



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai signori magistrati:

dott. Vincenzo LO PRESTI Presidente

dott. Giuseppe COLAVECCHIO Consigliere

dott. Marco SMIROLDO Consigliere

dott. Francesco ALBO Consigliere relatore

dott.ssa Giuseppa CERNIGLIARO Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 84/A/2024

nel giudizio di appello in materia pensionistica iscritto al n.

6925/P del registro di segreteria, proposto ad istanza della

signora *omissis*, nata a *omissis* il *omissis*, residente in *omissis*,

Via *omissis*, rappresentata e difesa, unitamente e

disgiuntamente, dall'Avv. Carlo Fratello e dall'Avv. Edi Gioè, i

quali comunicano ai sensi dell'art. 28, comma 2, cgc, il seguente

indirizzo di p.e.c.: carlofratello@pecavvpa.it

Contro

-Assessorato regionale delle Autonomie locali e della funzione

pubblica, in persona del legale rappresentante pro tempore,

rappresentato e difeso dall'Avvocato Beniamino Lipani (pec:

avv.b.lipani@pec.it), nonché dall'Avvocatura distrettuale dello

Stato di Palermo, in persona dell'Avv. Marcello Pollara (pec:

ads.pa@mailcert.avvocaturastato.it);

- Fondo Pensioni Sicilia, in persona del legale rapp.te p.t.,
rappresentato e difeso dall'Avvocato Vincenzo Farina (pec:
v.farinavvpa@pec.it), nonché dall'Avvocatura distrettuale dello
Stato di Palermo, in persona dell'Avv. Marcello Pollara (pec:
ads.pa@mailcert.avvocaturastato.it);

- Regione siciliana, in persona del Presidente p.t., rappresentata
e difesa dall'Avv. Marcello Pollara dell'Avvocatura distrettuale
dello Stato di Palermo, (ads.pa@mailcert.avvocaturastato.it);

- Prefettura UTG di Palermo rappresentata e difesa ope legis
dall'Avv. Marcello Pollara dell'Avvocatura distrettuale dello Stato
di Palermo, (ads.pa@mailcert.avvocaturastato.it);

per la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione
siciliana in composizione monocratica, n. 244/2023, pubblicata
il 2 maggio 2023, non notificata.

Visto l'atto introduttivo e gli atti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza dell'11 luglio 2024, l'avvocato Carlo
Fratello, anche in sostituzione dell'avvocato Edi Gioè per
l'appellante, nonché l'avvocato Beniamino Lipani per
l'Assessorato regionale. Nessuno presente per il Fondo pensioni
e per l'Avvocatura distrettuale.

Premesso in

FATTO

I. L'Arch. *omissis* ha adito la Sezione giurisdizionale per la

Regione siciliana per vedere accertato il proprio diritto alla maggiorazione contributiva figurativa di dieci anni prevista per le vittime del terrorismo dall'art. 3 della legge n. 206/2004.

A tal fine, esponeva che:

- era stata assunta dalla Regione siciliana con D.A. del 18.12.1997 (con presa di servizio dal 16.2.1998), con qualifica di Dirigente tecnico architetto, in qualità di coniuge superstite di *omissis*, vittima innocente dell'attentato terroristico-mafioso avvenuto a Palermo il *omissis*, come da Decreto del Ministero dell'Interno n. 2107 del 11.4.1994;

- nel certificato prot. n. 9710551/GAB del 22.9.1997, richiamato dal menzionato D.M., il Prefetto della provincia di Palermo certificava che il "sig. *omissis* [marito della ricorrente] è deceduto a seguito delle ferite riportate in conseguenza dell'evento terroristico-mafioso verificatosi a Palermo il *omissis*";

- con nota del 7 dicembre 2019 l'Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica comunicava alla ricorrente, già dirigente regionale, soltanto dopo il suo collocamento in quiescenza, l'avvio del procedimento per la revisione della concessione del beneficio di cui all'art. 3 della l. 206/2004 e del provvedimento di cancellazione dal ruolo ex D.D.G. 4683 del 9 luglio 2018, poiché la vicenda criminosa era stata a suo tempo impropriamente qualificata come evento terroristico per mero errore materiale;

- il requisito del beneficio ex art. 3 della l. 206/2004 veniva

contestato anche dal Fondo Pensioni Sicilia (nota prot. n. 38825 del 17 ottobre 2018);

- con nota n. 0179408 del 27 dicembre 2018, il provvedimento concessorio D.D.G. n. 4683 veniva quindi annullato in autotutela, in quanto fondato sul presupposto di un provvedimento del Ministero dell'Interno viziato da errore materiale;

- in data 29 luglio 2019, la ricorrente sottoscriveva la riammissione in servizio, riservandosi di impugnare ogni atto presso le competenti autorità giudiziarie.

In punto di diritto, la *omissis* rivendicava il proprio diritto all'aumento figurativo e il conseguente diritto alla pensione a far data dal 9 luglio 2018, in quanto vittima di terrorismo con certificazione prefettizia del 22 settembre 1997.

Conseguentemente, chiedeva l'annullamento, previa sospensione, del D.D.G. n. 004489 del 17 luglio 2019, notificato il 23 luglio 2019 dalla Regione siciliana- Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica e il riconoscimento del diritto alla pensione a far data dal 9 luglio 2018.

Chiedeva un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 3, comma 1, della legge n. 206/2004, onde evitare disparità di trattamento tra le vittime del terrorismo e quelle della mafia, anche in ragione delle modalità con le quali era stato ucciso il marito.

Inoltre, lamentava che il D.D.G. n. 004489 del 17 luglio 2019 era viziato per trattamento discriminatorio rispetto ad altri soggetti, trovatisi nella medesima posizione giuridica della ricorrente, che avevano goduto del beneficio in parola.

