse generale e non per finalità competitive o individualistiche. **In particolare, la sentenza del Consiglio di Stato n. 2019 del 21 marzo 2022**, esige che la richiesta sia strumentale alla tutela di un interesse generale, coerente con la finalità di controllo diffuso sull'azione amministrativa. La stessa sentenza distingue nettamente tra le istanze formulate *"uti civis"*, che rientrano nel paradigma del FOIA, e quelle orientate a finalità individualistiche o competitive, che ne restano escluse. Nel caso esaminato dal Consiglio di Stato, la domanda ostensiva era finalizzata a verifiche interne tra sigle sindacali e, pertanto, non riconducibile all'interesse generale richiesto dall'art. 5 del D.Lgs. 33/2013. **Diversa è la presente istanza**, che riguarda la sicurezza del lavoro, la qualità dell'ambiente organizzativo e il **Buon Andamento** dell'ufficio pubblico, temi che attengono alla collettività dei Lavoratori e alla corretta gestione dell'amministrazione. In tali casi, il sindacato agisce non per la tutela di prerogative proprie, ma quale soggetto esponenziale di un interesse generale, pienamente compatibile con la ratio dell'accesso civico generalizzato.

2.2. **Cassazione penale n. 25296/2021.** La tesi circa la natura non comprimibile del diritto di accesso trova ulteriore riscontro nella sentenza della Corte di Cassazione, Sez. VI penale, n. 25296 del 1° luglio 2021, la quale ha stabilito che l'esercizio legittimo del diritto di accesso agli atti non integra il reato di interruzione di pubblico servizio, anche se attuato tramite richieste multiple e insistenti, salvo che sia provato un chiaro intento ostruzionistico. La Suprema Corte qualifica il diritto di accesso come un diritto forte di cittadinanza che non può essere ostacolato né interpretato in senso restrittivo sulla base di valutazioni soggettive dell'amministrazione. Tale principio conferma che il diritto di accesso non può essere interpretato in senso restrittivo attraverso valutazioni soggettive dell'amministrazione.

2.3. **La successione dei precedenti specifici a favore di questa Federazione.** La pretesa esclusione delle sigle sindacali è smentita nei fatti e nei provvedimenti storici ottenuti dalla scrivente sigla.

a. *Il provvedimento del Difensore Civico della Campania (23/02/2026).* L'Unione Regionale Campania di DIRPUBBLICA ha già azionato con successo il medesimo strumento contro il Comune di Nocera Inferiore, ottenendo l'accoglimento integrale del ricorso (Ricorso n. 55/2026), il quale ha confermato la piena legittimazione del sindacato all'utilizzo dell'accesso civico generalizzato per finalità di controllo diffuso e trasparenza.
b. *La sentenza n. 41 del 25 gennaio 2025 del TAR Marche (Sez. II):* In termini gerarchicamente ancor più stringenti, il Giudice Amministrativo, decidendo sul ricorso proposto da DIRPUBBLICA contro l'Azienda Sanitaria Territoriale (AST) di Macerata, ha annullato la dichiarazione di inammissibilità dell'istanza FOIA presentata dal Sindacato. Il TAR Marche ha statuito la piena ammissibilità dell'istanza e ha liquidato come *"mera illazione"* la tesi della controparte che qualificava l'accesso sindacale come un tentativo di tutela privatistica, riaffermando il diritto della nostra Federazione ad agire tramite accesso civico generalizzato.

3. SULLA VALUTAZIONE DEL RISCHIO STRESS LAVORO-CORRELATO NEL DVR

Il rigetto dell'accesso alla sezione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) dedicata allo Stress Lavoro-Correlato poggia su tesi radicalmente errate.

