

N. 06326/2014REG.PROV.COLL.

N. 05324/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 5324/2014 RG, proposto dal Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore* e l'UTG - Prefettura di Roma, in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici si domiciliavano in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

contro

il Consorzio Stabile AEDARS s.c.a.r.l., corrente in Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia e Francesco Zaccone, con domicilio eletto in Roma, via P.ssa Clotilde n. 2 e

nei confronti di

Provincia regionale di Caltanissetta, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita nel presente giudizio,

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio – Roma, sez. I-ter, n. 3049/2014, resa tra le parti e concernente l’informativa antimafia interdittiva resa a carico del Consorzio intimato;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del solo Consorzio appellato;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 16 ottobre 2014 il Cons. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti costituite, l'avv. Clarizia e l'Avvocato dello Stato D'Ascia;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Il Consorzio stabile AEDARS s.c.a.r.l., corrente in Roma ed oggi in concordato preventivo, è stato attinto da un’informativa antimafia interdittiva ex artt. 84, c. 3 e 91 del Dlg 6 settembre 2011 n. 159, emanata dal Prefetto di Roma il 27 settembre 2013 su richiesta della Provincia regionale di Caltanissetta.

In particolare, il Prefetto di Roma ha statuito tal interdittiva, a suo dire in esito ai numerosi elementi emersi in sede istruttoria e su segnalazione di vari organi investigativi, a causa della posizione della socia di maggioranza di detto Consorzio, la FRACLA s.r.l.

Quest’ultima è riconducibile al gruppo imprenditoriale dei fratelli Pietro, Domenico ed Antonino Mollica da Piraino (ME), i quali, in base a detto provvedimento, fin dai primi anni '90 sarebbero coinvolti in vari procedimenti penali per fatti di mafia. Invero, essi son stati indicati quali referenti, per il tramite dell'imprenditore sig. Casamento da Patti (ME), di Angelo Siino —uomo deputato al controllo degli appalti pubblici in Sicilia per conto di Totò Riina—, oltre ad aver condizionato il Consiglio e la Giunta comunali di Piraino, sì da determinarne lo scioglimento per infiltrazione mafiosa. Inoltre, essi hanno intessuto stretti rapporti con Francesco Scirocco, basati su vari elementi desumibili da almeno cinque

procedimenti, taluni risalenti, ma il più recente dei quali riguarda l'ordine di custodia cautelare emesso a carico di questi il 31 maggio 2012 dal GIP di Roma nel procedimento n. 55028/2009, nel quale i fratelli Mollica sono coimputati.

Il Prefetto di Roma ha desunto l'emanazione della predetta interdittiva da vari dati univoci, ossia: I) – dal rapporto della DIA di Roma in data 16 settembre 2013, relativo sia alla FRACLA s.r.l., sia a ciascun'impresa consorziata, ognuna delle quali connotata da partecipazioni o frequentazioni di vari soggetti discutibili, anche mafiosi; II) – dalla nota del Com. prov.le CC di Messina del 12 settembre 2013, con cui s'è comunicata la presenza, in un cantiere appartenente al Consorzio —di cui l'a.u. della FRACLA s.r.l. era direttore e responsabile tecnico—, di operai e mezzi di imprese terze, riconducibili a Salvatore Sidoti, condannato per vari reati, pure mafiosi; III) – dalla relazione della Prefettura di Agrigento in data 19 aprile 2013, circa il controllo effettuato dal Gruppo interforze nel cantiere per i lavori affidati al Consorzio dal Comune di Porto Empedocle (AG), ove s'è rilevata la presenza di soggetti in posizioni discutibili o di imprese terze a loro volta raggiunte da informative o interdittive antimafia; IV) – dalla relazione della Prefettura di Reggio Calabria del 9 agosto 2013, circa gli accertamenti svolti nel cantiere per i lavori affidati al Consorzio dal Comune di Rosarno (RC), ov'erano presenti soggetti noti per la loro indole criminale; V) – dalla partecipazione di detto Consorzio alla ICOP s.r.l., destinataria a sua volta d'interdittiva antimafia ed il cui responsabile Massimo Siciliano è stato tratto in arresto per associazione a delinquere di stampo mafioso.

Avverso tal provvedimento e gli atti presupposti colà richiamati, è allora insorto detto Consorzio innanzi al TAR Lazio, con il ricorso n. 10606/2013 RG.

Al riguardo, esso deduce in sostanza l'illegittimità di tal interdittiva: 1) – a causa sia dell'inattuale ed inattendibile rappresentazione degli elementi su cui si basa, sia dell'erronea valutazione delle risultanze processuali cui si riferisce, giacché non v'è

