

**Personale** - Ispettori di vigilanza - Istituzione Agenzia Unica per le ispezioni del lavoro - Ruolo ad esaurimento Ispettori - Passaggio nel ruolo amministrativo - Termine decadenziale in attuazione dell'art. 7 del D.Lgs. 149/2015 - Sussiste.

**Tribunale di Salerno – Ordinanza del 6.11.2018 n. 25044 – Pres. Gibboni – Rel. D’Antonio – C. B. (Avv. Albanese) – INPS (Avv.ti Di Maio, Serrelli).**

*È perentorio il termine - fissato dall'INPS con il messaggio n. 5915 del 24.9.2015 in attuazione del D.Lgs. n. 149/2015 che ha istituito l'Agenzia Unica per le ispezioni del lavoro - entro il quale il personale ispettivo dell'Istituto doveva esprimere la volontà di transitare nel ruolo amministrativo.*

FATTO - Con ricorso ex art. 700 c.p.c, depositato in data 26.4.2018, la signora B. C. esprimeva di essere una ispettrice di vigilanza dell'INPS di Salerno, assunta in data 5.12.2011; di aver presentato domanda di mobilità regionale il 19.2.2018, secondo le modalità previste per il personale delle aree professionali A-B-C in forza presso le strutture della Direzione Regionale Campania, come da pubblicazione con messaggio HERMES n. 607 del 8.2.2018, chiedendo l'assegnazione all'agenzia territoriale di Sapri, quale unica preferenza, per il ricongiungimento al nucleo familiare, dichiarando espressamente, nella domanda, che, in caso di accoglimento, avrebbe richiesto il passaggio di profilo, da vigilanza ad amministrativo, come consentito dalla circolare INPS n. 122 del 26.6.2002; che era stata inserita nella graduatoria di mobilità regionale provvisoria come da determinazione n. 134 del 26.3.2018, venendo inclusa nel trasferimento presso la sede di Sapri, sicché, come premesso nella domanda del 19.2.2018, aveva chiesto, il 20.3.2018, di passare al profilo amministrativo per poter essere utilmente collocata nella graduatoria definitiva ed essere quindi trasferita all'agenzia territoriale di Sapri; che, tuttavia, con nota e-mail del 10.4.2018 le era stato notificato il provvedimento del 4.4.2018 di rigetto della domanda di cambio di profilo con la motivazione che "con determinazione del Direttore Generale n. 159 del 30.11.2017 è stata inserita nel ruolo ad esaurimento dell'Istituto secondo quanto disposto dall'art. 7, primo comma, del decreto legislativo 149/2015", con conseguente esclusione dalla graduatoria definitiva. Ritenendo il provvedimento illegittimo e ingiusto e invocando, sotto il profilo del *periculum in mora*, il diritto-dovere di mantenere, istruire ed educare la prole quale lavoratrice madre, adiva l'Autorità Giudiziaria per l'accertamento del diritto alla mobilità orizzontale dal profilo di vigilanza a quello amministrativo chiedendo disporsi l'inserimento nella graduatoria definitiva del personale con profilo amministrativo e conseguentemente il trasferimento presso l'Agenzia territoriale di Sapri, con ogni provvedimento di legge, vinte le spese.

Ritualmente instauratosi il contraddittorio, si costituiva l'INPS con memoria del 4.6.2018 nella quale sosteneva la tardività della domanda di passaggio di ruolo del 20.3.2018 rispetto al termine perentorio del 25.10.2015 fissato dall'art. 7, comma 3 D.Lgs. n. 149/2015, e, sul presupposto dell'avvenuto inserimento della ricorrente nel ruolo unico ad esaurimento degli ispettori di vigilanza come da determinazione n. 159/2017 del Direttore Generale, concludeva per il rigetto del ricorso, evidenziando, in ogni caso, anche l'insussistenza del *periculum in mora*, stante la vacanza attuale del posto a cui ambisce la ricorrente.

All'udienza del discussione le parti si riportavano ai rispettivi atti e il Giudice, dopo aver liberamente interrogato la ricorrente si riservava.