Si doleva, altresì, della violazione della tutela dell'affidamento nel provvedimento prefettizio che la aveva riconosciuta idonea all'applicazione dell'art. 3, comma primo, l. n. 206/2004, in quanto a seguito dello stesso aveva contratto mutuo e pagato la somma di oltre 120.000,00 euro al fine di riscattare gli anni universitari e maturare l'anzianità di servizio necessaria al pensionamento, provvedimento amministrativo che veniva modificato dopo venticinque anni dalla sua emissione, in palese violazione del comma secondo bis dell'art. 21 nonies della l. n. 124/2015.

II. Si costituivano l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, deducendo il difetto di legittimazione passiva per carenza di interesse a resistere e chiedendo in subordine il rigetto del ricorso, siccome infondato, al pari del Fondo pensioni Sicilia, il quale citava anche un precedente di segno contrario della Sezione di primo grado (726/2016).

La Prefettura di Palermo restava contumace.

Con ordinanza n. 414/2021 il Giudice richiedeva all'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Palermo una relazione dettagliata in merito alla natura terroristica e/o mafiosa dell'evento criminoso che determinò il decesso di *omissis*.

Con successiva ordinanza n. 5/2022, onerava le parti di chiarire e documentare se la sentenza n. 2 del 1992 della Corte d'Assise di Palermo, sez. II, fosse passata in giudicato e chiedeva al Ministero dell'Interno una dettagliata relazione al fine di chiarire i criteri di classificazione degli eventi criminosi e la conseguente valutazione dell'evento che riguardò il marito della ricorrente.

Il Ministero dava riscontro con relazione e allegati depositati il 27 giugno 2022.

Con sentenza n. 244/2023, il G.M., affermata la legittimazione passiva sia dell'Assessorato regionale sia del Fondo Pensioni Sicilia (poiché il primo ha emesso gli atti datoriali che hanno inciso sull'ammissione alla pensione; il secondo, invece, si è occupato della gestione del trattamento pensionistico), respingeva il ricorso, compensando integralmente le spese di lite.

Il Giudice perveniva a tale statuizione ritenendo, sulla base delle disposizioni di riferimento (artt. 1, comma 2, e 3, comma 1, della citata l. n. 206/2004, art. 82, commi 1 e 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388), che alle vittime della mafia e ai loro congiunti non possa automaticamente estendersi l'applicazione dei benefici previsti dalla legge n. 206/2004 a favore delle vittime e dei familiari di vittime di atti di terrorismo e di stragi, in quanto ciò, come del resto sostenuto in altre occasioni (sez. Sicilia, n. 726/2016 e n. 75/2022), implicherebbe un'applicazione analogica della normativa eccezionale di cui alla

l. n. 206/2004.

Inoltre, dalla sentenza n. 2 del 1992 della Corte d'Assise di Palermo, risultava evidente la matrice mafiosa - e non terroristica - dell'uccisione del sig. *omissis*, ucciso in pieno giorno con uno "sparo in bocca" dalla mafia di Ciaculli perché collaborava con il Commissario di Polizia *omissis* e con il Dott. *omissis*, dirigente della Direzione Centrale della Polizia Criminale, "trattandosi di delitto consumato con l'obiettivo di consolidare il sodalizio mafioso nel territorio della borgata di Ciaculli".

Risultava, pertanto, corretto quanto attestato dalla Prefettura di Palermo in data 7 gennaio 2016 su istanza della ricorrente, e cioè che l'omicidio del proprio marito, sig. *omissis*, era da qualificare come delitto di criminalità organizzata di tipo mafioso, non ascrivibile a matrice terroristica.

III. Avverso tale pronuncia insorge la sig.ra *omissis* che ne chiede la riforma, vinte le spese, lamentando:

1) *erroneità della sentenza nella parte in cui ha escluso la qualificazione (anche) terroristica dell'evento criminoso che ha colpito il sig. *omissis*, interpretando erroneamente le risultanze del processo penale ed in particolare quanto statuito dalla sentenza n. 2/1992 della Corte d'Assise d'appello di Palermo - violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 206/2004 - travisamento*

dei fatti ed erroneità dei presupposti illogicità ed ingiustizia manifesta – violazione e falsa applicazione dell’art. 9 l. 302/1990 e dell’art. 19 del d.p.r. 510/1999.

Il Giudice di primo grado avrebbe erroneamente ritenuto, alla luce di una errata interpretazione della sentenza n. 2 del 1992 della Corte d’Assise di Palermo, passata in giudicato, che l’evento delittuoso che ha colpito il *omissis* fosse di matrice esclusivamente mafiosa: tale affermazione sarebbe assolutamente errata, essendo il frutto di un’errata applicazione della normativa in materia (L. 302/90 e DPR 510/99) nonché di un’errata interpretazione delle risultanze processuali emerse in sede penale.

La sentenza impugnata sarebbe dunque stata resa in violazione delle disposizioni di cui alla L. 302/90 e del D.P.R. 510/99, non avendo dato alcuna rilevanza al Decreto del Ministero dell’Interno n. 2107 del 11.4.1994 ed al certificato rilasciato in favore dell’odierna appellante dal Prefetto di Palermo (prot. n. 9710551/GAB del 22.9.1997), unico abilitato ex art. 9, comma 2, L. 302/1990, a certificare la condizione di “caduto a causa di atti di terrorismo”.

Tale certificazione non potrebbe che avere valore costitutivo dello status oggetto della certificazione stessa e non sarebbe mai stata interessata da modifiche, annullamenti o revoche di sorta.

Sotto un profilo sostanziale, le caratteristiche dell’evento

criminoso in parola, come risultanti dalle sentenze penali in atti, non confermerebbero “condotte con finalità terroristiche” di cui all’art. 270 *sexies* c.p. .