un gruppo di imprese riconducibile ai fratelli Mollica, la collaborazione d'impresa tra loro essendo cessata fin dal 1994 (cioè dopo il fallimento della SIAF s.r.l. di cui erano soci), mentre solo Pietro Mollica ha partecipato alla costituzione ed al funzionamento del Consorzio; 2) – per aver essa considerato solo gli elementi portati dalla pubblica accusa e non tenuto conto invece che ognuno dei precedenti penali considerati s'era concluso o con assoluzioni piene o con archiviazioni; 3) – per non aver considerato, in particolare, la sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria n. 115 del 19 maggio 2011, passata in giudicato, che ha assolto in via definitiva i fratelli Mollica dalle accuse di associazione mafiosa e di truffa aggravata, escludendo sia la loro adesione al sistema dei cd. *pass* (spartizione degli appalti imposta da Cosa nostra) per non aver il collaboratore Siino indicato in concreto quali appalti la SIAF avesse ottenuto grazie a tale sistema, sia il loro apporto a Cosa nostra stante non solo l'assenza di riscontri circa la dazione di denaro, ma, anzi, la loro piena soggezione ad estorsione dalle famiglie locali, nel qual contesto il sig. Siino era intervenuto solo per risolvere una situazione in cui essi erano stati vittime di minacce; 4) – per l'erronea lettura di quella parte della sentenza stessa, ossia la decisione di non trasmettere gli atti all'ufficio del PM sui fatti così descritti a causa della maturata prescrizione, ché tal inciso riguardò l'eventualità di riqualificarli in una diversa fattispecie di reato, per i quali è stata comunque esclusa la loro riconducibilità al reato di associazione mafiosa, donde l'irrilevanza, anche solo indiziaria, del riferimento dell'interdittiva ai procedimenti penali degli anni '90; 5) – l'esser gli elementi, cui l'interdittiva medesima oggi si riferisce, in varia guisa quelli già posti a base d'una precedente informativa, adottata nel 1999 verso la ITACO s.p.a. (cessionaria di un ramo d'azienda da parte della SIAF s.r.l.) e dapprima sospesa da questo Consiglio (ordinanza n. 1683/1999) e poi revocata in autotutela dalla P.A. con contestuale rilascio di un'informativa positiva, dal che l'estraneità dei fratelli Mollica a reati di tipo mafioso già da prima della sentenza di

loro piena assoluzione sull'unico processo penale a loro carico; 6) – per l'irrilevanza del riferito rinvio del sig. Domenico Mollica per associazione mafiosa finalizzata alla turbativa d'asta, avvenuto nel 2003, a causa sia dell'assenza d'ogni notizia sul punto (sì da far ragionevolmente ritenere che esso non abbia avuto alcun seguito, sia della di lui estraneità alla compagine ed all'attività del Consorzio; 7) – per l'irrilevanza anche del rinvio alle note di archivio DIA, circa l'ambiguità del comportamento dei fratelli Mollica al fine di farsi considerare quali vittime e non come componenti stabili di organizzazioni mafiose (pur senza una loro formale affiliazione) al fine d'espandere la loro attività d'impresa, mentre tanto la citata sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria, quanto nel procedimento penale detto *Mare Nostrum*, ove essi erano parti offese e si costituirono parte civile contro gli imputati, sono stati definiti appunto come vittime di tali organizzazioni; 8) – per l'omessa considerazione che il Consorzio, quando si trovò in rapporti con soggetti in varia guisa vicini o contigui a queste ultime, li interruppe fin da lungo tempo una volta indagati (ancorché poi assolti), ferma l'immediata estromissione dalla compagine consortile di chiunque, pur se solo deprivato della positiva certificazione antimafia e quand'anche questa fosse esistita al momento della sua ammissione; 9) – per l'omesso rilievo del fatto che non sono più socie del Consorzio la Italcantieri s.p.a. e la Assetti del Territorio s.p.a. —riconducibili al geom. Francesco Scirocco, detenuto dal 2011—, essendone uscite durante l'anno 2005; 10) – l'erroneità della nota della Sezione DIA di Messina in ordine agli strettissimi legami, anche di natura economico-finanziaria, tra lo Scirocco ed il nucleo familiare dei fratelli Mollica, ché, anzi, tali rapporti furono segnalati dalla Commissione di indagine presso il Comune di Augusta, a causa del ruolo centrale svolto dall'uno nell'attività di presunta turbativa di appalti a favore degli altri, cose, queste, di cui il Consorzio non ha mai avuto contezza; 11) – per il fatto che, pur essendo stati in passato coindagati il geom. Scirocco ed i fratelli Mollica, il primo è

stato condannato o rinviato a giudizio, mentre i secondi sarebbero sempre stati assolti; 12) – per l'erroneità di quanto indicato dal Comando CC di Patti del 18 maggio 2006, le cui vicende si dovrebbero riferire al procedimento penale n. 577/2005 RGNR della Procura della Repubblica di Patti, nel cui ambito furono sì disposti il sequestro probatorio e quello preventivo a carico dei sigg. Mollica stessi, con atti poi annullati dal Tribunale del riesame (per mancanza di *fumus* sui reati loro contestati) e come confermato dalla Corte di cassazione che, all'udienza del 12 febbraio 2007, respinse il ricorso del PM con conseguente archiviazione dell'intero procedimento; 13) – per l'erroneità del riferimento sia ai fatti della c.d. *Operazione Icaro* il cui procedimento penale ha visto sì il rinvio a giudizio per molti indagati, compreso il geom. Scirocco, ma non anche per i fratelli Mollica, nei cui riguardi è stata disposta l'archiviazione—, sia all'ordinanza di custodia cautelare in carcere, emessa dal GIP di Roma nel procedimento penale n. 55028/09 RGNR, inerente al solo geom. Scirocco (per fatti estranei a reati di mafia) e non anche ai sigg. Pietro ed Antonino Mollica, la cui analoga richiesta è stata respinta dal GIP stesso (per difetto di indizi di colpevolezza) e dal Tribunale del riesame di Roma in data 21 gennaio 2013; 14) – per l'assenza, in tutti i dati usati per argomentarla, ogni continuità di rapporti illeciti o di cointeressenze tra il geom. Scirocco ed i fratelli Mollica, non potendosi affermare, come fa invece tal interdittiva, che da un giudicato di archiviazione, possano discendere condotte rilevanti per un ipotetico concorso esterno; 15) – per la evidente erroneità del riferimento alla vicenda del sig. Salvatore Sidoti con riguardo (cfr. la nota CC di Messina del 12 settembre 2013) alla presenza, in esito a controlli effettuati in un cantiere del Consorzio affidato alla ditta ARES (all'epoca consorziata), di operai e mezzi dell'impresa dello stesso sig. Sidoti e della Sidoti Costruzioni p.s.c.a.r.l., ossia d'un soggetto sì condannato in primo grado, ma poi assolto dalla Corte d'assise d'appello di Messina il 25 gennaio 2011 per non aver commesso il fatto e nei confronti del