A scioglimento della riserva, con ordinanza del 28 settembre 2018, il Giudice rigettava il ricorso ritenendo insussistenti sia il *periculum in mora*, che il *fumus boni juris*.

Avverso la suddetta ordinanza la signora C. proponeva reclamo censurando le conclusioni del primo giudice e ribadendo il proprio diritto ad una pronuncia in via d'urgenza che le garantisse la possibilità di lavorare a Sapri nel profilo amministrativo.

Radicatasi la lite, l'INPS si costituiva ribadendo la legittimità del proprio operato e quindi la correttezza del provvedimento di diniego espresso dal giudice di prime cure.

All'udienza del 6 novembre 2018, sulle conclusioni rassegnate dai procuratori costituiti, il Collegio si riservava di decidere.

**DIRITTO** - Il reclamo è infondato e non può trovare accoglimento.

Occorre innanzitutto premettere che il giudice di prime cure, nel rigettare la domanda cautelare proposta dalla signora C., ha ritenuto insussistenti sia il *periculum in mora*, che il *fumus boni juris*. Non vi è

dubbio, infatti, che la parte di motivazione relativa alla sussistenza del *periculum in mora* costituisca un semplice refuso di stampa, dal momento che fa riferimento al "grave danno che deriverebbe alla stessa vitalità dell'azienda dall'azione esecutiva minacciata dall'INPS", evidentemente estranea al *thema decidendum*. È invece sicuramente riferibile alla causa in oggetto l'affermazione del primo giudice circa la insussistenza del *periculum in mora* sia perché il posto cui la ricorrente aspira, presso l'Ufficio territoriale di Sapri, sarebbe attualmente libero e non assegnato ad altro dipendente, sia perché la ricorrente potrebbe agevolmente raggiungere con mezzi pubblici la propria sede di lavoro di Salerno senza alcuna compromissione del diritto al quotidiano ricongiungimento familiare.

Ed invero, dette argomentazioni che, come detto, non ravvisano la sussistenza del *periculum in mora*, appaiono senz'altro condivisibili al Collegio.

La circostanza che il posto messo a bando per l'Agenzia territoriale di Sapri risulti ad oggi ancora vacante, infatti, rende soltanto ipotetica la possibilità che detto posto possa, nelle more di un giudizio di merito, essere occupato da altro personale.

Quanto poi al pregiudizio sofferto dalla ricorrente per l'allontanamento dal nucleo familiare, dobbiamo considerare che, nella specie, la ricorrente non ha subito un trasferimento dal luogo di residenza, dove la stessa ha collocato il centro della propria vita familiare e sociale, ad una sede diversa e lontana, tale da pregiudicare irrimediabilmente la possibilità di cura e assistenza ai figli. La signora C., infatti, è stata assunta nel lontano anno 2011 ed ha sempre svolto la propria attività a Salerno. Se dunque la stessa ha deciso, successivamente alla instaurazione del rapporto di lavoro, di fissare ad oltre centocinquanta chilometri di distanza il centro della propria vita familiare, non si può pensare che sussista oggi l'urgenza, in assenza di provvedimenti di mobilità adottati dal datore di lavoro, di ottenere una sede lavorativa più vicina al proprio nucleo familiare. D'altra parte, la reclamante era già mamma di una bambina piccola quando decideva di non transitare nei ruoli amministrativi, ritenendo evidentemente compatibile l'attività di ispettore di vigilanza con il proprio ruolo di moglie e madre. Ad avviso del Collegio, infatti, nell'esame del requisito del *periculum in mora*, deve rifuggirsi dalla tentazione di raccordare eventi quale quello oggetto di questo giudizio ad una condizione di *periculum* esistente *in re ipsa*. Non bisogna cedere alla tentazione di dare indiscriminato ingresso alla tutela cautelare fondando sull'astratta considerazione che certe vicende siano di per sé urgenti. Se è indubbiamente vero, infatti, che il viaggio quotidiano Sapri-Salerno sia estremamente disagiata e limitativo sotto il profilo della presenza in famiglia della lavoratrice, ciò non di meno, non si ravvisa nella specie la presenza di una situazione di urgenza, qualificata dalla imminenza ed irreparabilità della lesione al diritto azionato, tale da giustificare l'emissione di un provvedimento in via d'urgenza.