Proprio come terroristico-mafioso dovrebbe, dunque, essere qualificato l’omicidio del *omissis*, collaboratore delle forze di Polizia, ucciso in modo esemplare in un luogo pubblico e con un colpo di pistola in bocca al fine di intimidire chiaramente la comunità locale e la popolazione in generale, avvertendola di astenersi dal collaborare con le forze dell’ordine; omicidio che, lo si ribadisce, anche secondo la Corte d’Assise di Palermo si sarebbe inserito nella c.d. guerra di mafia finalizzata, anche e soprattutto, a destabilizzare e sovvertire le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali del Paese (in sostanza tutti i requisiti richiesti dall’art. 270 *sexies* c.p. per qualificare come terroristica una determinata condotta).

Un’organizzazione mafiosa è una forma di eversione, quindi è un’associazione sovversiva: è portatrice di un’ideologia propria; quindi, un omicidio o una strage di mafia possono, e talvolta anzi devono, essere classificati come atti di terrorismo.

2) *erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto che l’art. 3 della l. 206/2004 è conforme all’art. 3 della costituzione ed ha dunque respinto la richiesta della ricorrente di interpretazione estensiva e costituzionalmente orientata del richiamato art. 3 l. 206/2004 volta ad equiparare le vittime del terrorismo alle*

vittime della criminalità organizzata.

In subordine, laddove si ritenesse che alla ricorrente debba essere riconosciuto esclusivamente lo status di familiare di vittima della mafia e non anche del terrorismo, la sentenza appellata sarebbe comunque illegittima nella parte in cui ha escluso l'applicabilità del beneficio dell'aumento pensionistico di cui all'art. 3 della L. 206/2004, per l'appunto, alle vittime della criminalità organizzata, ritenendo, al contrario, che lo stesso debba essere riconosciuto unicamente alle vittime del terrorismo, escludendo al contempo qualsiasi profilo di illegittimità costituzionale della citata disposizione ove venga interpretata in questo modo.

In tal modo, la censurata statuizione si porrebbe in aperto contrasto con i principi sanciti dalla giurisprudenza di legittimità, che avrebbe più volte evidenziato come l'evoluzione della legislazione in materia di vittime del terrorismo, del dovere e della criminalità organizzata, sia permeata da un intento perequativo e debba essere interpretata in conformità al principio di razionalità-equità di cui all'art. 3 Cost. (cfr. su tutte Cassazione, SS.UU., Sentenza n. 7761/2017).

Ad ulteriore riprova, le SS.UU. della Corte di Cassazione, con sentenze n. 6214, 6215 e 6216, chiamate a pronunciarsi sull'interpretazione del DPR 181/2009, recante proprio il Regolamento esecutivo della L. 206/2004 che interessa, sotto altro profilo, la ricorrente, hanno enunciato il principio di diritto

secondo cui *"I benefici dovuti alle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata, del dovere ed ai soggetti ad essi equiparati devono essere parametrati alla percentuale di invalidità complessiva, da quantificarsi con i criteri medico legali previsti dagli art. 3 e 4 del d.P.R. n. 181/2009"*.

Pertanto, anche alle vittime del dovere spetterebbe il beneficio dell'aumento figurativo dei contributi previdenziali previsto da tale disposizione, e ciò in ragione, per l'appunto, di un'interpretazione estensiva e costituzionalmente orientata della stessa che eviti un'ingiustificata disparità di trattamento – ex art. 3 Cost. – tra le vittime del dovere, le vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice (cfr., ex multis, sentenza n. 330/2023 del 10-11-2023 resa dalla Corte d'Appello di Ancona; Sentenza n. 1974/2023 del 29.11.2023 resa dal Tribunale di Cosenza; Sentenza n. 208/2023 del 13/11/2023 resa dal Tribunale di Pesaro; Sentenza n. 1241/2023 del 11.4.2023 resa dal Tribunale di Palermo).

3) *erroneità della sentenza ed omessa/insufficiente motivazione in merito ai vizi che hanno inficiato il procedimento amministrativo che ha portato alla revoca del beneficio pensionistico in favore dell'appellante.*

La sentenza impugnata sarebbe, altresì, illegittima ed erronea nella parte in cui avrebbe omissso di considerare che l'odierna appellante è stata riconosciuta vittima del terrorismo e di evento terroristico-mafioso dal Decreto del Ministero dell'Interno n.

2107 del 11.4.1994 e dal certificato rilasciato dalla Prefettura di Palermo prot. n. 9710551/GAB del 22.9.1997, i quali sono da ritenersi tutt'ora validi ed efficaci poiché mai interessati da revoche, annullamenti o modifiche di sorta.

Con il decreto n. 2107 del 11.4.1994, il Ministero dell'Interno ha riconosciuto che il defunto marito della ricorrente, sig. *omissis*, è deceduto a seguito delle ferite e delle lesioni riportate in conseguenza dell'“evento terroristico” verificatosi in Palermo il *omissis*, concedendo quindi alla ricorrente ed al figlio, all'epoca minore, *omissis*, la speciale elargizione prevista ex combinato disposto di cui agli artt. 1, 2 e 4 della L. 302/1990.

Nelle premesse del citato decreto, il Ministero, nel giustificare l'attribuzione di tale beneficio, ha riportato l'inciso “famiglie dei cittadini che perdono la vita per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di azioni terroristiche o di eversione dell'ordine democratico”, mutuandolo per filo e per segno dal comma 1° dell'art. 1, che disciplina la concessione della speciale elargizione, per l'appunto, in favore delle vittime del terrorismo e non anche della criminalità organizzata, per le quali si applica il comma 2°.

In altri termini, se l'Amministrazione avesse voluto “trattare” la ricorrente ed il figlio come vittime di mafia e non di terrorismo, avrebbe fatto riferimento a tale ultimo comma e non a quello di fatto citato pedissequamente nel proprio provvedimento.

Ancora, con il provvedimento prot. n. 9710551/GAB del

22.9.1997, la Prefettura di Palermo avrebbe del pari certificato che il sig. *omissis* è deceduto a seguito delle ferite riportate in conseguenza dell'“evento terroristico-mafioso” verificatosi in Palermo il *omissis*.