quale nulla finora emerge a suo carico; 16) – per essersi detto Consorzio sempre attenuto alle prescrizioni del protocollo di legalità *Carlo Alberto Dalla Chiesa*, in ordine alla presenza, nei suoi cantieri, di soggetti inclini ad attività o criminosi o discutibili; 17) – per l'erroneità del riferimento alla nota della Prefettura di Reggio Calabria del 9 agosto 2013 circa la presenza, nel cantiere consortile in Rosarno, di soggetti noti per indole criminale e pericolosità sociale —a causa della presenza in cantiere della ICOP s.r.l., detentrica di una quota del Consorzio e destinataria di un'interdittiva della stessa Prefettura—, giacché tal Società non ha mai lavorato nel cantiere in questione (invece affidato ad altra consorziata) ed è stata subito esclusa dal Consorzio non appena saputo dell'interdittiva.

L'adito TAR, con sentenza n. 3049 del 20 marzo 2014, ha accolto la pretesa azionata, precisando: a) – quanto alla posizione dei fratelli Mollica ed alla riconducibilità della FRACLA s.r.l. ad essi, che le varie questioni ad essi contestate dall'impugnata interdittiva ripropongono un quadro accusatorio di giudizi poi conclusi o con assoluzioni liberatorie o con archiviazioni; b) – che la sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria n. 115/2011 ha escluso sia l'adesione dei fratelli Mollica al sistema mafioso c.d. “dei *pas*”, sia ogni congruità nelle dichiarazioni del collaboratore di giustizia Siino sugli appalti loro assegnati, sia un qualunque rafforzamento di Cosa Nostra da parte loro, sia un loro reale inserimento nel sistema politico – mafioso degli appalti; c) – l'infondatezza o, in ogni caso, la risalenza nel tempo degli elementi indiziari posti a base dell'interdittiva stessa, peraltro identici a quelli su cui si fondò una precedente informativa a carico della ITACO s.p.a., revocata dalla Prefettura e poi sostituita con una liberatoria; d) – che pure nel procedimento n. 606/93 (c.d. *Mare Nostrum*) i fratelli Mollica s'appalesano vittime e non complici delle organizzazioni mafiose; e) – la circostanza che lo stesso Gruppo interforze, nel verbale del 17 settembre 2013, riconosce che si son posti a base dell'impugnata interdittiva quegli elementi, irrilevanti, che fino al 2011

diedero luogo di informative liberatorie; f) – la circostanza che, allo stato, nel procedimento penale n. 4208 del 2002 (c.d. *Operazione Icaro*), mentre il sig. Scirocco è stato rinviato a giudizio con altri, la posizione del sig. Pietro Mollica è stata archiviata, così com'è accaduto nel procedimento n. 55028 del 2009 (anche con riguardo del di lui fratello Antonino) ed in altri procedimenti consimili; g) – l'espulsione dal Consorzio di varie imprese attinte da interdittive o da informative negative, fermo restando che la Italcantieri s.p.a. e la Assetti del Territorio s.p.a., riconducibili al sig. Scirocco, sono fuori dalla compagine consortile fin dal 2005; h) – l'intervenuta assoluzione del sig. Sidoti con formula piena dalla Corte d'assise d'appello di Messina, nonché l'irrilevanza di tutte gli altri dati tenuti presenti dal provvedimento impugnato.

Appellano quindi il Ministero dell'interno e la Prefettura di Roma, con il ricorso in epigrafe, i quali, dopo aver premesso i principi giurisprudenziali sulle informative antimafia (e sui limiti del relativo sindacato di legittimità da parte di questo Giudice), deducono in punto di diritto: A) – il duplice errore di metodo in cui è incorso il TAR, sia nell'aver condotto un'analisi atomistica delle risultanze istruttorie, sia nel pretendere che l'informativa, anche quando sia interdittiva, debba informarsi ad elementi probatori precisi, all'uopo bastando, per la funzione di tutela anticipatoria di tali atti, dati e vicende solo sommari ed indiziari; B) – l'irrilevanza di assoluzioni o proscioglimenti dei fratelli Mollica, quand'è la stessa sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria n. 115/2011 a precisare la possibilità d'una loro organizzazione stabile volta a realizzare gravi delitti; C) – la non veridicità della completa assoluzione dei fratelli Mollica in ogni caso, giacché il procedimento penale n. 55028/2009 in Roma, a carico loro e di terzi, non è stato tuttora definito (nell'abito del quale il GIP ha riconosciuto gravi indizi di colpevolezza nei confronti del sig. Scirocco e dei sigg. Antonino e Pietro Mollica), così come accade per il procedimento n. 577/2005 in Patti (in attesa di decisione

