

RECENSIONI

Vito Tenore - Mauro Frisciotti - Vittorio Scaffa,
*Manuale sulla responsabilità e sul procedimento
disciplinare nelle Forze Armate e di Polizia*,
Laurus Robuffo, Roma, 2010.

La riforma della pubblica amministrazione, realizzata con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione della l. 4 marzo 2009, n. 15, ha operato una profonda riforma di alcuni importanti istituti del lavoro pubblico, tra i quali rientrano anche le sanzioni disciplinari e le responsabilità dei pubblici dipendenti.

A riguardo, numerosi sono i contributi, anche di ordine sistematico¹, editi all'indomani della pubblicazione della c.d. riforma Brunetta, che si occupano della responsabilità disciplinare nel pubblico impiego, sebbene, al pari della riforma, si preoccupino dell'impatto sul lavoro contrattualizzato, disinteressandosi dei lavoratori in regime di diritto pubblico, per i quali vale ancora il «rapporto di supremazia speciale del datore pubblico (...) qualificato come classico potere pubblicistico, con connotazione fortemente autoritaria ed influenzata dal diritto penale».

Orbene, con riferimento al profilo disciplinare dei lavoratori non contrattualizzati, provvidenziale è la pubblicazione del "Manuale sulla responsabilità e sul procedimento disciplinare nelle Forze Armate e di Polizia", recentemente apparsa nel panorama editoriale, per i tipi della Laurus Robuffo, ultima "fatica" editoriale di Vito Tenore², coadiuvato, egregiamente, da Mauro Frisciotti³ e Vittorio Scaffa⁴.

Meno "ponderoso e poderoso" rispetto ad un'altra pietra miliare del panorama editoriale del lavoro pubblico non contrattualizzato⁵, il volume è un testo di carattere sistematico sulla responsabilità disciplinare nelle Forze Armate e nella Polizia di Stato, che si sviluppa in complessive 450 pagine, oltre indici e appendice documentale, articolato in tre parti e impreziosito dalla

¹ Per tutti v. Carabelli - Carinci M.T. (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010.

² Vito Tenore è Magistrato della Corte dei Conti, professore presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, la Scuola Superiore per le Forze di Polizia, l'ISSMI e la Scuola Ufficiali Carabinieri di Roma; è stato in passato Avvocato dello Stato, Magistrato ordinario e Magistrato Militare.

³ Mauro Frisciotti è Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato, addetto all'Ufficio Personale della Questura di Roma, dirigente della III sez. Disciplina e Contenzioso.

⁴ Vittorio Scaffa è funzionario del Ministero della Difesa, addetto al III reparto, IX Divisione Disciplina della Direzione Generale per il Personale Militare.

⁵ Il riferimento è a Carinci F. - Tenore (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, Giuffrè, Milano, 2007.

presentazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Gen. S.A. Vincenzo Camporini e dal Capo della Polizia, Prefetto Antonio Manganelli.

La prima parte, dedicata al fondamento, alle finalità e ai principi della potestà disciplinare in generale, si caratterizza per la profondità della riflessione dottrinale, supportata a sua volta da un fitto apparato bibliografico, che arricchisce le note a piè di pagina, rispettoso di quelle regole di “tecnica e politica delle citazioni”, oggetto del quarto IV Seminario di studi di Bertinoro, svoltosi il 17 ottobre 2008⁶.

La riflessione condotta dagli autori ha diversi pregi.

In primo luogo, introduce il lettore al tema della ricerca con un accostamento progressivo al “diritto disciplinare”, fornendogli le esatte coordinate di lettura per orizzontarsi in quello che potrebbe essere un vero e proprio ordinamento giuridico particolare, nell’accezione propria cara al Santi Romano⁷. In secondo luogo, la trattazione impegna il lettore nella comprensione dei principi portanti del procedimento disciplinare e cioè: obbligatorietà dell’azione e della segnalazione disciplinare; proporzionalità e divieto di automatismi punitivi; parità di trattamento; tempestività; tassatività delle sanzioni e (tendenziale) tipicità degli illeciti; gradualità sanzionatoria; contraddittorio; trasparenza; terzietà dell’organo titolare della potestà disciplinare.

