

Sentenza n. 1/2024



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta **TONOLO** Presidente

Innocenza **ZAFFINA** Consigliere relatore

Daniela **ALBERGHINI** Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Nel giudizio ad istanza di parte iscritto al n. **31881**, del registro di segreteria,

promosso da **VIRTUSVECOMP VERONA S.r.l.**, in persona del legale

rappresentante Sig. Luca Angelico, con sede in Verona, Via Montelungo n.

7, P.IVA 03069460230 rappresentata e difesa dall'Avv. Andrea Pansini del

Foro di Verona (C.F. PNSNDR66R27L781T; pec:

avvandreapansini@ordineavvocativrpec.it) ed elettivamente domiciliata

presso e nel suo studio in Verona, viale Palladio n. 42;

contro

**MINISTERO DELL'INTERNO**, Prefettura di Verona (C.F.

80015000237), in persona del Prefetto e Legale rappresentante pro-tempore,

rappresentata e difesa ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di

Venezia, e domiciliata presso gli uffici dell'Avvocatura erariale in San

|  |                                                                                         |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                         |  |
|  | Marco, 63, Venezia (e-mail: ads.ve@mailcert.avvocaturastato.it);                        |  |
|  | e nei confronti di:                                                                     |  |
|  | <b>Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti</b>        |  |
|  | <b>per il Veneto</b> , in persona del Procuratore regionale, con sede in Venezia        |  |
|  | Palazzo dei Camerlenghi, San Polo 1 (CAP 30125 – C.F. 80218670588);                     |  |
|  | <b>Visti</b> l’atto introduttivo del giudizio e gli altri documenti di causa;           |  |
|  | <b>Data</b> per letta la relazione e uditi, nell’udienza del <b>16 novembre 2023</b> ,  |  |
|  | l’Avv.to Francesca Chiarini su delega dell’Avv.to Andrea Pansini, per la                |  |
|  | ricorrente, l’Avv. Guido Di Biase, per l’Avvocatura Distrettuale di Venezia,            |  |
|  | e il Pubblico Ministero, quale interveniente, in persona del Sostituto                  |  |
|  | Procuratore generale Dr.ssa Francesca Garlisi, i quali hanno concluso come              |  |
|  | da verbale.                                                                             |  |
|  | Premesso in                                                                             |  |
|  | <b>FATTO</b>                                                                            |  |
|  | <b>1.</b> Con ricorso ritualmente depositato e notificato al Ministero dell’Interno, la |  |
|  | VIRTUSVECOMP VERONA S.r.l., in persona del legale rappresentante                        |  |
|  | Sig. Luca Angelico, ha chiesto l’annullamento, previa sospensione, del                  |  |
|  | provvedimento n. 29832 (fasc. n. 810/2023) a carico di VIRTUS VECOMP                    |  |
|  | S.R.L. del 06.04.2023 e notificato in data 07.04.2023, con il quale il Prefetto         |  |
|  | di Verona ha disposto <i>“ai sensi dell’art. 69, ultimo comma, del R.D. n.</i>          |  |
|  | <i>2440/1923, che venga effettuato il fermo amministrativo su tutte le somme a</i>      |  |
|  | <i>qualsiasi titolo dovute o debende alla società Virtus Vecomp S.r.l. fino alla</i>    |  |
|  | <i>concorrenza, allo stato degli atti, di almeno € 612.135,536, per fattispecie</i>     |  |
|  | <i>cautelare derivante da ipotesi di danno erariale e all’immagine, oggetto di</i>      |  |
|  | <i>accertamento penale pendente innanzi al Trib. di Verona n. 9323/2018</i>             |  |
|  | 2                                                                                       |  |

R.G.N.R.”.

2. Dopo aver premesso che il fermo era stato motivato dal procedimento penale in cui risulta coinvolto il sig. Fresco Luigi, precedente legale rappresentante della società istante, imputato dei reati indicati nel medesimo provvedimento di fermo amministrativo, la ricorrente deduceva:

a) l’insussistenza dei presupposti, di fatto e di diritto, per l’applicazione della misura del fermo amministrativo ai sensi dell’art. 69, c. 6, del R.D. n. 2440 del 18 novembre 1923, con riguardo all’ambito di applicazione della normativa, all’insussistenza di una fondata ragione di credito e all’indebito utilizzo del fermo per non far fronte alla pretesa creditoria della ricorrente basata su un decreto ingiuntivo non opposto nei termini;

b) la carenza di un congruo apparato motivazionale, in relazione alla sussistenza e alla quantificazione del danno all’erario e, in particolare di quello all’immagine, non essendo ancora intervenuta la definizione del procedimento penale per reati contro la p.a. (contestati all’ex rappresentante legale della società ricorrente) con sentenza irrevocabile di condanna del giudice penale ordinario, che costituisce il presupposto per la risarcibilità del predetto danno.

