



**AL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA  
DEL MINISTERO DELLA DIFESA**  
*PEC: [bilandife@postacert.difesa.it](mailto:bilandife@postacert.difesa.it)*  
**ROMA**

**AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI  
c.a. del Comandante Generale e del Capo di Stato Maggiore**  
*Ufficio relazioni Sindacali*  
*PEC: [crm36736@pec.carabinieri.it](mailto:crm36736@pec.carabinieri.it)*  
**ROMA**

**OGGETTO: Richiesta parere - norme in tema di imparzialità della P.A.**

Il sottoscritto Antonio Nicolosi nato a Genova (GE) il 28 settembre 1966, nella qualità di *legale rappresentante/Segretario generale di UNARMA Associazione Sindacale Carabinieri*, riconosciuta con atto di assenso del Ministro della Difesa del 28 agosto 2019, portatrice di *interessi diffusi e collettivi giuridicamente rilevanti* con sede a Roma in Viale Filarete nr. 120, C.F. n. 96430430585.

Prima di affrontare gli aspetti giuridici della vicenda è preliminarmente necessario ricostruire lo svolgimento dei fatti in quanto rilevanti ai fini dei chiarimenti successivamente esposti.

### **FATTO**

La disamina in questione, in buona sostanza, si fonda sul fatto che da notizie apparse sulla stampa locale e nazionale si è potuto apprendere che esiste un nuovo capitolo nella complessa vicenda del caso Cucchi, il geometra romano arrestato per droga e spirato una settimana dopo all'Ospedale Pertini di Roma nell'ottobre 2009.

Il relativo procedimento vede coinvolto anche un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri unitamente ad altri due commilitoni, per tentativi di sviare l'attività di indagine e reticenze.

Su queste basi si fonderebbe la richiesta di rinvio a giudizio per i tre militari dell'Arma dei Carabinieri, secondo chi indaga, legati alla morte di Stefano Cucchi.

Nel corso del processo Cucchi-ter, inoltre, sempre secondo la richiesta di rinvio a giudizio, al fine di ostacolare o sviare il processo, l'Ufficiale avrebbe mentito su vicende e su alcune notizie sapute in via confidenziale in ordine alla vicenda del geometra romano.

In sede di udienza dell'11 aprile 2024, il Ministero della Difesa è stato citato come responsabile civile nel procedimento che vede i tre Carabinieri accusati di **falsa testimonianza** nell'ambito del processo sui citati depistaggi.

Si rammenta che, per questo filone, erano già stati condannati in primo grado otto Carabinieri, tra cui un Generale a 5 anni e un Colonnello ad 1 anno e tre mesi con le dure affermazioni che ancora pesano come macigni del PM Giovanni Musarò: "*Un intero Paese è stato preso in giro per sei anni*", mentre per il pestaggio di Cucchi invece è definitiva la condanna per omicidio preterintenzionale emessa dalla Corte di Cassazione il 4 aprile 2022.

Infatti, nel corso dell'ultima adunanza dell'11 aprile 2024, il Giudice per l'udienza preliminare di Roma non ha accolto la richiesta di estromissione avanzata dall'Avvocatura dello Stato per conto del dicastero da cui dipende l'Arma.

In particolare, secondo il PM Giovanni Musarò, gli indagati avrebbero "ostacolato" e "sviato" le indagini con diverse dichiarazioni false, anche durante il procedimento.

Dunque, le accuse sono a vario titolo di **depistaggio** e di **falsità ideologica** commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici.

L'Ufficiale coinvolto nel suddetto procedimento giudiziario sembrerebbe sia, nell'attualità, effettivo quale "comandante" di un ambito reparto operativo nell'ambito del Comando Legione Carabinieri "Marche".

Nella medesima Legione Carabinieri Marche si registra un'ulteriore vicenda giudiziaria, che vede coinvolto un Sottufficiale, già comandante di una Stazione nella stessa circoscrizione, rispetto alla quale il trattamento riservato dall'Arma al dipendente è risultato differente e sicuramente peggiore rispetto a quello riservato nei riguardi del citato Ufficiale.

Nello specifico il Sottufficiale in questione, è attualmente coinvolto quale indagato in un procedimento penale per reati attinenti al servizio per tale questione lo stesso non ricopre più detto incarico.

In relazione ai fatti come sopra esposti emerge, in maniera lampante, la disparità di trattamento riservata dall'Amministrazione dell'Arma al Sottufficiale, privato del N.O.S. (*Nulla Osta di sicurezza*) in ragione della pendenza di un procedimento penale per fatti che potrebbero avere attinenza con il servizio, che lo vede, al momento, ancora indagato.

Al contrario, l'Ufficiale è rimasto saldamente al comando del proprio ufficio e continua ad assolvere, nell'attualità, alle delicate funzioni conferite, valendosi del N.O.S., con le conseguenti responsabilità;

Il trattamento disparitario denunciato in questa sede è insito nella circostanza per la quale il Sottufficiale non opera più nel precedente reparto e l'Ufficiale è rimasto arroccato nell'incarico detenuto.