del GIP), mentre il procedimento n. 217/2005 (per bancarotta fraudolenta), anch'esso in Patti, si è concluso con la condanna dei fratelli Mollica stessi; D) – che nel procedimento penale n. 4208/2002 in Messina, quattro collaboratori di giustizia hanno indicato i fratelli Mollica quali imprenditori vicini alla mafia, interessanti per Cosa Nostra grazie ai lucrosi appalti ottenuti, disponibili a pagare il c.d. “pizzo” in misura pari al 2% del valore e nelle mani del capomafia di Barcellona Pozzo di Gotto; E) – che, quantunque l'ordinanza n. 3254/2003 abbia constatato solo indicazioni generiche in ordine alla loro vicinanza alle cosche mafiose siciliane, tali vicende appaiono comunque rilevanti ai fini degli artt. 91 e ss. del Dlg 159/2011, ché l'interdittiva risponde alle finalità di massima anticipazione della tutela e, come tale, abbisogna non già della prova dell'infiltrazione, bensì della presenza di elementi ed indizi da cui non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento con le organizzazioni mafiose; F) – l'impossibilità di confondere nella specie, come fa invece l'AGO nel procedimento penale n. 4208/2002, gli indizi di reato atti a giustificare misure cautelari ed i sintomi del condizionamento mafioso, ché l'archiviazione disposta a favore dei fratelli Mollica è avvenuta, oltre che per l'avvenuta scadenza dei termini per le indagini preliminari, per la genericità delle indicazioni rese nei loro riguardi dal collaboratore di giustizia Santo Lenzo, onde non è esclusa l'insussistenza d'ogni loro rapporto con le organizzazioni mafiose; G) – l'omessa valutazione, da parte del TAR, che i rapporti tra i fratelli Mollica e Francesco Scirocco, ben lungi dall'esser smentiti in vari e circostanziati procedimenti giudiziari e non valutati dalla P.A., sono al contrario confermati dal Tribunale di Messina (decreto del 27 dicembre 2010), a causa appunto del carattere fortemente sospetto della consolidata cointeressenza tra tali soggetti, dato, anche questo, di sicura rilevanza ai fini interdittivi; H) – l'illecita influenza dei fratelli Mollica verso il Consiglio comunale di Piraino, articolato in una seria pluralità di eventi sì risalenti nel tempo,

ma idonei a dimostrare la loro contiguità con ambienti malavitosi; I) – la continua partecipazione al Consorzio appellato di imprese contigue con le organizzazioni mafiose e di soggetti con vari precedenti penali, anche per reati di mafia (come s'apprende dal rapporto della Prefettura di Reggio Calabria sia per il cantiere di Rosarno, sia per la partecipazione nella ICOP s.r.l., a sua volta attinta da interdittiva), non essendo vera l'immediata dissociazione da e la conseguente espulsione di tali soggetti dalla compagine consortile; L) – l'omessa valutazione, da parte del TAR e ad onta del rispetto consortile del protocollo di legalità, del contenuto concreto di quanto riferito dalla Prefettura di Agrigento il 19 aprile 2013 sugli accertamenti nel cantiere del Consorzio affidatogli dal Comune di Porto Empedocle, oltre a non esser vero che i locali subappaltatori non fossero stati a loro volta colpiti da interdittiva; M) – le vicende, afferenti allo scioglimento del Comune di Augusta (SR), descritte nella relazione del Prefetto di Siracusa circa gli appalti affidati al Consorzio (per la ristrutturazione del Convento di S. Domenico) il cui rappresentante legale è stato coinvolto, insieme ad altri soggetti facenti parte di altre imprese consortili, in procedimenti penali per turbativa di pubblici incanti ed altri gravi reati.

Resiste in giudizio il Consorzio appellato, che conclude in modo articolato per l'infondatezza ed il rigetto dell'appello, in varia guisa evidenziando, in base alla documentazione in atti, come tutte le informazioni usate per sostenere l'interdittiva sarebbero estrapolazioni parziali o parcellizzate, in ogni caso confutate dai successivi sviluppi procedimentali e processuali.

Alla pubblica udienza del 16 ottobre 2014, su conforme richiesta delle parti costituite, il ricorso in epigrafe è assunto in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1. – Si controverte in questa sede dell'interdittiva antimafia ex artt. 84, c. 3 e 91 del Dlg 6 settembre 2011 n. 159, disposta dal Prefetto di Roma il 27 settembre 2013

nei confronti del Consorzio stabile AEDARS s.c.a.r.l. (corrente in Roma ed oggi in concordato preventivo) ed annullata dal TAR Lazio con la sentenza in esame.

L'appello non può esser condiviso e va respinto, con integrale conferma di detta sentenza, per le ragioni di metodo e di merito qui di seguito indicate ed alla luce dell'ampia narrativa in fatto.

2. – La Sezione ha indicato da ultimo (cfr., per tutti, Cons. St., III, 1° settembre 2014 n. 4441; id., 15 settembre 2014 n. 4693) le caratteristiche essenziali dell'interdittiva c.d. tipica ex artt. 91 e ss. del Dlg 159/2011, la quale esprime l'anticipazione massima possibile, in uno Stato di diritto qual è la Repubblica, della soglia di difesa sociale.

