

Rif. Ns./Prot. Nr. 0036/4.04/U/2017/SDP/NAZ. del 30/08/2017

Roma, lì 15 dicembre 2017

O G G E T T O: S.d.P. – PATTO AFFILIATIVO U.I.L. POLIZIA.

IX° corso per Vice Ispettori della Polizia di Stato – Perplessità sulla legittima applicazione degli istituti normativi che contraddistinguono l'iter successivo alla pubblicazione ed approvazione della graduatoria.

- **Osservazioni in merito alla Nota dell'Ufficio Relazioni Sindacali del Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Prot. N° 005173/2017.**
- **Sollecito richiesta d'intervento in autotutela decisoria.**

La scrivente segreteria nazionale, preso atto del contenuto della nota indicata in oggetto, prodotta in risposta alla richiesta di esercizio di autotutela decisoria segnata a margine,

PREMESSO CHE

- Il concorso interno per 1.400 posti da Vice Ispettore della Polizia di Stato in argomento è stato indetto con bando datato 24 settembre 2013 in ottemperanza a quanto previsto dell'art. 13, commi 1 e 2 del D. Lgs. 28 febbraio 2001, N°. 53, il quale disponeva che *“Nella prima applicazione del presente decreto, per i posti disponibili dal 31 dicembre 2001 al 31 dicembre 2004, le aliquote e modalità di accesso alla qualifica iniziale del ruolo degli ispettori sono determinate, in deroga a quanto previsto dall'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 e alla riserva del sesto dei posti ivi indicata, come modificato dall'articolo 3, comma 1, del presente decreto, come segue:*
 - a) nel limite del trentacinque per cento dei posti disponibili mediante pubblico concorso, secondo le modalità stabilite dagli articoli 27, comma 1, lettera a), 27 bis e 27 ter del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, come modificati dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del presente decreto;*
 - b) nel limite del sessantacinque per cento dei posti disponibili, mediante concorso interno per titoli di servizio e superamento di una prova scritta e di un colloquio, riservato al personale della Polizia di Stato che nell'ultimo biennio non abbia riportato la deplorazione o sanzione disciplinare più grave ed abbia riportato un giudizio complessivo non inferiore a “buono”, sulla base delle seguenti aliquote:***

1) trentacinque per cento riservato al personale vincitore dei concorsi per l'accesso al ruolo dei sovrintendenti indetti dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197;

2) quindici per cento riservato agli altri appartenenti al ruolo dei sovrintendenti anche se privi del titolo di studio;

3) quindici per cento riservato al personale che espleta funzioni di polizia in possesso, alla data del bando che indice il concorso, di un'anzianità di servizio non inferiore a sette anni e del titolo di studio prescritto.

Per quanto non previsto dal comma 1, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 27, 27 bis, 27 ter e 27 quater del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, come modificati dall'articolo 3, comma 1, del presente decreto". Inoltre, tra i riferimenti indicati in epigrafe del bando stesso è presente anche il D.M. 28 aprile 2005, N° 129 che rappresenta il provvedimento attuativo emanato dal Ministero dell'Interno, per la propria parte di competenza, del D. Lgs. 28 febbraio 2001, N° 53 e che, nell'art. 34 e segg. stabilisce specificamente gli adempimenti da porre in essere in merito ai concorsi interni per l'accesso alla qualifica di Vice Ispettore della Polizia di Stato.