Inoltre, il “ termine ragionevole ” di cui all'art. 21 nonies L. 241/90 per l'esercizio dell'autotutela amministrativa sarebbe ormai inesorabilmente decorso.

Nulla sposterebbe, rispetto al merito della questione oggetto del presente giudizio, neppure la nota interna del Ministero dell'Interno prot. n. 12990 del 28.12.2015, a firma della Dott.ssa Concetta Staltari, mai comunicata alla ricorrente.

**4) eccesso di potere per violazione dell'art. 3 cost. –
disparità di trattamento - arbitrio, illogicità e ingiustizia
manifesta - eccesso di potere per contraddittorietà,
incoerenza ed illogicità manifesta irragionevolezza -
omessa motivazione ed erroneità della sentenza in merito
al profilo relativo alla denunciata disparità di
trattamento con altri soggetti nella medesima situazione.**

La sentenza impugnata sarebbe altresì illegittima nella parte in cui ha escluso disparità di trattamento con casi analoghi.

Eventi notoriamente “di mafia” (*omissis*, *omissis*, *omissis* e *omissis* su tutti) sono stati qualificati come “terroristici” o “terroristico-mafiosi”, determinando l'applicazione in favore dei suddetti dipendenti regionali, colleghi della ricorrente, dell'aumento figurativo ai fini contributivi previsto dal

richiamato art. 3 L. n. 206/2004.

Ha concluso chiedendo l'aumento figurativo previsto dall'art. 3 della legge 206/2004 e l'accertamento del conseguente diritto dell'odierna appellante al collocamento in quiescenza a far data dal 16.8.2018, con condanna a corrisponderle gli emolumenti pensionistici dovuti a partire da quella data ovvero ad altra ritenuta di giustizia, oltre interessi e rivalutazione.

In via subordinata, ha chiesto l'annullamento con rinvio al primo Giudice, ex art. 170 del c.g.c., per omessa o apparente motivazione su un punto dirimente della controversia (costituito dalla circostanza che l'Amministrazione regionale ha concesso il beneficio in parola a numerosi colleghi dipendenti regionali nelle medesime condizioni).

Con vittoria di spese di entrambi i gradi di giudizio.

IV. In data 24 giugno 2024 è pervenuta memoria di costituzione, a firma dell'Avvocato distrettuale dello Stato G. Marcello Pollara, per conto della Prefettura UTG di Palermo, della Regione Siciliana, dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della funzione pubblica, nonché del Fondo pensioni Sicilia.

Dopo aver richiamato gli esiti delle certificazioni prefettizie rilasciate in data 7/1/2016 (secondo cui l'appellante è familiare di *omissis*, riconosciuto vittima della criminalità organizzata di stampo mafioso), si evidenzia che la ricorrente non ha certo appreso di essere familiare di vittima di atto di matrice mafiosa e non anche terroristica a distanza di 3 anni dalla presentazione

dell'istanza del 14 luglio 2015.

Il discrimine tra le attività di stampo mafioso e quelle di stampo terroristico sarebbe stato demarcato con nettezza dal legislatore con l'art. 1, comma 1 della l. n. 206/2004.

Quanto all'asserita disparità di trattamento, si osserva che la qualificazione attribuita a ciascuno delle vittime richiamate sarebbe stata riconosciuta sulla scorta di valutazioni supportate processualmente e in virtù di provvedimenti efficaci, la cui legittimità non può essere oggetto del presente giudizio e che, in assenza dei presupposti di legge, il giudice contabile non può attribuire lo status richiesto da parte ricorrente.

Le appellate hanno concluso per la reiezione del ricorso, siccome infondato, vinte le spese.

V. In data 27 giugno 2024, è pervenuta memoria a firma dell'avv. Vincenzo Farina per conto del Fondo pensioni Sicilia, il quale ha dedotto che l'accertamento dello *status* di vittima del terrorismo non coinvolgerebbe l'amministrazione appellata, priva di potere decisionale ed ordinatore secondario di spesa, la quale si limita a portare ad esecuzione i provvedimenti rilasciati dal Ministero dell'Interno, previa consultazione della Commissione consultiva ex art. 11 del DPR n. 510/1999 e della Prefettura ex art. 6 L. 302/1990 e art. 3 DPR 510/1999.

Nel merito, ha escluso i dedotti profili di discriminatorietà alla luce anche di numerosi arresti della giurisprudenza contabile, cui da ultimo avrebbe dato continuità anche questa sezione

d'appello (sentenza 71/A/2023).

Ha concluso per l'inammissibilità e in subordine per il rigetto dell'appello, vinte le spese.

VI. In data 28 giugno 2024, è pervenuta memoria a firma dell'avv. Beniamino Lipani, per conto dell'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, che ha contestato le censure di legittimità in ordine al procedimento amministrativo con il quale è stata qualificata la qualità dell'appellante come vittima di evento criminoso, essendo l'odierno giudizio teso all'accertamento di un rapporto pensionistico.

L'amministrazione, tenuto conto delle notevoli conseguenze giuridiche che l'ordinamento riferisce alla certificazione di status di vittima del terrorismo e delle complesse procedure valutative che ne procedono il rilascio, ha ritenuto necessario chiedere al competente Ministero dell'Interno - per il tramite della Prefettura di Palermo - la verifica dello *status* dell'appellante.

Non sarebbe, dunque, censurabile l'operato del Dipartimento, volto a dissipare ogni dubbio al riguardo.

Difatti, la Prefettura di Palermo -UTG- con nota n. 0179408 del 27/12/20218, opportunamente interpellata dal Dipartimento Regionale, avrebbe risposto quanto segue: *“il Ministero dell'Interno, opportunamente interessato al riguardo, ha riferito che non sussistono dubbi circa la qualificazione oggettiva*

dell'evento da cui è derivata la morte del Sig. omissis, che deve intendersi riconducibile, alla luce di tutta la documentazione istruttorio acquisita agli atti, di matrice mafiosa. Vale ribadire che, nel decreto di concessione della speciale elargizione ex lege 302/1990 dell'11 aprile 1994, la vicenda criminosa venne impropriamente qualificata come evento terroristico per mero errore materiale".