Insomma, l'interdittiva *de qua* vuol assicurare una tutela avanzata nel contrasto alle attività della criminalità organizzata e, appunto per questo, essa non deve per forza collegarsi ad accertamenti in sede penale di carattere definitivo e certi sull'esistenza della contiguità di un'impresa con le organizzazioni malavitose. Tanto perché il condizionamento in atto dell'attività di impresa può esser inferito, in base ad una valutazione complessiva di discrezionalità lata sulla loro rilevanza, da elementi sintomatici ed indiziari da cui emerga il pericolo che si possa verificare il tentativo (quindi, non il fatto specifico) dell'ingerenza criminale nell'attività d'impresa. Se, dunque, l'interdittiva stessa è misura preventiva per impedire alla criminalità organizzata d'aver rapporti contrattuali, diretti (grazie ad imprese di mafiosi) o mediati (da imprese condizionate dalle mafie) con la P.A., la valutazione prefettizia dei relativi elementi sintomatici, proprio perché esprime un'ampia discrezionalità, è soggetta al sindacato di legittimità di questo Giudice sotto il profilo della sua logicità in relazione alla rilevanza dei fatti accertati (cfr. così Cons. St., III, 25 giugno 2014 n. 3208).

Ebbene, l'accertamento di questo Giudice sulla rilevanza, o meno, di detti elementi anzitutto attiene alla tenuta logica complessiva di tutti e di ciascuno di essi, onde

ben può esser aggredita, in questa sede di legittimità, anche confutandone l'esistenza, la consistenza e la pertinenza dato per dato.

Non è qui in discussione che l'analisi dei dati in sé e della loro rilevanza debba esser condotta considerandoli nella loro globalità (cfr., per tutti, Cons. St., VI, 6 agosto 2013 n. 4119). Infatti, l'eventuale carenza o l'insufficienza d'un dato, se non in sé erroneo, non inficia la valutazione complessiva, ben potendo esser compensato dalla presenza di altri che, nel loro insieme, siano precisi e concordanti nel concludere per la serietà del pericolo d'infiltrazione.

Ma neppure va dimenticato che l'interdittiva, proprio per la sua natura cautelare, è sempre *ad tempus* e soggetta a revisione e ad aggiornamento, anche *in pejus*, man mano che la situazione dell'impresa considerata evolve e si affinano le tecniche d'indagine e le notizie che la riguardano. Sicché non è consentito invero al Prefetto, basare il proprio giudizio su elementi che, tutti e ciascuno, non attingano la soglia della ragionevolezza e, soprattutto, siano smentiti in fatto o in diritto da sentenze dell'AGO che intervengano sugli stessi dati considerati. Tanto affinché l'interdittiva non trasmodi da misura cautelare ad arbitrio o, peggio, ad un centone di sospetti e dicerie, tali da farne sminuire la serietà e l'efficacia di essa quale buon strumento di lotta *in itinere* (e non *ex post*) alle mafie.

3. – Non può, dunque, il Collegio seguire la tesi delle appellanti, laddove anzitutto affermano che la ricostruzione operata dal TAR, nel descrivere in modo distinto e compiuto ogni elemento raccolto dall'interdittiva *de qua*, ometta di considerare la delineazione del quadro indiziario complessivo.

Così non è, in quanto il TAR muove da un preciso assunto d'ordine generale, nel predicare ai fini interdittivi la sufficienza di elementi da cui sia ragionevole e con evidenza non inattendibile il collegamento dell'impresa alle organizzazioni criminali o il pericolo della sua permeabilità da parte di queste ultime.

Però siffatta rilevanza vien meno una volta che i vari elementi, su cui si fonda l'interdittiva, siano esclusi o reputati insussistenti dall'AGO o risalenti nel tempo (nel senso che occorre sempre la pertinenza e l'attualità degli indizi, arg. ex Cons. St., III, 13 dicembre 2013 n. 5985; id., 20 marzo 2014 n. 1367). Del pari, l'attendibilità complessiva, o no, del pericolo stesso non si deve fermare (arg. ex Cons. St., VI, 21 luglio 2011 n. 4444), ma non può nemmeno prescindere dalla disamina puntuale dei dati che la P.A. utilizza e combina tra loro per fondare l'interdittiva, al fine di valutarne la coerenza complessiva. Come la P.A. assume e coordina vari dati tra loro differenti ed anche eterogenei, così questo Giudice, come s'evince dalla serena lettura della sentenza appellata, è tenuto a riscontrare se tutti e ciascun dato, nella loro essenza e congruente concatenazione logica, s'appoggia su indizi fattuali seri e non su ipotesi, per quanto suggestive. In tal caso, il Prefetto non può opporre la propria lata discrezionalità nel voler considerare elementi non più esistenti o smentiti dall'AGO, ché la loro rilevanza in termini di pericolo è, almeno *rebus sic stantibus* e nei limiti della pronuncia (e, a più forte ragione, del giudicato), esclusa proprio dalle istituzioni che ne accertano l'assenza di danno.