- La novazione contrattuale, di fatto applicabile anche ai contratti consistenti in rapporti di lavoro dipendente, è l'istituto generale previsto dall'art. 1230 del codice civile che recita testualmente: *“La obbligazione si estingue quando le parti sostituiscono all'obbligazione originaria una nuova obbligazione con oggetto o titolo diverso. **La volontà di estinguere l'obbligazione precedente deve risultare in modo non equivoco**”*. A tal proposito il Dipartimento della P.S., comunicava l'intenzione di avviare al corso i 1.874 candidati idonei al concorso per 1.400 Vice Ispettori, decretandoli vincitori della procedura concorsuale e stabilendo, unilateralmente che, a seguito della frequentazione del prefato periodo di formazione, agli stessi sarà applicata la novazione del rapporto di lavoro.
- Stanti le espressioni delle competenti Sezioni Unite della S.C. di Cassazione, la P.A. non può, nella maniera più assoluta, provvedere all'esecuzione degli atti successivi alla pubblicazione della graduatoria del concorso, che di fatto fa nascere il diritto soggettivo del candidato al rispetto dei parametri contrattuali previsti dal bando, in maniera non strettamente conformata alla norma specifica, agli istituti del contratto di lavoro collettivo ed alle eventuali deroghe a questi ultimi contenute nel bando stesso del concorso in argomento, consistendo, esso, in un vero e proprio contratto per accettazione (Cass. Civ. – Sezioni Unite – sentenza N° 20126 del 2005 e Cass. Civ. – Sezioni Unite – sentenza N° 23327 del 2009).
- Lo stesso enunciato dell'art. 1230 c.c., al comma 2, palesa l'assoluta esigenza che, nel caso della novazione di un rapporto contrattuale di qualsiasi natura, *“la volontà di estinguere l'obbligazione precedente deve risultare in modo non equivoco”*, evidenziando, di fatto, come, nel caso di specie, il candidato al concorso interno per 1.400 Vice Ispettori della Polizia di Stato, non abbia avuto alcuna informazione né abbia compiuto alcun atto non equivoco di accettazione, della volontà dell'Amministrazione di provvedere alla novazione del rapporto di lavoro, non essendo quest'ultima, né prevista dalla normativa specifica e dai contratti di lavoro collettivo, né dal regolamento di servizio, né menzionata all'interno del relativo bando di concorso. Il candidato è stato informato, senza particolari formalità peraltro, di tale intenzione dell'Amministrazione, soltanto a posteriori della pubblicazione della graduatoria, ovvero in un tempo in cui il diritto soggettivo del vincitore del concorso abbia prevaricato ogni facoltà del datore di lavoro di agire con atti unilaterali, imperativi e/o

perentori (Cass. Civ. – Sezioni Unite – sentenza N° 20126 del 2005 e Cass. Civ. – Sezioni Unite – sentenza N° 23327 del 2009).

- Nel caso di specie, riguardando un contratto di lavoro composto da molteplici istituti di carattere economico, un'eventuale novazione potrebbe comportare un notevole ed ingiusto danno a carico dei vincitori del concorso, in quanto la sussistenza del diritto a fruire dei benefici maturati nel corso del pregresso periodo di obbligazione, potrebbe essere messa illegittimamente in dubbio, e con essi, tutto ciò che riguarda le ripercussioni pensionistiche e di anzianità, giacché, come già evidenziato, il comma 1 dell'art. 1230 c.c., è chiaro nell'affermare che *“La obbligazione si estingue quando le parti sostituiscono all'obbligazione originaria una nuova obbligazione con oggetto o titolo diverso”*.
- La novazione oggettiva di cui all'art. 1230 c.c. è un contratto con il quale la parti di un rapporto obbligatorio estinguono l'obbligazione originaria, sostituendola con una nuova obbligazione, diversa per oggetto o per titolo. Requisiti essenziali della novazione, ai sensi dell'art. 1230, comma 1, cod. civ., sono la novità dell'obbligazione (*aliquid novi*), che deve riguardare un elemento principale del rapporto obbligatorio ricollegato a un interesse comune delle parti all'effetto novativo, e la volontà delle parti (*animus novandi*), intesa come manifestazione certa e inequivoca – anche se non necessariamente espressa – dell'intento novativo e della volontà di estinzione dell'obbligazione preesistente. La novazione, al contrario, secondo la lettura maggiormente accreditata, non è ricollegabile alle mere modificazioni accessorie. Anche nell'ambito di un rapporto di lavoro, la novazione può sostanziarsi in una convenzione con la quale le parti firmatarie del contratto sanciscono la comune e inequivoca intenzione di operare l'estinzione di un rapporto costitutivo di obbligazioni per costituirne uno nuovo diretto a far sorgere, in sostituzione di quelle precedenti, nuove ed autonome situazioni giuridiche (Cit. interpretazione dottrinale C.S.M.B. – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia). Pare evidente come, nel caso di un avanzamento di qualifica a mezzo concorso interno, laddove già sussista un rapporto di lavoro di tipo analogo, previsto da un medesimo contratto di lavoro collettivo e dai medesimi istituti contrattuali, e nel quale non sia mai stata concretata l'accettazione del candidato della cessazione del rapporto di lavoro già esistente, non esista nessuno dei citati presupposti per l'applicazione della novazione giuridica (*aliquid novi* ed *animus novandi*), in quanto, da un lato, non varia l'oggetto dell'obbligazione già esistente, e dall'altro non vi è la non equivoca ma indispensabile volontà di entrambe le parti di procedere in tal senso.
- Come previsto dal predetto art. 1230 c.c., l'istituto della novazione prevede l'estinzione del contratto in essere all'atto della stipulazione del nuovo contratto sostitutivo con la cessazione di ogni obbligazione ad essa attinente. Pertanto, appare chiaro che, nel caso di specie, i fondi accumulati in conto T.F.R., dovrebbero essere, a richiesta, erogati agli aventi diritto immediatamente dopo la stipula della nuova obbligazione.
- In consolidata giurisprudenza costituita essenzialmente dal parere della Seconda Sezione del Consiglio di Stato N° 03979/2011 del 14 novembre 2012, relativamente ad una casistica concernente il Corpo Forestale dello Stato, avente la stessa tipologia contrattuale di comparto, la massima giurisdizione amministrativa ha affermato l'impossibilità della novazione ritenendo non attinente al requisito essenziale enunciato dal comma 1 dell'art. 1230 c.c. (diversità dell'oggetto della nuova obbligazione rispetto alla precedente) motivando la propria espressione di parere, tra l'altro, con tali testuali parole: *“... non*