Malgrado le asserite similitudini tra organizzazione criminale di matrice mafiosa e terrorismo, la sig.ra omissis apparterrebbe alla categoria dei familiari delle vittime della mafia, alla stregua di quanto documentato nella sentenza n. 2/1992 della Corte di Assise di Palermo, nonché di quanto inequivocabilmente dichiarato dalla Prefettura di Palermo e dal Ministero dell'Interno in riscontro alle ordinanze istruttorie adottate dal Giudice di primo grado.

In tale ambito, si sottolineava, tra l'altro che:

- le note informative redatte dalla Questura di Palermo tra il luglio 1989 e l'ottobre 1990, rappresentavano che il omissis era da considerarsi vittima innocente di organizzazioni mafiose;
- il successivo rapporto del Prefetto di Palermo pro tempore, del 29 febbraio 1992, nel confermare il contenute delle informazioni degli organi investigativi in merito alla matrice mafiosa del delitto, aveva evidenziato che il omissis può essere considerato vittima innocente della criminalità organizzata di stampo mafioso;

- la Commissione Consultiva, che nella seduta del 21 settembre 1993 ha espresso parere favorevole alla concessione dell'elargizione di cui alla Legge 302/90, ritenendo che il sig. *omissis* possa essere considerato vittima innocente della mafia;

- il Ministero, nonostante il decreto di concessione n. 2107 dell'11 aprile 1994, avrebbe dunque esaminato la questione alla stregua dei parametri previsti dall'art. 7 della L. 302/1990, dando evidenza alle risultanze processuali, nonché alle informazioni acquisite e alle indagini esperite, soffermandosi diffusamente sui singoli presupposti richiesti ex lege per il conferimento dei benefici.

Dall'esame meticoloso del procedimento amministrativo condotto, emergerebbe l'attenta applicazione delle norme in materia, e segnatamente dell'art. 9, comma 2, della L. 302/1990 nonché dell'art. 19 del DPR 510/1999.

In ordine alla domanda subordinata, deduce che i paventati profili di incostituzionalità prospettati dall'appellante si collocano nell'alveo della variegata ed eterogenea normativa che, nel tempo, ha interessato una particolare categoria di persone (vittima del dovere, del terrorismo, della criminalità organizzata) e le problematiche relative alla determinazione dei ristori legislativamente previsti.

Né, secondo l'appellata, sarebbe possibile estendere le agevolazioni in questione, in via interpretativa, ai familiari superstiti di categorie diverse da quelle espressamente indicate

dalla legge, in quanto si tratta di norme aventi carattere eccezionale.

Ha concluso per la reiezione dell'appello, vinte le spese.

VII. All'odierna udienza dell'11 luglio 2024, sono presenti l'avvocato Carlo Fratello anche in sostituzione dell'avvocato Edi Gioè; per l'Assessorato regionale, l'avvocato Beniamino Lipani. Nessuno presente per il Fondo Pensioni e per l'Avvocatura Distrettuale.

Ha preso la parola all'avvocato Fratello, il quale ha messo in evidenza la disparità di trattamento esistente tra vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, rimarcando che il beneficio contributivo per cui è causa è stato riconosciuto in casi identici a quello in esame. Ha osservato che la sentenza della Corte di Assise, che ha condannato gli imputati per l'omicidio del *omissis*, non reca menzione dell'aggravante del "metodo mafioso" e che comunque sussistevano due certificazioni – una ministeriale l'altra prefettizia – quale vittima di terrorismo mafioso. Ha pertanto concluso per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate in atti.

Successivamente, ha preso la parola l'avvocato Lipani, che si è riportato agli scritti difensivi, insistendo per il rigetto dell'appello.

Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

Ritenuto in

DIRITTO

1. Il *thema decidendum* sottoposto all'odierno esame riguarda la sussistenza, in capo all'appellante, dei presupposti legittimanti il riconoscimento del beneficio al collocamento a riposo con l'aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi utili ad aumentare, per una pari durata, l'anzianità pensionistica maturata, la misura della pensione ed il trattamento di fine rapporto, in applicazione dell'art. 3, comma 1, l. 206/2004.

La richiamata disposizione si applica, per come ivi espressamente previsto, "...a tutte le vittime degli atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice, compiuti sul territorio nazionale o extranazionale, se coinvolgenti cittadini italiani, nonché ai loro familiari superstiti. (...)".

L'accertamento dello *status* di vittima del terrorismo viene svolto con apposito procedimento amministrativo condotto dalla Prefettura e Ministero dell'Interno ex art. 9, comma 2, della l. n. 302/1990, il quale esita in una certificazione rilasciata dal prefetto del luogo di residenza, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno.

A livello regolamentare, l'art. 19 del DPR 510/1999, prevede che la certificazione prefettizia sia rilasciata su domanda dei familiari superstiti aventi titolo, che in essa sono indicati, contestualmente alla qualifica di vittima del terrorismo, la data e il luogo dell'atto criminoso e dell'eventuale decesso.

Ai fini del rilascio, occorre una dettagliata relazione prefettizia

“sulle circostanze dell'evento mortale o invalidante, corredato di sentenza sui fatti criminosi, di eventuali testimonianze e di ogni altro elemento conoscitivo acquisito”, nonché il parere della Commissione consultiva prevista dall'art. 11 del medesimo decreto.

2. Così succintamente ricostruito il perimetro normativo di riferimento, si osserva che parte ricorrente, con un primo motivo di ricorso, si duole della violazione di tali disposizioni da parte del Giudice di prime cure, il quale non avrebbe dato alcuna rilevanza al Decreto del Ministero dell'Interno n. 2107 del 11.4.1994 ed al certificato rilasciato in favore dell'odierna appellante dal Prefetto di Palermo (prot. n. 9710551/GAB del 22.9.1997), con valore costitutivo dello status per cui si controverte e mai interessato da revoche di sorta.