Non è chi non veda l'erroneità d'una vicenda in cui il Prefetto (alla luce delle relazioni delle Forze di polizia) assuma dati, tracci ipotesi, le consideri rilevanti, le mantenga o, addirittura, le ribadisca quando già l'AGO sul medesimo punto abbia espresso una valutazione del tutto differente, se non opposta. Né si può dire che, per quanto il relativo accertamento dell'AGO (ma lo stesso dicasi per gli argomenti a confutazione recati dal Consorzio appellato) tocchi ciascun singolo elemento che il Prefetto ha a suo tempo considerato, non perima con questi ultimi pure la loro rilevanza complessiva, giacché così vengono a mancare quegli indizi solo la cui concordante gravità determina la misura interdittiva. E neppure significative appaiono, per fondare la rilevanza del dato versato nell'interdittiva, quelle

archiviazioni disposte solo a causa del mero decorso del termine per concludere le indagini, posto che da quest'ultimo evento non solo non si può inferire un sospetto rilevante, ma addirittura si dovrebbe affermare che, nonostante gli sforzi investigativi profusi nel tempo dato, il fatto iniziale non ha trovato riscontro, restando allo stato di ipotesi.

Pertanto, di fronte ad accuse poi insussistenti, ad illazioni, a dati incompleti ed imprecisi o a meri sospetti, non vi sarebbe alcun limite per la P.A., grazie all'affermata discrezionalità, di combinare e ricombinare infinite volte tal materiale e di provvedere così all'infinito. E ciò senza che nemmeno il giudicato o l'archiviazione sugli stessi fatti abbiano alcuna possibilità di superare qualunque, sia pur attualmente infondata, asserzione della P.A. In fondo, tal conclusione non è che una delle possibili declinazioni del controllo di legittimità di questo Giudice sull'interdittiva che, come prescrive la citata giurisprudenza e pur muovendo dai singoli elementi, ne valuta le complessive logicità e coerenza e l'attitudine a dimostrare il temuto pericolo. In altre parole, una cosa è la congruenza dei vari dati e delle ipotesi formulate (e, se del caso, la loro correzione nel prosieguo dell'attività informativa su una certa impresa), ben altra è l'insistenza della P.A. su un'ipotesi in varia guisa smentita, che va perciò abbandonata, appunto per una miglior efficacia della tutela antimafia.

Assodato, quindi, che il metodo ricostruttivo adoperato dalla sentenza s'appalesa corretto e preciso —tant'è che le stesse appellanti si sforzano di dar sostanza a tutti ed a ciascun elemento considerato nell'interdittiva per dimostrarne l'unitaria coerenza—, è proprio il TAR a sottolineare come la P.A. per prima tenda a parcellizzare gli elementi stessi ed a darne una lettura se non opposta, certo non coerente alle sentenze da essa stessa citate. Tanto, peraltro, senza riuscire a dare adeguata contezza d'un realistico collegamento del Consorzio appellato alla

criminalità organizzata e, quindi, in tal modo manifestando i denunciati vizi di carenza e della motivazione e dell'istruttoria.

Non è possibile ritenere fondato un provvedimento, qual è quello per cui è causa, che adoperi dati indizianti una volta che l'AGO ne abbia accertato l'insussistenza. Allo stesso modo, non può esser condiviso il ricorso in epigrafe laddove, al fine di confutare la sentenza impugnata, estrapola alcuni passaggi o frasi isolate d'una sentenza della Corte d'appello che, in sé assolutoria circa la posizione dei fratelli Mollica, si limiti a citare i capi d'accusa o alcune righe della sentenza di primo grado non al fine di decidere, ma solo per descrivere lo svolgimento di quel processo.

4. – Ebbene, non è corretta l'interdittiva del Prefetto di Roma, nella parte in cui assume che: A) – la FRACLA s.r.l., socio di maggioranza assoluta del Consorzio appellato, sia «... riconducibile al gruppo imprenditoriale che fa capo ai fratelli Mollica (Pietro, Domenico e Antonino...»); B) – «... le informazioni attualmente disponibili indicano i fratelli Mollica sospettati da tempo di collusioni con ambienti mafiosi ... (risultando) ...essere stati coinvolti in diversi procedimenti anche per reati di mafia fin dagli anni novanta...».

Quanto al primo aspetto, non è dato dimostrato in che cosa si sostanzi il gruppo di imprese afferenti ai germani Mollica, constando solo che la FRACLA s.r.l. è stata considerata riconducibile a questi ultimi perché l'attuale assetto societario è composto dalla sig. Tindara Scaffidi (suocera di Pietro Mollica) per il 2% e dal sig. Francesco Davide Mollica, per restante il 98%. Di per sé solo questo dato, quand'anche si voglia ritenere l'esistenza materiale di un tutt'uno tra la FRACLA s.r.l. e le imprese riconducibili in vario modo ai germani Mollica, non manifesta altro che un collegamento familiare tra i vari soggetti ora indicati. Ora, la Sezione (cfr., per tutti, Cons. St., III, n. 3208/2014, cit.) ha chiarito che il mero rapporto di parentela, foss'anche con soggetti risultati appartenenti (in modo conclamato) alla criminalità organizzata, non basta a comprovare collegamenti con la stessa in

assenza di altri seri indizi. Nella specie, se già non vi sono seri indizi di appartenenza dei germani Mollica alle mafie, a più forte ragione i rapporti parentela con riguardo alla FRACLA s.r.l. sono in sé indizi di scarsa rilevanza interdittiva. La Prefettura di Milano ha trasmesso alla Prefettura di Roma la nota della DIA – Centro Operativo di Milano del 7 agosto 2013 sulle criticità in capo al Consorzio Aedars, aggiudicatario dei lavori di edilizia residenziale sociale nel Comune di Milano (via Cogne), proprio a causa della situazione della FRACLA s.r.l. e della R.A. Costruzioni s.r.l. (nel frattempo subentrata alla prima nello stesso appalto). Ma anche in questo caso, non vi sono indicazioni dirimenti a carico della FRACLA s.r.l., ma soltanto il riuo circolare di vicende o in sé manifestamente irrilevanti o suggestive, o non approfondite con il livello di dettaglio di cui v'è bisogno anche quando si tratta di materiale indiziario.