costituendo carattere novativo del rapporto il passaggio ad altro ruolo dello stesso Corpo Forestale dello Stato, come conferma anche l'art. 21 del D. Lgs. 155/2001, nel determinare l'ordine gerarchico per gli appartenenti ai ruoli del personale del Corpo Forestale dello Stato che espleta funzioni di polizia".

- Le sentenze menzionate, invero, dall'Ufficio Relazioni Sindacali del Dipartimento della P.S. nella risposta citata in oggetto, riguardano situazioni giuridiche concernenti la posizione dei vincitori dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei Commissari, per i quali esiste specifica regolamentazione dettata dal Decreto Legislativo 5 ottobre 2000, N° 334, il quale, all'art. 3, statuisce testualmente:

"1. L'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei commissari avviene mediante concorso pubblico per esami, al quale possono partecipare i cittadini italiani che godono dei diritti politici e che sono in possesso dei requisiti previsti dai regolamenti di cui ai commi 2 e 3. I limiti di età per la partecipazione al concorso sono quelli stabiliti dal regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Le qualità morali e di condotta sono quelle previste dalle disposizioni di cui all'articolo 36, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

2. Con regolamento del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono indicati la classe di appartenenza dei corsi di studio ad indirizzo giuridico ed economico per il conseguimento delle lauree specialistiche, i percorsi formativi specifici, nonché gli insegnamenti dei corsi di studio ad indirizzo economico il cui superamento costituisce condizione per la partecipazione al concorso. Sono fatti salvi i diplomi di laurea in giurisprudenza e in scienze politiche rilasciati secondo l'ordinamento didattico vigente prima del suo adeguamento ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e delle sue disposizioni attuative.

3. Con regolamento del Ministro dell'interno, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti i requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale al servizio di polizia e le relative modalità di accertamento. Con il medesimo regolamento sono altresì previste le eventuali forme di preselezione per la partecipazione al concorso, le prove di esame, scritte ed orali, le prime in numero non inferiore a due, le modalità di svolgimento del concorso, di composizione della commissione esaminatrice e di formazione della graduatoria.

4. Al concorso sono altresì ammessi a partecipare, con riserva di un quinto dei posti disponibili e purché in possesso dei prescritti requisiti, ad eccezione del limite d'età stabilito con il regolamento adottato ai sensi dall'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, gli appartenenti al ruolo degli agenti e assistenti e al ruolo dei sovrintendenti con almeno tre anni di anzianità alla data del bando che indice il concorso, gli appartenenti al ruolo degli ispettori e gli appartenenti al ruolo direttivo speciale di cui all'articolo 14. I posti riservati non coperti sono conferiti secondo la graduatoria del concorso.

5. Al concorso non sono ammessi coloro che sono stati espulsi dalle forze armate, dai corpi militarmente organizzati o destituiti da pubblici uffici, che hanno riportato condanna a pena detentiva per reati non colposi o sono stati sottoposti a misura di prevenzione."

EVIDENZIATO QUINDI CHE



numerose permangono le istanze d'intervento dei colleghi pervenute a questa segreteria nazionale affinché venissero riconosciuti i loro diritti.

TUTTO CIO' PREMESSO E CONSIDERATO

Si rappresenta che, Questa O.S., nel valutare attentamente le ragioni portate a suffragio della modalità di applicazione degli istituti in argomento da parte dell'Amministrazione della P.S. al IX° Corso per Vice Ispettori della Polizia di Stato, ha constatato che Quest'Ultima non ha espresso alcuna delucidazione in merito all'applicazione dell'istituto della novazione alla fattispecie in questione.