Il motivo è infondato.

Alcun valore costitutivo dello status di vittima del terrorismo può essere riconosciuto ai menzionati documenti, redatti nel 1994 e 1997, e dunque antecedentemente all'entrata in vigore del DPR n. 510/1999 (di cui peraltro si lamenta la violazione) e dell'art. 3 della l. n. 206/2004 (norma istitutiva del beneficio previdenziale per cui è causa).

Dalla documentazione in atti, acquisita anche all'esito di incombenzi istruttori opportunamente disposti dal Giudice di primo grado, è emerso che la sig.ra *omissis* in data 7 dicembre 2015, ha richiesto alla Prefettura UTG di Palermo il rilascio

dell'attestato relativo allo status di familiare di vittima del terrorismo e che quest'ultima, in data 7 gennaio 2016, sulla base del parere della Commissione e dell'ampia documentazione in atti (richiamata anche in narrativa), ha diversamente documentato che il *omissis* – coniuge della ricorrente - è stato vittima della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Il Ministero dell'Interno, con nota del 28 dicembre 2015, ha affermato che non sussistevano dubbi circa la qualificazione oggettiva dell'evento da cui è derivata la morte del signor *omissis* che deve intendersi riconducibile, alla luce di tutta la documentazione istruttoria acquisita agli atti, di matrice mafiosa e che nel decreto dell'11 aprile 1994, la vicenda criminosa venne impropriamente qualificata come evento terroristico per mero errore materiale.

A tali conclusioni, ribadite al competente Assessorato regionale (nota n. 0179408 del 27/12/2018), la Prefettura di Palermo (e, più in generale, il Ministero dell'interno) è pervenuta analizzando puntualmente i presupposti richiesti per il rilascio del beneficio per cui è causa dall'art. 4, comma 2, della l. n. 206/2004 e dall'art. 19 del DPR 510/1999.

Tra questi, vi è anche la sentenza della Corte di Assise presso il Tribunale di Palermo n. 2/92 del 21 dicembre 1992, nella quale non risulta alcun concreto riferimento all'attività terroristica; quest'ultimo risultava pretermesso anche dagli stessi capi di imputazione, tra i quali non vi era l'aggravante per finalità

terroristiche, prevista dall'art. 280 c.p. .

La stessa appellante, del resto, al di là di generiche petizioni di principio, non cita parti di sentenza in grado – anche solo in via induttiva - di suffragare le proprie tesi difensive.

Immune da censure appare anche la valutazione del Giudice monocratico, laddove ha sostenuto che *“Ai fini della qualificazione dell’omicidio del D.O., marito della ricorrente, è dirimente la sentenza n. 2 del 1992 della Corte d’Assise di Palermo, ormai passata in giudicato, con la quale la Corte condannava L. G., in quanto responsabile -in concorso con altri soggetti- dell’omicidio del D.O.. La citata sentenza della Corte d’Assise ha accertato che il D.O. era stato ucciso da un gruppo di killer, di cui facevano parte M. M. A. e L. G.; l’azione era stata organizzata dalle famiglie mafiose per punire il D.O., proprietario terriero della zona di Ciaculli, in quanto ritenuto amico e collaboratore del Commissario di Polizia G. M. e -dopo la morte del dott. M.- collaboratore del dott. D. G., dirigente della direzione centrale della polizia criminale.*

È dunque evidente la matrice mafiosa dell’uccisione del sig. A. D.O., che, tuttavia, non può ascriversi alla matrice terroristica, tant’è che nella summenzionata sentenza della Corte d’Assise non vi è alcun riferimento al terrorismo. Invero, gli atti di terrorismo, sia di matrice interna che internazionale, sono normalmente compiuti verso una platea indiscriminata e si connotano per una finalità politico-eversiva; per contro, gli atti di

criminalità di stampo mafioso sono, di regola, selettivi e finalizzati al perseguimento degli obiettivi economici e di controllo del territorio del sodalizio criminale. L'uccisione del D.O., così come emerge dalla sentenza della Corte d'Assise, va ascritta nell'ambito dei reati di mafia, trattandosi di delitto consumato con l'obiettivo di consolidare il sodalizio mafioso nel territorio della borgata di Ciaculli.

Sulla base di quanto sopra esposto, tenuto conto dei parametri che differenziano gli eventi terroristici da quelli mafiosi, tutti puntualmente richiamati nella sentenza n. 75 del 2022 di questa Sezione, va escluso che l'omicidio del D.O. possa considerarsi come evento terroristico ma va più correttamente qualificato come evento mafioso”.

3. Non coglie nel segno il secondo profilo di censura, che stigmatizza l'omessa equiparazione, seppur mediante interpretazione costituzionalmente orientata, tra le vittime di criminalità mafiosa e di terrorismo.

Il Collegio non ignora che alcuni decenni or sono – e certamente nell'epoca immediatamente successiva al fatto delittuoso da cui trae origine l'odierno contenzioso – non fosse molto chiara la linea di discriminare tra gli atti di criminalità organizzata, di terrorismo e di criminalità organizzata con connotazione terroristica.

Lo stesso Consiglio di Stato, con parere reso in data 21 gennaio 1983, poneva in evidenza che “in vari casi, atti criminosi di

origine mafiosa hanno travalicato la normale portata dei delitti di specie per assumere, in considerazione della loro risonanza e delle modalità di attuazione, effetti destabilizzanti nei confronti delle istituzioni [...] se terrorismo significa affermare con il terrore il proprio potere nei confronti dello Stato, lo scopo ulteriore perseguito dall'azione terroristica può essere, secondo l'id quod plerumque accidit, il sovvertimento violento dell'ordine costituzionale dello Stato da parte di organizzazioni eversive, ma può essere anche uno scopo diverso, attinente ai rapporti di forza tra associazioni illecite ed istituzioni dello Stato, ma non incompatibile con la conservazione del suo ordinamento costituzionale, come quello di mantenere e/o accrescere la sfera delle proprie attività illecite in spregio alla legalità".