È appena da osservare, su tal punto e sulla circostanza dell'elevato numero di imprese consorziate ed in vario modo escluse dalla compagine consortile, che sussiste tra queste ed il Consorzio un nutrito contenzioso al riguardo che, ben lungi dal dimostrare la cointeressenza tra loro e, quindi, l'interesse del Consorzio a volerle mantenere, evidenzia invece il patente conflitto di interessi su tal mantenimento.

Sul secondo aspetto, vi sono varie pronunce dell'AGO in varia guisa tutte liberatorie a favore degli stessi germani Mollica, tranne quella per bancarotta, pronunciata sì dal Tribunale di Patti, ma con appello tuttora pendente e per reato in sé non pertinente, mentre irrilevanti appaiono le vicende che portarono allo scioglimento del Consiglio comunale di Piraino (ME) nel 1991, per difetto d'attualità e per esser poi state ritenute non significative dalle predette pronunce.

Inoltre, la sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria n. 115 del 2011, alcuni passaggi della quale sono adoperati, però in modo erroneo, dall'atto impugnato in primo grado per dimostrare il pericolo (stavolta non di infiltrazione, ma) di

collusione con le mafie, ha assolto i germani Mollica perché i fatti non sussistono. La sentenza ha escluso: 1) – l’adesione di costoro al sistema politico - mafioso c.d. “dei *pass*” (ossia, alla spartizione mafiosa degli appalti pubblici); 2) – un qualunque rafforzamento di Cosa Nostra da parte loro, che son risultati, anzi, sottoposti ad estorsione da famiglie mafiose locali.

Per quanto poi concerne i rapporti tra detto Consorzio ed il sig. Salvatore Sidoti, la Corte d’assise di appello di Messina ha assolto quest’ultimo dai reati di tipo mafioso per non aver commesso il fatto, con sentenza ormai passata in giudicato, onde pure questo dato è spurio ed in sé irrilevante. Stando così le cose, scolorano le conclusioni tratte dagli accessi del 22 maggio 2008 e del 22 gennaio 2009 in un cantiere gestito in Rosarno (RC) dal Consorzio appellato, per il sol fatto che l’a.u. della FRACLA s.r.l. (sig. Sandro Miraudò) ne era direttore e responsabile tecnico e che colà era stata rilevata la presenza di operai e mezzi delle imprese *Sidoti Salvatore* e *Sidoti Costruzioni piccola soc. coop. a r.l.*, con cui il Consorzio aveva stipulato contratti di nolo di macchine e di attrezzature. Invero, sulla FRACLA s.r.l. non vi sono seri dubbi, tenuto conto della posizione dei germani Mollica, mentre per le imprese del sig. Sidoti i fatti a lui addebitabili o erano ben risalenti nel tempo o son divenuti irrilevanti grazie alla predetta assoluzione.

Per quanto quindi concerne l’eventuale condizionamento mafioso per la presenza della ICOP s.r.l. nel cantiere di Rosarno, i relativi lavori non furono assegnati a tal Società ed essa poi è stata espulsa dal Consorzio appellato, una volta informato, a cura dell’ANAS s.p.a., dell’interdittiva che la colpì.

Infine, è vero che i fratelli Mollica ebbero rapporti societari con il geom. Francesco Scirocco, ma non ne constano dopo il 2005 (dove l’assenza d’ogni serio indizio le imprese di questi farebbero parte del Consorzio stesso). Viceversa, i procedimenti penali che l’hanno visto coimputato con i sigg. Pietro ed Antonino Mollica si sono conclusi con l’assoluzione di questi ultimi proprio a causa dell’assenza di

cointeressenze mafiose tra loro ed il sig. Scirocco. Non a diversa conclusione deve il Collegio pervenire con riguardo al procedimento penale n. 4208/2002 RGNR (c.d. *Operazione Icaro*), in esito al quale i germani Mollica hanno ottenuto l'archiviazione della loro posizione, a differenza di quanto è accaduto al sig. Scirocco. Anzi, nell'ambito di quest'ultimo procedimento, si è appurato che le dichiarazioni del collaboratore di giustizia Santo Lenzo hanno concluso per la soggezione dei sigg. Mollica ad estorsione, mentre quelle del collaboratore Angelo Siino, uomo d'onore di Cosa Nostra (deputato al controllo degli appalti pubblici in Sicilia per conto di Totò Riina), o sono *de relato*, o sono del tutto generiche e non degne di considerazione neppure quali indizi (pur se l'interdittiva non dà precisa contezza *in parte qua*), oppure collocano non oltre il 1991 i contatti con gli imprenditori. È appena da far presente che siffatta archiviazione è intervenuta sugli stessi fatti poi esclusi dalla sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria n. 115/2011. Va detto poi che, quand'anche le imprese Italcantieri s.p.a. e Assetti del territorio s.p.a. fossero direttamente riconducibili al geom. Scirocco, esse un tempo presero parte al Consorzio appellato, ma ne vennero fuori fin dal 2005, onde la notizia in sé riguarda vicende ormai prive dei requisiti dell'attualità e della rilevanza ai presenti fini e, in particolare, a quelli della persistente cointeressenza tra i germani Mollica ed il geom. Scirocco.