Diversamente si addiverrebbe ad un indiscriminato ricorso alla tutela cautelare facendola così diventare il mezzo ordinario di risoluzione dei conflitti tra le parti; ciò con conseguente "normalizzazione" del rito, utilizzato alla stregua del rito ordinario, di cui non potrà che mutare anche i tempi, a tutto discapito di quei soggetti e di quelle situazioni giuridiche che, nell'inquadramento legislativo, erano (e sono) bisognosi di una tutela offerta attraverso una corsia preferenziale *ad hoc* prevista.

È evidente, infatti, che un generico interesse ad una rapida tutela dei diritti è una esigenza comune in tutti i procedimenti giudiziari ed in particolare di quelli di lavoro, proprio per questo caratterizzati dalla specialità del rito. Ed è proprio sulla base di queste considerazioni che il Giudice di prime cure, con una pronuncia condivisa dal Collegio, ha ritenuto insussistente il *periculum in mora*; decisione che avrebbe dovuto condurre inevitabilmente all'immediato rigetto della domanda proposta dalla signora C.. Senonché, evidentemente sensibile alle istanze di una lavoratrice madre, il Giudice ha ritenuto opportuno affrontare anche il merito della domanda proposta, per concludere, sia pure all'esito dell'indagine sommaria propria del rito prescelto, per la insussistenza anche del *fumus boni juris*.

Ed il Collegio, condividendo l'operato del primo giudice, ha ritenuto che la vicenda in esame meritasse comunque una valutazione sulla possibile fondatezza della domanda proposta, per pervenire, tuttavia, alle medesime conclusioni di insussistenza del *fumus boni juris*, non potendo la ricorrente vantare alcun diritto al trasferimento presso l'Agenzia Territoriale di Sapri con profilo amministrativo.

Ed invero il D.Lgs. 149/2015 ha istituito una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata Ispettorato nazionale del lavoro, che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, con il preciso scopo di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

Divenuto operativo dal 1° gennaio 2017 giusta decreto ministeriale 28 dicembre 2016 registrato alla Corte dei Conti in data 10 marzo 2017 al n. 236, svolge, ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo n. 149/2015, le attività ispettive già esercitate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dall'INPS e dall'INAIL, programmando, coordinando ed esercitando a livello centrale e territoriale tutta la vigilanza in

materia di lavoro e legislazione sociale, contributiva e assicurativa. Per queste attività si avvale del personale ispettivo già in forza presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali transitato nei ruoli dell'INL e del personale ispettivo di INPS e INAIL collocato in un ruolo ad esaurimento dei rispettivi Istituti.

Si conviene pertanto con la reclamante quando censura l'ordinanza cautelare nella parte in cui sostiene che la dott.ssa C. non sarebbe più formalmente una dipendente dell'INPS. Il personale ispettivo già appartenente a INPS e INAIL viene infatti inserito in un ruolo ad esaurimento all'interno dei medesimi istituti, con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore. L'assunzione di nuovo personale diviene, dunque, prerogativa esclusiva dell'Ispettorato Nazionale, ma INPS e INAIL continueranno ad avere in organico i propri ispettori fino al loro pensionamento, di fatto mantenendo le relative competenze in materia di vigilanza.

In definitiva, alla luce dei recenti aggiornamenti normativi, l'attività ispettiva in materia di tutela del lavoro, contribuzione e legislazione sociale è ripartita tra l'Ispettorato Nazionale e, fino all'esaurimento dei ruoli, INPS e INAIL. Gli ispettori INPS, inseriti nei ruoli ad esaurimento, pertanto, dipendono soltanto funzionalmente dall'Ispettorato Nazionale che è chiamato ad organizzare l'attività di vigilanza in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione del sistema, avvalendosi, nel complesso, di circa 4000 unità ispettive.