Tale linea di demarcazione, tuttavia, è divenuta sempre più netta nel periodo successivo, in cui lo stesso legislatore è intervenuto al fine di meglio chiarire i presupposti per la sussumibilità degli eventi criminosi alle anzidette categorie.

Difatti, proprio con la legge n. 206/2004, all'art. 1, comma 1, ha stabilito che sono ricomprese fra gli atti di terrorismo le azioni criminosi compiute sul territorio nazionale in via ripetitiva, rivolte a soggetti indeterminati e poste in essere in luoghi pubblici o aperti al pubblico (in questo senso, diffusamente, cfr. Sez. giur. Sicilia, n. 75/2002).

Analogamente, l'art. 1, comma secondo, della l. n. 206/2004 ha escluso espressamente dal proprio ambito di operatività l'art.

82, comma sesto, della legge n. 388/2000 secondo cui *“Per la concessione di benefici alle vittime della criminalità organizzata si applicano le norme vigenti in materia per le vittime di terrorismo, qualora più favorevoli”*.

I peculiari elementi di connotazione terroristica descritti dal menzionato art. 1, comma 1, invero risultati presenti anche in alcuni delitti di stampo mafioso (si pensi, ad esempio, agli episodi criminali compiuti *“in incertam personam”* durante il cd. “periodo stragista” di Cosa Nostra, tra i quali quello di via dei Georgofili a Firenze), sono tutti inequivocabilmente assenti nel caso di specie, come comprovato proprio dalla sentenza della Corte d’assise di Palermo n. 2/92, prima citata.

Tale differenziazione di disciplina sarebbe espressione della discrezionalità del legislatore, che, in considerazione della diversità delle situazioni, ha ragionevolmente differenziato il trattamento di favore, senza che risulti violato il principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. (Corte cost. n. 166/2006, n. 173/2006, n. 84/2003 e n. 531/2002).

3.1 Né è possibile un’interpretazione costituzionalmente orientata, tesa ad estendere i benefici figurativi di dieci anni di contribuzione previsti per i familiari delle vittime di terrorismo a quelli delle vittime di mafia, a ciò ostando l’inequivocabile natura eccezionale – e dunque di stretta interpretazione – delle disposizioni concernenti i benefici pensionistici.

In subiecta materia, la giurisprudenza contabile ormai

consolidata ritiene che “(...) tutte le estensioni introdotte legislativamente concernono specifici benefici, analiticamente individuati di volta in volta dallo stesso legislatore, e non prevedono, invece, alcuna generale previsione di equiparazione fra le diverse categorie di beneficiari, che rimangono, dunque, differenziate. Ne consegue che, al fine di estendere ad una diversa categoria un beneficio previsto per altra categoria di beneficiari, rimane necessaria una previsione legislativa espressa” (sez. Toscana, n. 316/2023; in termini, sez. I/A, n. 98/2024; sez. Campania, n. 358/2024; sez. Puglia, n. 361/2023).

La natura eccezionale delle disposizioni è confermata dal fatto che il legislatore, quando ha ritenuto di estendere i benefici della legge n. 206/2004 ad altre categorie di soggetti, è intervenuto espressamente, modificando la disciplina (“*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*”), come avvenuto per includervi i familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica (comma 1-bis aggiunto all’art. 1 della l. 206/2004 dall’art. 10, c. 2, del d. lgs. 24 febbraio 2012, n. 20).

Sul punto, la Cassazione ha di recente evidenziato che, sebbene l’intento legislativo sia quello di “*procedere all’equiparazione del regime giuridico delle vittime del dovere a quello dettato per le vittime della criminalità organizzata e del terrorismo*” (Cass. Sez. V. n. 19789/2023), occorre, tuttavia, considerare che “il legislatore ha espressamente previsto che si sarebbe proceduto

all'equiparazione progressivamente, ed il dato non può essere trascurato” (Cass. Sez V. n. 19789/2023). Ne discende, pertanto, che il perdurante trattamento differenziale non può considerarsi incostituzionale in quanto “la normativa in esame non ha unificato la categoria delle vittime del dovere con quella delle vittime della criminalità e degli atti terroristici, ma ha solo fissato l’obiettivo del progressivo raggiungimento del fine di uniformare i benefici” (Cass. SSUU., n. 22753/2018).

3.2 Anche a voler prescindere da tali – pur dirimenti - considerazioni, una dilatazione “*ultra vires*” della portata applicativa dell’art. 3 della legge n. 206/2004, estesa in via ermeneutica anche ai delitti di stampo mafioso, oltre a porsi in contrasto con basilari principi dell’ordinamento sanciti nelle preleggi (art. 14), finirebbe per determinare uno sfioramento del *plafond* di risorse annualmente quantificate dal legislatore a fini di copertura finanziaria (art. 16 della legge 206/2004).

In tal modo, l’interpretazione costituzionalmente orientata suggerita dalla difesa finirebbe, con evidente eterogenesi dei fini, per applicare il citato art. 3 della l. n. 206/2004 in modo contrario all’art. 81 Costituzione.

Non appare ultroneo osservare che quest’ultima norma (come del resto l’art. 97, comma 1, e 119, comma 1, parimenti novellati dalla l. cost. n. 1/2012) è qualificata come “super primaria” in quanto costituente preconditione logica, in epoca di risorse limitate, per garantire la concreta erogazione di diritti essenziali

dell'individuo (cure sanitarie, studi, ecc.) implicanti spesa pubblica.

4. Fuori bersaglio risulta anche il terzo motivo, con il quale l'appellante lamenta omessa/insufficiente motivazione in merito ai vizi che hanno inficiato il procedimento amministrativo di revoca del beneficio pensionistico.