5. – È materialmente vero che il procedimento penale n. 55028/2009 RGNR presso il Tribunale di Roma non era ancora definito al momento d'emanazione dell'interdittiva, ancorché avesse coinvolto anche i sigg. Pietro ed Antonino Mollica.

A parte che l'oggetto di quella causa non riguardò reati di mafia, ai fini cautelari il GIP e la Sezione del riesame di Roma hanno riscontrato l'assenza (perché smentiti da dati obiettivi) di indizi a carico dei medesimi sigg. Mollica. Sicché il PM ha poi rinunciato alla contestazione del reato associativo verso questi ultimi.

Ed è vero pure che, quando è stata emanata l'interdittiva *de qua*, non v'era la definizione del procedimento n. 577/2005 RGNR presso il Tribunale di Patti (ME), ma il sequestro preventivo fu annullato dalla Sezione del riesame, con ordinanza confermata in Cassazione, donde la richiesta di archiviazione per i fratelli Mollica (8 ottobre 2009) e, ai presenti fini, la risaleza e l'irrilevanza di tal dato ai fini interdittivi.

Alla luce delle fin qui esposte considerazioni, s'appalesano in sé non conducenti gli argomenti che l'interdittiva vuol evincere dal rapporto della Prefettura di Agrigento del 19 aprile 2013, a seguito dell'accesso al cantiere di Porto Empedocle (AG).

Rettamente il TAR esclude la rilevanza d'un dato da cui emergerebbe «... la contestuale presenza sul cantiere di imprese già destinatarie di provvedimenti interdittivi o informazioni atipiche adottati dalla Prefettura di Agrigento...». Invero, non basta predicare il grave pericolo d'infiltrazione della criminalità organizzata, per mezzo di varie imprese direttamente connesse ad elementi appartenenti alle mafie, occorrendo che tali indizi siano supportati da elementi non ipotetici o, peggio, destituiti di fondamento, altrimenti appalesandosi essi (e l'atto che, come nella specie, ne ripete il contenuto) se non arbitrari, certo inidonei a rilevare ai fini interdittivi. Non sfugge certo al Collegio che la mera adesione del Consorzio stesso ai c.d. "protocolli di legalità" predisposti e/o applicati dalle stazioni appaltanti (nel caso in esame, il Protocollo di Legalità Carlo Alberto Dalla Chiesa) di per sé solo è inopponibile ad un'informativa che contenga, ai fini interdittivi, una messe di dati ed indizi negativi per l'impresa. Nondimeno, ha ragione il TAR nell'affermare che, allo stato i sub-fornitori coinvolti nel cantiere di Porto Empedocle non erano stati attinti da informative antimafia e, quand'anche in un secondo momento lo fossero stati, l'effetto interdittivo sarebbe valso solo nei loro riguardi e non sarebbe stato legittimamente possibile inferirne alcunché a carico ed in pregiudizio al Consorzio. Tanto, peraltro, non considerando anche

l'intervenuta autorizzazione, da parte della stazione appaltante (che essa e non il Consorzio non aveva attivato il controllo previo previsto dal citato Protocollo verso i sub-fornitori), alla stipula dei subappalti, già revocati, seppure sotto la condizione risolutiva di eventuali e successive verifiche antimafia negative.

Pure inconferente s'appalesa il richiamo delle appellanti alle vicende che, coinvolgendo pure detto Consorzio, portarono allo scioglimento del Consiglio comunale di Augusta (SR), in esito al quale fu nominata la Commissione straordinaria.

A parte ogni questione sull'ammissibilità di tale argomento, la relazione del Ministero dell'interno, che accompagnò il DPR di scioglimento, fece presente che, ad anomalie ed irregolarità riscontrate nell'attività di quel Comune, s'aggiunse l'assenza di controlli previ ed in corso d'esecuzione dell'appalto per i lavori assegnati al Consorzio stesso (ristrutturazione del Convento di S. Domenico), il cui legale rappresentante fu coinvolto in procedimenti penali per turbativa d'asta, associazione a delinquere ed altri reati rilevanti. L'atto di scioglimento, emanato nel 2003, nella prospettazione delle appellanti sembra quasi incentrato sull'appalto del Consorzio AEDARS per i lavori *de quibus*. A ben vedere, però, sul Consorzio stesso non appaiono seri e gravi indizi, né sui reati contestati all'allora legale rappresentante sig. Alessandro Lambiase la Prefettura nulla chiarisce. Inoltre, s'appalesa manifestamente irrilevante, per le ragioni fin qui viste, la circostanza che questi successe nella carica al sig. Calogero Natoli Scialli, sol perché contiguo ai germani Mollica o con essi coinvolto in pregresse vicende giudiziarie. In entrambi i casi, si tratta di dati o suggestivi ma di poca concretezza, o non pertinenti con l'oggetto dell'interdittiva, donde la loro inattitudine a corroborare il quadro sfavorevole da questa delineato a carico del Consorzio.

6. – In definitiva, l'appello va respinto, ma giusti motivi suggeriscono la compensazione integrale, tra le parti, delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. III), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso n. 5324/2014 RG in epigrafe), lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2014 con l'intervento dei sigg. Magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Carlo Deodato, Consigliere

Roberto Capuzzi, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/12/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)