3.1. Radicale inapplicabilità della giurisprudenza restrittiva ex legge 241/1990 (confutazione della lettura di INPS Caserta della sentenza CdS n. 11224/2022). L'INPS di Caserta fonda il proprio diniego sul richiamo parziale e forzato alla giurisprudenza amministrativa e, nello specifico, sulla Sentenza n. 11224/2022 del Consiglio di Stato (Sez. IV), sostenendo che il DVR attenga alla dimensione *"puramente privatistica"* del rapporto di lavoro e che sia perciò sottratto agli obblighi di trasparenza della PA. L'estensione analogica di tale sentenza al caso di specie costituisce un grave errore di diritto.

a. *Diversità strutturale degli istituti d'accesso.* Il giudizio definito dalla sentenza n. 11224/2022 del Consiglio di Stato verteva esclusivamente su un'istanza di accesso documentale tradizionale ex L. 241/1990, istituto rigidamente vincolato alla dimostrazione di un interesse diretto, concreto e attuale e soggetto a forti delimitazioni oggettive. Nel caso odierno, DIRPUBBLICA ha azionato i poteri del

FOIA (D.Lgs. n. 33/2013), i cui parametri ordinamentali sovrastano i limiti della Legge 241/90, muovendosi sulla spinta del principio costituzionale di massima ostensibilità delle informazioni pubbliche (*disclosure*).

b. *Diversità della natura del soggetto resistente.* La sentenza n. 11224/2022 riguardava il DVR di una società per azioni di diritto privato (seppur concessionaria di pubblico servizio), per la quale i giudici hanno ritenuto prevalente la componente industriale-societaria del rapporto di lavoro. L'INPS è una Pubblica Amministrazione in senso stretto. La sicurezza sui luoghi di lavoro della PA, l'organizzazione complessiva degli uffici e la prevenzione del benessere psicofisico dei pubblici dipendenti (Art. 97 Cost.) non sono fatti puramente *"privati"* o di quotidiana gestione giuslavoristica, ma incidono in via diretta ed esclusiva sul buon andamento dell'ufficio pubblico e sull'interesse collettivo. Pertanto, il DVR di un ente pubblico è un documento pienamente ostensibile tramite FOIA.

4. DELLA SENTENZA DEL TAR CAMPANIA, SEZIONE VI, N. 2858, DEPOSITATA IL 27/04/2022.

4.1. Il richiamo operato dalla Direzione Provinciale alla sentenza del TAR Campania n. 2858/2022 è del tutto inconferente. I giudici, infatti, non hanno affermato che il DVR sia sottratto all'accesso civico generalizzato, né che l'esistenza dei poteri dell'RLS escluda la concorrenza del FOIA. Al contrario, la sentenza chiarisce che la tesi della non accessibilità del DVR è recessiva e che l'articolo 50 del D.Lgs. 81/2008 configura una forma aggiuntiva di accesso, non speciale né esclusiva. Il diniego è stato confermato solo perché il DVR richiesto riguardava una società privata gestore di pubblico servizio e perché il documento, in quel caso, è stato ritenuto attinente alla dimensione privatistica del rapporto di lavoro. Diversa è la situazione dell'INPS, che è una Pubblica Amministrazione in senso proprio e la cui organizzazione del lavoro incide direttamente sul buon andamento dell'ufficio pubblico. La motivazione del TAR, inoltre, esclude l'accesso civico solo in presenza di elementi sensibili di riservatezza e di segreto industriale, limiti che non ricorrono nel DVR di una sede INPS, redatto in forma aggregata e privo di dati sanitari individuali. La Direzione Provinciale ha dunque travisato il contenuto della sentenza, utilizzandola per sostenere una tesi che la stessa giurisprudenza esclude.