A tal proposito si ribadisce che, l'applicabilità o meno del predetto istituto ai frequentatori del IX° Corso per Vice Ispettori della Polizia di Stato è il punto cardine del futuro inquadramento giuridico degli stessi e, come dettagliatamente indicato anche nella precedente richiesta di esercizio di autotutela decisoria del 30 agosto u.s., a parere della scrivente segreteria nazionale, non appaiono configurabili le condizioni previste dal predetto art. 1230 del codice civile, allorquando la normativa avente carattere generale, non prevede l'applicazione unilaterale della sostituzione del contratto, qualunque sia la sua natura.

Giova altresì sottolineare come, la condizione giuridica dei Commissari, ai quali si riferisce tutta la giurisprudenza fattuale citata dall'Ufficio Relazioni Sindacali, sia sostanzialmente diversa da quella dei vincitori del Concorso Interno per 1.400 Vice Ispettori della Polizia di Stato, giacché, quest'ultimo, risulta essere, per l'appunto un concorso interno, peraltro avente carattere straordinario in applicazione delle norme di carattere transitorio contenute nell'art. 13 del D. Lgs. 28 febbraio 2001, N° 53, mentre i concorsi per l'accesso al ruolo dei Commissari risultano essere normati come Concorsi Pubblici con aliquota riservata agli appartenenti alla Polizia di Stato, secondo la specifica regolamentazione contenuta nell'art. 3 del Decreto Legislativo 5 ottobre 2000, N° 334.

Nella risposta indicata in oggetto, tuttavia, l'Ufficio Relazioni Sindacali del Dipartimento della P.S. rimandava le istanze relative all'invocata "novazione del rapporto di lavoro", alle specifiche contenute nella nota del 06/09/2017 Prot. N° 555/RS/01/67/1/003846. In quest'ultima missiva, a suffragio della tesi ministeriale circa l'applicazione della novazione era portato testualmente il solo rinvio alla "*dottrina dominante e giurisprudenza costante*", senza che venissero, però, indicate le sentenze alle quali tale giurisprudenza costante facesse riferimento.

Ed invero, tutte le sentenze menzionate dal Dipartimento della P.S. nelle proprie determinazioni, ivi comprese quelle di cui all'ultima risposta dell'Ufficio Relazioni Sindacali, tendono a specificare come, nel caso di transito in qualifiche superiori a mezzo concorso, sia esso esterno o interno, non vi sia "*soluzione di continuità*", ovvero, quell'interruzione del rapporto di lavoro che sarebbe alla base dell'applicazione dell'istituto della novazione.

Si richiama, in tal senso, nuovamente, il parere della Seconda Sezione del Consiglio di Stato N° 03979/2011 del 14 novembre 2012, che rappresenta l'unica fonte giurisprudenziale che tratta nello specifico l'argomento della novazione nell'ambito dei concorsi delle FF.OO. evidenziando che, l'analisi dettagliata del disposto normativo e delle espressioni giurisdizionali di riferimento



hanno fatto sorgere, nell'interpretazione della scrivente O.S., seri dubbi anche circa la natura dello *status* giuridico dei neo-nominati Commissari della Polizia di Stato a seguito dei concorsi annuali, anche in virtù del fatto che la differenziazione dei percorsi concorsuali periodicamente indetti, in un concorso interno (20 posti) ed un concorso esterno (80 posti), in ottemperanza al dettato del D.M. 2 dicembre 2002, N° 276, potrebbe risultare non perfettamente attinente a quanto statuito dall'art. 3 del Decreto Legislativo 5 ottobre 2000, N° 334, secondo il quale l'assunzione dei Commissari dovrebbe avvenire esclusivamente mediante un concorso pubblico con aliquota riservata al personale interno.

Alla luce delle prefate osservazioni di merito, pertanto, nuovamente

CHIEDE

di procedere, in autotutela decisoria, auspicando che l'Amministrazione si conformi alle norme di settore e contrattuali, richiamate nel corpo della richiesta di esercizio di autotutela segnata a margine.

Si ribadisce, all'uopo, che, le disposizioni contenute nell'ultima formulazione della L. 241/1990, hanno sancito, in maniera inequivocabile, la responsabilità contabile del pubblico amministratore e/o del responsabile del procedimento amministrativo, nel caso in cui esso venga informato dell'errore e non ottemperi a sanare l'atto affetto da un vizio di legittimità di cui sia venuto a conoscenza.

*Il Segretario Generale Nazionale
Uil Polizia*

Dr. Oronzo Così

*Il Segretario Generale Nazionale
S.d.P.*

Dr. Annibale Falco