Inoltre, accanto ai profili, per così dire, *de iure condito*, gli Autori si soffermano sulle cause del «cattivo funzionamento della macchina disciplinare» nelle p.a., sovente ingolfata da «perdonismo», «buonismo» e «formalismo interpretativo», che compromettono l’efficacia dell’azione disciplinare, ma soprattutto propongono una “terapia” degli aspetti patologici del “diritto disciplinare”, secondo un’inusitata prospettiva *de iure condendo*, valida anche con riferimento alla responsabilità disciplinare degli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria.

La seconda parte del Manuale è dedicata al “diritto disciplinare” nelle Forze Armate, ivi illustrandosi con chiarezza, nonché con dovizia di riferimenti giurisprudenziali, le differenze tra la disciplina di stato e di corpo (profilo sostanziale), nonché tra i relativi procedimenti (profilo procedurale). Interessanti sono anche le riflessioni condotte in ordine al rapporto tra procedimento penale e disciplinare, nonché sulla sospensione del servizio del militare.

⁶V. Carinci F. - Lunardon - Brollo, *Tecnica e politica delle citazioni*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” IT - 84/2009, in http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/carinci_lunardon_brollo_84-2009it.pdf

⁷Santi Romano, *L’ordinamento giuridico*, 1918, Pisa.

La riconducibilità di questa parte del Manuale al “diritto militare” deporrebbe per la sua scarsa (ovvero nulla) fruibilità da parte dell’Amministrazione Penitenziaria, ma così non è, a causa della presenza degli Ufficiali del disciolto Corpo degli Agenti di Custodia, i quali, nonostante quanto affermato recentemente da una discussa e discutibile decisione del Consiglio di Stato (sent. 9 giugno 2009, n. 4761), conservano lo status di militare, dovendo, invece, continuare ad applicarsi le disposizioni dell’art. 16 della legge n. 382/1978 e dell’art. 72 del DPR n. 545 del 1986.

La terza ed ultima parte del Manuale, che occupa praticamente più della metà del volume, concerne il procedimento disciplinare nella Polizia di Stato, la cui normativa trova ampi punti di tangenza e sovrapposizione rispetto a quella contenuta nel d.lgs. n. 449/1992, consentendo l’esportabilità delle tesi sostenute dagli Autori anche con riferimento agli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria. Infatti, “depurando” il ragionamento condotto nel Manuale dai riferimenti specifici agli organi della Polizia di Stato, diversi da quelli previsti per il procedimento disciplinare dalla Polizia Penitenziaria, sovente sia i comportamenti sanzionabili, sia le stesse sanzioni, trovano corrispondenza nella prassi applicativa dei consigli di disciplina, regionale e centrale, per non parlare delle condotte penalmente sanzionabili, per le quali v’è il rimedio “comune” della destituzione, nonché la condivisa matrice giuridica, rappresentata dal DPR 3/1957.

La parte principia con una panoramica sull’attività disciplinare nella Polizia di Stato; continua con una rassegna delle sanzioni (ivi comprese quelle, misconosciute ai “non addetti ai lavori”, irrogabili all’ufficiale e agente di Polizia Giudiziaria per le fattispecie previste all’interno delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale), e delle condotte riconducibili ad esse; prosegue con la descrizione del procedimento disciplinare, per concludersi con le interessanti riflessioni sulle c.d. misure gestionali non disciplinari e sui diritti del dipendente.

Il volume, complessivamente corredato da un ricco apparato di note (ben 974), si chiude con un’essenziale appendice normativa. Indubbiamente, uno strumento di conoscenza e studio utile a coloro i quali si occupano o vogliano occuparsi di una materia delicata come quella del “diritto disciplinare”.

*Vincenzo Lamona**

* Vice Commissario Penitenziario. Dottore di ricerca in diritto del lavoro nell’Università “Aldo Moro” di Bari.