La creazione dell'Agenzia ha richiesto un impegnativo lavoro volto ad uniformare e razionalizzare l'attività di vigilanza, attraverso:

- una ristrutturazione dei processi interni che hanno previsto, ad esempio, modalità ispettive condivise e la standardizzazione dei verbali;
- l'avvio di percorsi formativi e di aggiornamento di tutto il personale ispettivo sulla materia previdenziale e assicurativa, sugli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività di polizia giudiziaria e sulla applicazione di provvedimenti amministrativi prima di competenza esclusiva degli ispettori provenienti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Sono state inoltre avviate e definite le procedure finalizzate ad una maggior efficacia degli accertamenti, in quanto supportate da una approfondita attività di *intelligence* che, a partire dal documento di programmazione elaborato sul finire dell'anno 2016, ha suggerito la creazione di Commissioni di programmazione regionali, alle quali partecipano esponenti INL, INPS e INAIL. Nell'ambito di tali Organismi sono pertanto individuati i soggetti da sottoporre ad accertamento ispettivo evitando eventuali sovrapposizione di interventi.

L'*intelligence* sarà ulteriormente perfezionata grazie a una attività, già avviata, di condivisione di banche dati appartenenti ad Enti diversi (Ministero del lavoro e politiche sociali, INPS e INAIL) che accrescerà il patrimonio conoscitivo del personale ispettivo consentendo, da un lato, di snellire gli accertamenti e, dall'altro, una maggiore capacità di indirizzarli verso realtà imprenditoriali che, con un ragionevole margine di probabilità, commettono gravi violazioni della disciplina in materia di lavoro e legislazione sociale.

È evidente pertanto l'importanza che ha assunto, in questo processo di centralizzazione delle attività ispettive, la quantificazione delle unità operative la cui attività doveva far capo alla nuova l'Agenzia Unica per le ispezioni del lavoro. Di qui la necessità di fissare un termine entro il quale il personale ispettivo, proveniente dall'INPS o dall'INAIL, avrebbe dovuto esprimere l'eventuale volontà di passaggio ad un diverso ruolo della pubblica amministrazione. Pertanto, con il messaggio dell'INPS n. 5915 del 24.9.2015, in attuazione dell'art. 7 del D.Lgs. 149/2015, è stato fissato un termine perentorio per effettuare tale scelta. La perentorietà del termine è data da una corretta lettura del dato normativo che recita "*entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto il personale ispettivo dell'INPS e dell'INAIL può chiedere di essere inquadrato nei corrispondenti profili amministrativi dei rispettivi Istituti nel limite delle disponibilità previste dalle relative dotazioni organiche*".

Il termine di trenta giorni previsto dalla citata disposizione, pertanto, è stato legittimamente interpretato dall'INPS come perentorio e quindi da rispettare a pena di decadenza al fine di individuare senza incertezze il personale del ruolo ispettivo disposto a transitare nel nuovo ruolo facente capo all'INL e il personale che invece intendeva transitare nei profili amministrativi perdendo il profilo ispettivo. Sennonché, nel caso che ci occupa, la ricorrente ha consapevolmente deciso di continuare a svolgere la funzione ispettiva, rinunciando al transito nel profilo amministrativo entro il termine perentorio del 24 ottobre 2015.

Basta infatti leggere la diffida notificata all'Istituto a mezzo pec dal suo procuratore in data 17.10.2015 per rendersi conto di come la ricorrente fosse pienamente consapevole della perentorietà del termine entro il quale avrebbe dovuto esprimere l'opzione per transitare nei ruoli amministrativi dell'istituto, nonché del collocamento nel ruolo ad esaurimento degli Ispettori nel caso di mancata, tempestiva, opzione.