In primo luogo, non appare utilmente invocabile, nella fattispecie, la violazione di norme – quali l'art. 21 *nonies* della legge n. 241/90 – tipicamente riferite all'attività provvedimentale e non certificativa, violazione comunque non tempestivamente opposta nei pertinenti plessi giudiziari con riferimento all'accertamento negativo rilasciato dalla Prefettura del 7 gennaio 2016 (che la definiva familiare di *omissis*, riconosciuto vittima della criminalità organizzata di stampo mafioso), in esito all'istanza dalla stessa presentata il 14/7/2015 per il riconoscimento del pensionamento anticipato previo aumento figurativo di 10 anni riservato alle sole vittime del terrorismo.

In ogni caso, questa Sezione d'appello, ha avuto modo di puntualizzare in più occasioni – da ultimo proprio in riferimento ad un caso analogo a quello in esame - che *“oggetto del processo pensionistico innanzi alla Corte dei conti, a differenza di quello celebrato davanti al giudice amministrativo, è il rapporto previdenziale e non un provvedimento di cui si chiede l'annullamento per paventata illegittimità.*

Il diritto alle prestazioni previdenziali nasce, dunque, direttamente dalla legge allorché si realizzano le condizioni in essa previste sicché i provvedimenti dell'amministrazione concernenti tali diritti previdenziali non hanno natura concessoria, costituendo atti di certazione, ricognizione e adempimento, con la conseguenza che l'azione proposta per ottenere dette prestazioni non ha ad oggetto la verifica della legittimità del provvedimento impugnato ma l'esistenza dei presupposti previsti dalla legge; per tale ragione devono ritenersi prive di rilevanza le doglianze aventi ad oggetto i vizi formali del provvedimento impugnato poiché è compito precipuo del decidente verificare se le pretese sostanziali azionate trovino o meno fondamento nella normativa di settore" (Sez app. Sicilia, n. 71/A/2023).

Orbene, in disparte quanto già osservato ai precedenti punti n. 2 e 3, applicando le superiori coordinate ermeneutiche alla fattispecie che ne occupa, appare evidente come eventuali vizi intrinseci dell'atto impugnato abbiano scarsa rilevanza ai fini della decisione, ogni qualvolta siano comunque sussistenti i presupposti richiesti dalla legge, in assenza dei quali il giudice contabile non può attribuire lo *status* richiesto dall'odierno istante.

Orbene, nonostante le sbavature "datoriali" che hanno portato al richiamo in servizio della ricorrente dopo il suo collocamento a riposo, ad avviso del Collegio risulta in ultima istanza corretto

l'operato dell'amministrazione regionale, il cui diniego qui gravato è correttamente basato sul difetto, in capo all'appellante, di un presupposto di legge (la matrice terroristica del delitto che ha portato all'uccisione del proprio congiunto) fondante il diritto previdenziale azionato.

5. Alla stregua di quanto fin qui osservato, non merita condivisione neppure il quarto motivo di appello, suggestivamente teso a ravvisare una disparità di trattamento con altri soggetti, in tesi versanti nella medesima situazione.

Difatti, poiché la cognizione di questo Giudice è limitata al singolo rapporto pensionistico devoluto alla sua cognizione, con esclusione di profili formali involgenti la legittimità provvedimentale (cfr. *ante*, sub 4), non può che esulare dall'oggetto del presente giudizio qualsivoglia valutazione sulla legittima qualificazione di altre vittime (*omissis*, *omissis*, *omissis*, *omissis*, ecc.), sulla scorta di autonome valutazioni procedurali.

In altri termini, i provvedimenti favorevoli rilasciati ad altri soggetti sono stati emessi sul presupposto, non sindacabile in questa sede, che gli atti criminosi che li hanno riguardati, per le particolari modalità con cui furono commessi, avessero natura terroristica; ciò non è avvenuto per l'odierna appellante.

In ogni caso, anche a voler accedere alle tesi difensive, l'eventuale indebito rilascio del beneficio in favore di altri soggetti non può certo legittimare questa Corte ad un

equivalente riconoscimento, in difetto dei presupposti di legge.

5.1 L'omessa pronuncia su tale punto da parte del giudice di primo grado, poi, non può comportare, come richiesto in via subordinata dall'appellante, alcun vizio di omessa o apparente motivazione tale da legittimare, ai sensi dell'articolo 170, comma 3, del cgc il rinvio degli atti al giudice di primo grado poiché tale questione non assume, sotto nessun aspetto, carattere dirimente della controversia.

5.2 Né, d'altra parte, nel caso in esame può utilmente invocarsi una presunta discriminazione in danno dell'odierna appellante, la quale risulta aver goduto di agevolazioni esclusivamente dedicate ai familiari delle vittime della mafia, tra cui, a titolo esemplificativo, l'assunzione nei ruoli della Regione siciliana, in applicazione dell'art. 4 della L.R. n. 20/1999, nonché l'assegno vitalizio di cui all'art. 2, comma 105, della legge n. 244 del 2007 alla stessa riconosciuto per espressa estensione normativa anche ai familiari delle vittime della criminalità organizzata.

6. In conclusione, l'appello della sig.ra *omissis* avverso la sentenza n. 244 del 2023 della locale Sezione territoriale deve essere respinto.

6.1 Le spese di lite, tenuto conto delle modalità con cui è stato riconosciuto il diniego, nonché dell'esiguità di precedenti di questa Sezione, sono compensate.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per Regione

siciliana, definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe,
lo respinge.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio dell'11 luglio
2024.

L'estensore	Il Presidente
(dott. Francesco Albo)	(dott. Vincenzo Lo Presti)

Firma digitale	Firma digitale
----------------	----------------

depositata in Segreteria il 23/07/2024

Per Il Funzionario preposto
(dott.ssa Pietra Allegra)

Il Funzionario amministrativo
dott.ssa Laura Trizzino

Firma digitale