Ebbene, il trasferimento per incompatibilità ambientale costituisce espressione del potere organizzatorio dell'Amministrazione, ampiamente discrezionale e finalizzato al ripristino del corretto e sereno funzionamento dell'ufficio, restituendo allo stesso il prestigio, l'autorevolezza e l'immagine perduti (*ex multis, Consiglio di Stato 3926/2004*).

Può essere disposto sulla base di fatti idonei a nuocere alla funzionalità dell'Amministrazione ed al suo prestigio, mirando così ad evitare stati di tensione, che ritardino il tempestivo soddisfacimento delle esigenze di servizio; tale istituto è giustificato dalla necessità che il bene giuridico protetto, in questo caso il corretto funzionamento dell'ufficio ed il suo prestigio, non siano messi in pericolo, non essendo necessario che esso sia stato già distrutto o danneggiato.

Tanto premesso, è chiaro che l'Amministrazione abbia adottato nei confronti dei propri dipendenti due differenti condotte pur a fronte di presupposti non perfettamente sovrapponibili (uno indagato il sottufficiale e l'altro l'ufficiale imputato).

Quanto sopra è segno di un uso distorto del potere discrezionale, già visto in altre occasioni, da parte dell'Amministrazione con caratterizzazioni tali da trascendere nell'abuso ovvero nell'omissione a seconda della posizione di impiego riferibile ai soggetti interessati.

Le suddette considerazioni non valgono solo per l'istituto del trasferimento per incompatibilità ambientale, che è stato strumentalizzato per fini apparentemente istituzionali, ma anche per il N.O.S., rispetto al quale si ritiene sia intervenuta la revoca nei riguardi del Sottufficiale, ma non nei confronti dell'Ufficiale, il quale non potrebbe adempiere all'incarico di comando del particolare ufficio retto in assenza di tale abilitazione.

Ebbene, se per principio generale, il N.O.S. è negato, revocato, sospeso, ridotto di classifica di segretezza, di qualifica di sicurezza internazionale e dequalificato in tutti i casi in cui emergano, nei confronti della persona in esso indicata, fondati elementi che influiscono negativamente sulla sua affidabilità sotto il profilo della scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione repubblicana ed alle ragioni di sicurezza dello Stato, nonché della conservazione del segreto, ne deriva, quale equa e logica conseguenza, che lo stesso avrebbe dovuto essere revocato ad entrambi i dipendenti e non soltanto al Sottufficiale.

La condotta dell'Amministrazione, nel caso di specie, è “*macroscopicamente illegittima*” e lesiva dei principi generali dell'Ordinamento Giuridico in materia di “*azione amministrativa*”.

Il primo ad essere stato leso è quello della trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione ed, inoltre, è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta.

Etica e trasparenza, non costituiscono un'endiadi -*sic et simpliciter* - ma rappresentano quindi fondamentali congegni nel contrasto ad eventuali accordi indebiti in ambito pubblico, anche a tutela dell'immagine dell'amministrazione stessa.

Presidi che, se ben osservati, prodromicamente elidono ovvero riducono al minimo le *disparità di trattamento*, laddove esse potrebbero risultare anche potenziali.

Fattore, per l'appunto, quello della disparità [quand'anche quello della mancata opportunità], che al suo formale e sostanziale manifestarsi, incide sulle legittime aspettative di quei militari (in possesso dei giusti titoli) che avrebbero, nel caso di specie, riposto un interesse al riguardo ancorché, nel loro senso di appartenenza ad un'organizzazione che dovrebbe essere ispirata ai principi di informazione, trasparenza ed imparzialità.

Rilevato che sotto il profilo dello svolgimento dell'azione amministrativa, la prevalente giurisprudenza, attribuisce *all'imparzialità* un'accezione sia negativa che positiva, in senso negativo essa si traduce nel divieto di fare discriminazioni arbitrarie e disparità di trattamento, divieto di fare favoritismi e preferenze, oppure, nella necessità che l'attività non si discosti dal fine pubblico perseguito dall'amministrazione a causa di interferenze o pressioni esterne.

In senso positivo, l'Amministrazione è imparziale perché deve tenere in debita considerazione tutti gli interessi coinvolti cui è chiamata a valutare.

L'imparzialità è un valore fondamentale della pubblica amministrazione come esplicitamente stabilito dall'articolo 97 della Costituzione.

Il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione presuppone necessariamente l'imparzialità dell'attività amministrativa.

In particolare, il secondo comma del medesimo articolo introduce un vero e proprio obbligo dello Stato, secondo cui si deve realizzare politiche tese a rimuovere ogni situazione che possa essere fonte di discriminazioni.

Per quanto concerne la Pubblica Amministrazione il principio di uguaglianza implica l'imparzialità dell'azione pubblica.