La dott.ssa C., dunque, è pacificamente transitata, a decorrere dal gennaio 2017, nel ruolo ad

esaurimento del personale ispettivo e, pertanto ella non può vantare alcun diritto al trasferimento presso l'Agenzia Territoriale di Sapri dove è prevista unicamente la disponibilità di un posto con profilo amministrativo. La reclamante, infatti, per poter essere collocata in graduatoria definitiva e conseguentemente essere trasferita all'Agenzia Territoriale di Salerno, ha chiesto soltanto in data 20.3.2018 il cambio di profilo, da vigilanza ad amministrativo, ma tale richiesta è stata legittimamente respinta dall'Istituto.

Sebbene infatti il giudice di prime cure non ne faccia menzione nel proprio provvedimento, non si può escludere in assoluto che gli ispettori di vigilanza, ormai inseriti nel ruolo ad esaurimento, possano comunque aspirare al passaggio ad un ruolo diverso. Tale possibilità, già prevista dall'Accordo sindacale stipulato in data 12.9.2001, e recepita con la Circolare INPS n. 122 del 26.6.2002, è stata infatti ribadita anche con l'Accordo sindacale nazionale del 26.7.2017, che ha ridisciplinato i passaggi orizzontali tra i profili dei dipendenti INPS alla luce ed in adeguamento del mutato quadro normativo e organizzativo dell'INPS in seguito alla istituita Agenzia unica per le ispezioni del lavoro con il D.Lgs. 149/2015. Ed infatti, nell'art. 5, rubricato "Mobilità orizzontale a richiesta del dipendente", si legge *"il dipendente inquadrato nei profili informatico, sanitario o geometra-perito industriale, trascorsi almeno cinque anni dalla data di inquadramento in detti profili, può richiedere la mobilità orizzontale verso analogo posizione economica del profilo amministrativo. Detta richiesta, debitamente motivata, integrata con il parere del Direttore della sede di appartenenza, dovrà essere prestata al Direttore regionale/coordinatione metropolitana o al Direttore centrale risorse umane per i dipendenti della Direzione generale, e sarà oggetto di valutazione da parte della Commissione di valutazione di cui al precedente art. 4, comma 3, del presente Accordo. In relazione al parere espresso dalla Commissione di valutazione nonché in considerazione delle primarie esigenze di servizio della Sede/Struttura di appartenenza, il Direttore generale valuterà la sussistenza delle condizioni per l'adozione del provvedimento di inquadramento nel nuovo profilo"*, ed inoltre, per quello che qui ci interessa, al comma 4, è precisato: *"Le disposizioni dell'art. 5 dell'Accordo potranno trovare applicazione nei confronti del personale ispettivo inserito nel ruolo ad esaurimento ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. 149/2015, previo parere dell'INL"*.

Non vi è dubbio, pertanto, che anche il personale ispettivo inserito nel ruolo ad esaurimento può presentare istanza di mobilità orizzontale per essere assegnato al profilo amministrativo, ma mentre nella immediatezza della entrata in vigore del decreto legislativo 149/2015, il predetto personale, avendone fatto tempestiva richiesta, aveva un vero e proprio diritto soggettivo al passaggio nei ruoli amministrativi, successivamente la mobilità orizzontale è subordinata, non solo alla valutazione della Commissione di valutazione, ma anche al parere espresso dall'Ispettorato nazionale del lavoro; parere che, nella specie, la ricorrente non ha affatto richiesto.

Di contro, il provvedimento di mobilità che ha riguardato il dipendente B. richiamato dalla reclamante come esempio di un diverso trattamento riservato dall'INPS a situazioni identiche, è avvenuto nel pieno rispetto della normativa legislativa e contrattuale all'epoca vigente.