4.2. Insussistenza del pregiudizio alla riservatezza e illegittimità del surrettizio diniego dell'accesso parziale. La Direzione Provinciale asserisce che, trattandosi di una *"comunità ristretta"* come la sede di Caserta, la scomposizione del rischio stress per gruppi omogenei esporrebbe i dipendenti a identificazione indiretta e a violazione dei dati particolari (art. 9 GDPR) tramite indicatori sentinella (tassi di assenza, malattie, infortuni). Sostiene inoltre che l'accesso parziale sia impraticabile poiché renderebbe il testo *"privo di senso compiuto"*. **La tesi è pretestuosa.**

c. *Natura statistica e aggregata dei dati.* La valutazione del rischio stress lavoro-correlato per sua conformazione metodologica standard non esamina le cartelle cliniche individuali o i dati anamnestici dei singoli lavoratori, bensì elabora indici numerici, percentuali e descrittivi strettamente statistici e aggregati. Conoscere il livello di rischio di un reparto e le relative misure correttive individuate dal Datore di Lavoro non rivela lo stato di salute di nessuno, ma evidenzia lo stato di salute dell'organizzazione dell'ufficio pubblico.

d. *Violazione dell'obbligo di accesso parziale e omesso bilanciamento concreto mediante oscuramento selettivo.* Affermare in via preventiva che l'oscuramento dei dati sensibili tolga intelligibilità all'atto costituisce una petizione di principio astratta e indimostrata. L'art. 5-bis, comma 4, del D.Lgs. 33/2013 e le stringenti Linee Guida ANAC impongono all'amministrazione l'obbligo di concedere l'accesso parziale ovunque sia possibile procedere al mascheramento dei dati identificativi. Qualora vi fossero articolazioni interne composte da un numero di unità così esiguo da temere una reale re-identificazione, l'INPS aveva l'onere di mascherare i soli micro-dati numerici o i dettagli temporali sensibili, preservando fermamente la ostensibilità della parte metodologica, delle criticità riscontrate e delle misure di prevenzione obbligatorie.

Ne deriva che l'intero impianto difensivo della Direzione Provinciale si fonda su presupposti normativi e giurisprudenziali non pertinenti, su un uso improprio del difetto di possesso e su una lettura distorta dei limiti del FOIA. L'amministrazione non ha applicato il principio di massima ostensibilità, non ha attivato il coordinamento interno imposto dalla Circolare n. 2/2017 e non ha proceduto al necessario bilanciamento concreto previsto dall'art. 5-bis del D.Lgs. 33/2013. Il

diniego, pertanto, risulta non solo illegittimo, ma anche sintomatico di una chiusura organizzativa che contrasta con i principi di trasparenza e buon andamento.

CONCLUSIONI

Tutto ciò premesso, DIRPUBBLICA chiede al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'INPS Nazionale:

I. di riesaminare e riformare il provvedimento di diniego prot. INPS.2000.27/08/2026.0639629 emesso dal Direttore Provinciale di Caserta;

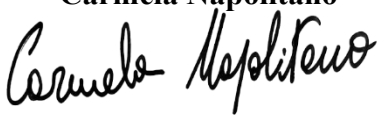
II. di accertare e dichiarare la piena legittimazione attiva dell'Organizzazione Sindacale all'utilizzo del FOIA per il controllo diffuso sulle condizioni di lavoro nella PA, respingendo l'eccezione di inapplicabilità della giurisprudenza invocata dalla controparte poiché mossa da presupposti normativi (L. 241/90) e soggettivi totalmente differenti;

III. di ordinare alla Direzione Provinciale di Caserta l'immediata ostensione delle relazioni territoriali e dei report aggregati sul benessere organizzativo/clima lavorativo 2023-2025 (previa acquisizione, se necessario, dalle competenti Direzioni Centrali dello stesso Istituto) nonché della sezione del DVR vigente dedicata alla Valutazione del Rischio Stress Lavoro-Correlato, procedendo, ove strettamente indispensabile nelle sole micro-strutture, ai soli oscuramenti selettivi dei dati personali e identificativi dei singoli dipendenti.

Con osservanza.

Nola, 24 Settembre 2026

Il Presidente
Carmela Napolitano



InpsComunica@postacert.inps.gov.it

24 set 2026 - 10:45

Ricevuta Automatica di Protocollo Numero: **INPS.2000.24/09/2026.0717722**

Ricevuta Automatica di Protocollo Numero: **INPS.0029.24/09/2026.0002452**