Quanto al *fumus boni iuris* relativo all’istanza di sospensione cautelare, parte ricorrente si è riportata alle doglianze esposte nel merito, argomentando ulteriormente sull’infondatezza della ragione di credito e in particolare – per le motivazioni specificate in atti – dei reati contestati al precedente legale rappresentante della società.

In relazione al *periculum in mora*, l’istante ha evidenziato che la riscossione del credito di cui al richiamato decreto ingiuntivo non opposto (oggetto di

|  |                                                                                  |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                  |  |
|  | fermo amministrativo) è necessaria per la sopravvivenza della società per far    |  |
|  | fronte alle spese e agli obblighi assunti per l'espletamento del pubblico        |  |
|  | servizio di accoglienza di cittadini stranieri richiedenti protezione            |  |
|  | internazionale. Tanto più che la situazione in cui versa la medesima società è   |  |
|  | già grave a causa del sequestro preventivo disposto dal G.I.P. del Tribunale     |  |
|  | di Verona sulle <i>“somme di denaro esistenti su c/c, libretti di deposito o</i> |  |
|  | <i>strumenti finanziari analoghi...fino alla concorrenza di euro</i>             |  |
|  | <i>12.242.710,72...”</i> .                                                       |  |
|  | Al riguardo, sono stati richiamati, oltre all'attuale esposizione bancaria, i    |  |
|  | vari debiti maturati nei confronti dei fornitori, dell'Agenzia delle entrate e,  |  |
|  | più in generale, le obbligazioni assunte per fornire le prestazioni richieste    |  |
|  | dall'affidamento, da parte della Prefettura di Verona, dei servizi in favore dei |  |
|  | richiedenti la protezione internazionale.                                        |  |
|  | Sono state infine rassegnate le seguenti conclusioni:                            |  |
|  | a) in via cautelare: sospendere l'atto dispositivo di fermo amministrativo       |  |
|  | della Prefettura di Verona – Ufficio Territoriale del Governo nr. 29832 del      |  |
|  | 06.04.2023 notificato in data 07.05.2023;                                        |  |
|  | b) nel merito: annullare l'atto dispositivo di fermo amministrativo della        |  |
|  | Prefettura di Verona – Ufficio Territoriale del Governo nr. 29832 del            |  |
|  | 06.04.2023, notificato in data 07.05.2023 in quanto nullo e/o illegittimo.       |  |
|  | <b>3.</b> Con memoria depositata in data 30 maggio 2023, si costituiva           |  |
|  | l'Avvocatura dello Stato per il Ministero dell'Interno, Prefettura di Verona,    |  |
|  | chiedendo il rigetto del ricorso e dell'istanza cautelare.                       |  |
|  | Dopo aver riassunto le motivazioni del provvedimento impugnato, venivano         |  |
|  | contestate, nel merito, le deduzioni della ricorrente, stante anche la lettura   |  |
|  |                                                                                  |  |
|  | 4                                                                                |  |