Con nota prot. n. 34868 de 11 dicembre 2015 il Direttore generale p. t. forniva alla Direzione generale per l'Attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il quale generale della situazione del personale ispettivo dell'Istituto alla luce delle previsioni di cui al D.Lgs. n. 149/2015. Segnatamente, con la citata nota, veniva evidenziato il numero delle istanze presentate dal personale in parola ai fini dell'inquadramento nel profilo amministrativo che, in quanto pervenute entro il termine del 24 ottobre 2014 stabilito dal citato decreto delegato, venivano ritenute accoglibili. Nella nota, inoltre, veniva anche precisato che non si riteneva di dare positivo riscontro alle richieste di cambio profilo che recavano contestualmente atti di diffida o di riserva, essendo questi ultimi ritenuti incompatibili con il carattere irrevocabile dell'opzione di cui all'art. 7 del decreto in parola. Con successiva nota prot. 7154 del 24 marzo 2016 indirizzata al Direttore generale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, il Direttore centrale risorse umane p. t., oltre a ribadire quanto già rappresentato con la predetta comunicazione n. 34868/2015, evidenziava che, a seguito della scadenza del suindicato termine, erano pervenute talune istanze di passaggio al profilo amministrativo formulate ai sensi dell'art. 5 dell'Accordo sindacale stipulato in data 12.9.2001, che disciplina la procedura ordinaria di mobilità orizzontale tra profili su istanza del dipendente. Nella medesima nota, il Capo del personale dell'Istituto ha comunicato di non ravvisare motivi ostativi all'accoglimento delle richieste di cambio profilo ex art. 5 Accordo Mobilità orizzontale, salvo diverso avviso dell'Ispettorato. Con nota del 31 marzo 2016, il Direttore Generale dell'Ispettorato nazionale del Lavoro comunicava di concordare pienamente con la soluzione prospettata. Conseguentemente, si provvedeva a definire positivamente tutte le istanze di passaggio al profilo amministrativo ex art. 5, che erano state presentate nelle more della emanazione, da parte dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, della Circolare n. 2 del 25 gennaio

2017 che ha fornito le prime indicazioni operative sotto il profilo logistico, di coordinamento e di programmazione dell'attività di vigilanza". Dunque, ancor prima che venisse sottoscritto l'Accordo sulla mobilità del 2017, che prevedeva espressamente la necessità del parere dell'Ispettorato sui cambi di profilo, l'INPS si rendeva conto di non poter adottare alcuna autonoma determinazione in materia di mobilità volontaria degli ispettori di vigilanza, tanto che riscontrava positivamente le istanze di passaggio tardivamente pervenute solo dopo aver acquisito l'assenso dell'Ispettorato.

Premesso quanto sopra, possiamo allora senz'altro concludere nel senso di negare che la reclamante possa vantare, allo stato, un diritto al cambio di profilo, da vigilanza ad amministrativo.

La reclamante, infatti, oltre che priva del parere favorevole del Nucleo di Valutazione, non ha dedotto, né provato, di aver chiesto ed ottenuto il parere favorevole dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, da cui oggi funzionalmente dipende.

Va ribadito, infatti, che la *ratio* sottesa al decreto legislativo n. 149 del 2015 è stata quella di istituire un'agenzia unica per le ispezioni del lavoro che uniformasse e valorizzasse le competenze di tutto il personale ispettivo. E se è vero che l'istituzione dell'Ispettorato Nazionale del lavoro non ha comportato il passaggio nei suoi ruoli dei funzionari ispettivi di INPS e INAIL, i quali invece sono formalmente rimasti, per espressa previsione dello stesso decreto istitutivo dell'Ispettorato, alle dipendenze dei rispettivi istituti, ciò non di meno, proprio in considerazione della diversità degli assetti organizzativi e gestionali del personale ispettivo di diversa provenienza, si impone la necessità di una reale programmazione dell'attività ispettiva sul territorio da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Pertanto, l'Accordo Sindacale sui passaggi di ruolo, laddove prevede l'obbligatorio parere dell'Ispettorato Nazionale, non fa altro che riconoscere il ruolo centrale attribuito dal legislatore all'Ispettorato al fine di implementare tutte quelle misure intese a responsabilizzare il maggiore numero di soggetti istituzionalmente coinvolti nella vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

In tale prospettiva, dunque, il parere dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sul richiesto cambio di profilo si pone come condizione necessaria e imprescindibile al fine di una reale programmazione dell'attività ispettiva su tutto il territorio nazionale.

Il reclamo, per come proposto, va pertanto interamente rigettato.

La novità della materia induce, tuttavia, ad una integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

(*Omissis*)

---