Il buon andamento è un principio applicabile da un lato all'organizzazione, dall'altro all'attività amministrativa ed è un canone regolativo che orienta l'amministrazione al raggiungimento del suo fine primario ossia l'interesse pubblico perseguito.

In particolare, il buon andamento è stato oggetto di una interpretazione volta ad enfatizzarne la sua valenza di strumento destinato a migliorare l'efficienza e l'economicità dell'operato della Pubblica Amministrazione: non solo quindi efficacia, intesa come la capacità del soggetto pubblico di realizzare i fini ad esso assegnati dall'ordinamento, ma anche efficienza ed economicità dell'azione.

Peraltro, la legge n. 241 del 1990 all'art. 1, dispone che l'attività amministrativa sia retta dai criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza, e così via.

Si noti che questa Legge richiama esplicitamente il principio di imparzialità, ma non quello di buon andamento, che viene declinato con i criteri di economicità e di efficacia.

Le esigenze di sana gestione finanziaria, di razionalizzazione della spesa pubblica e di un suo migliore utilizzo hanno assegnato dunque al buon andamento significati ulteriori.

Tale criterio, da valutarsi anche in termini temporali, impone all'Amministrazione l'obbligo di fare un uso diligente ed economico delle proprie risorse, anche attraverso una valutazione comparativa delle utilità perseguite.

Le modifiche introdotte dal c.d. D.L. Semplificazioni si pongono l'obiettivo di incentivare un comportamento attivo della Pubblica Amministrazione, cercando di contrastare il fenomeno della burocrazia difensiva.

L'imparzialità esprime una sorta di equidistanza fra diversi fattori (*interessi, idee, ecc.*); equidistanza che, ragionando in astratto, può essere originata da pari attenzione o da pari indifferenza (*cf. C. cost., 5.2.1996, n. 28*). In questo secondo caso il termine imparzialità viene intercambiato con quello di neutralità, riservato sovente alla figura del funzionario amministrativo.

L'imparzialità è, allora, una equidistanza fra interessi di persone effettive da valutare e selezionare alla stregua dei soli criteri consentiti, quelli che l'ordinamento offre, è considerazione di "tutti e soli" gli interessi umani avvalorati dal diritto, nell'ordine e nell'armonia in cui il sistema o un legittimo e coerente indirizzo politico li avvalora. Ed, allora, è anche pari trattamento di fattispecie parimenti avvalorate e diverso trattamento di fattispecie diverse.

Tenuto conto che l'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera 1064 del 13 novembre 2019 "Approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019" (PNA 2019) ha ribadito: ***la "prevenzione della corruzione" di cui alla legge n. 190 del 2012 è volta a scongiurare, oltre che la fattispecie penalistiche (aventi o meno natura corruttiva), una più vasta serie di comportamenti devianti (aventi, ad es., natura amministrativo – disciplinare), fino a ricomprendere le casistiche di "cattiva amministrazione", ovvero decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione (imparzialità e buon andamento, quest'ultimo da intendersi come efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, rapidità e miglior temperamento degli interessi).***

Considerato che la corruzione è diventata nel nostro Paese un fattore sistemico di decadimento della convivenza a tutti i livelli, un ostacolo all'eguaglianza, alla competitività, all'efficienza del settore pubblico, fra le azioni di contrasto a tale fenomeno, la repressione ex post può incidere tanto quanto la prevenzione ex ante, se non addirittura in misura maggiore.

Visto che la *maladministration* si realizza peraltro per mezzo dell'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, cioè mediante situazioni nelle quali altri interessi condizionano in modo improprio l'azione delle pubbliche amministrazioni.

Rilevato che tali circostanze, hanno suscitato ed ancora suscitano tra il personale e non solo della Legione Carabinieri "Marche", perplessità e dubbi su un ipotizzabile mancato rispetto del principio generale dell'imparzialità, dei principi di pubblicità e trasparenza, di parità di trattamento, riferiti, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) al buon andamento della P.A., sancito dall'art. 97 Cost., per cui le scelte adottate da parte di chi esercita il potere pubblico devono essere compiute nel rispetto della norma.

**P.T.M.**

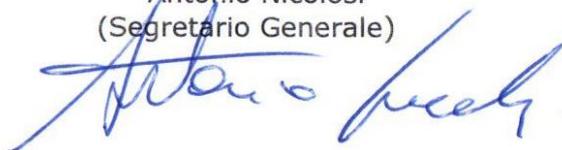
Si chiede:

- a) In via preliminare, un parere sulla questione di fatto e di diritto sopra esposta.
- b) In via principale, che possa essere disposta ed attuata una maggior trasparenza elaborata sulla scorta di parametri oggettivi e trasparenti.

*Con Osservanza*

Roma, 4 giugno 2024

Antonio Nicolosi  
(Segretario Generale)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Antonio Nicolosi', written over the typed name and title.