|  |                                                                                  |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                  |  |
|  | del combinato disposto degli artt. 69 e 70, che consentirebbe                    |  |
|  | all'amministrazione che si presume danneggiata di procedere al fermo, senza      |  |
|  | imporre l'individuazione del singolo e specifico credito da sottoporre a         |  |
|  | fermo. Inoltre, per pacifica interpretazione, la "fondata apparenza" delle       |  |
|  | ragioni di credito, concretizzata dal mero esercizio dell'azione penale,         |  |
|  | costituirebbe già di per sé ragione sufficiente per giustificare l'adozione del  |  |
|  | fermo amministrativo.                                                            |  |
|  | Secondo l'amministrazione resistente, rileverebbe, nel caso di specie, la        |  |
|  | richiesta di rinvio a giudizio formulata dal p.m. presso il Tribunale di         |  |
|  | Verona, nei confronti del Sig. Fresco Luigi, quale legale rappresentante della   |  |
|  | società Virtus Vecom s.r.l., per i reati di truffa ai danni dello Stato, falsità |  |
|  | ideologica commessa dal privato in atto pubblico, turbata libertà degli          |  |
|  | incanti, in relazione alle procedure di evidenza pubblica indette dalla          |  |
|  | Prefettura di Verona negli anni 2016, 2017 e 2018, per reperire strutture alle   |  |
|  | quali affidare l'espletamento del pubblico servizio di accoglienza di cittadini  |  |
|  | stranieri richiedenti protezione internazionale.                                 |  |
|  | Come evidenziato nel provvedimento di fermo amministrativo impugnato, i          |  |
|  | capi di imputazione formulati dal p.m. risultano altresì suffragati da           |  |
|  | consistenti elementi probatori, come risulta dal decreto del 29 ottobre 2021     |  |
|  | adottato dal G.i.p. presso il Tribunale di Verona che ha disposto il sequestro   |  |
|  | preventivo diretto di somme di denaro esistenti su c/c, libretti di deposito o   |  |
|  | strumenti finanziari analoghi nella disponibilità della Virtusvecomp Verona      |  |
|  | s.r.l. (già Virtus Verona S.S.D. s.r.l.) fino alla concorrenza di euro           |  |
|  | 12.242.710,72; decreto che ha trovato integrale conferma nell'ordinanza del      |  |
|  | n. 131/2021, adottata in sede di riesame dal Tribunale di Verona in              |  |
|  | 5                                                                                |  |

composizione collegiale.

Tali ipotesi di reato, da cui sarebbero derivati i danni patrimoniali e non patrimoniali lamentati dall'amministrazione nel provvedimento impugnato, avrebbero indotto la stessa Prefettura di Verona ad effettuare ulteriori verifiche sulle strutture di accoglienza, ad eccepire inadempienze relative allo svolgimento del servizio (cfr. relazione e il provvedimento, allegati sub doc. 9 e 10, della memoria di costituzione) e a provvedere all'esclusione della VirtusVecom s.r.l. dalla procedura di gara indetta nell'anno 2021, in applicazione dell'art. 80, c. 5, lett. c), d.lgs. 50/2016 ("gravi illeciti professionali"), a fronte della lesione del vincolo fiduciario, con provvedimento (sub. doc. 11) che non è stato impugnato innanzi al T.A.R. competente.

In merito all'istanza cautelare, l'Avvocatura ha richiamato le argomentazioni esposte nel merito, circa la sussistenza di un danno di rilevante importo, ivi compreso quello all'immagine, anche in considerazione dell'eco mediatica evincibile dalla rassegna stampa in atti e dai provvedimenti adottati in sede cautelare dal giudice penale.

Quanto al *periculum in mora* che, ad avviso della ricorrente, giustificerebbe la sospensione cautelare, il ricorso apparirebbe in realtà sguarnito di ogni elemento probatorio in merito alla generale situazione patrimoniale attiva della VirtusVecom s.r.l., non essendo chiaro l'effettivo possibile danno che deriverebbe alla società. Sarebbe evidente, invece, in caso di sospensione del fermo amministrativo, il *periculum* che incomberebbe sulle ragioni erariali di credito anche considerando che, come illustrato dal Tribunale del Riesame di Verona, “...va evidenziato come, in sede di esecuzione del provvedimento

*ablattivo oggetto dell'odierna impugnazione, sia stato possibile sottoporre a vincolo reale solo una minima parte dell'importo individuato quale profitto dei reati di cui sopra, derivandone la sussistenza del periculum in mora proprio nella misura in cui appare concreto ed attuale il rischio di ulteriore dispersione, nelle more del giudizio, del profitto da reato da sottoporre a confisca” (cfr. cit. ordinanza n. 131/2021 del Tribunale di Verona).*

L'amministrazione resistente concludeva quindi per il rigetto della istanza cautelare e, nel merito, per l'infondatezza del ricorso.

**4.** Con nota del 17 maggio 2023, la Procura depositava la documentazione relativa al già richiamato procedimento penale.

**5.** In esito all'udienza del 15 giugno 2023, la Sezione respingeva l'istanza di sospensione del provvedimento di fermo amministrativo, con Ordinanza n. 20 depositata in data 6 luglio 2023, alle cui motivazioni si fa integralmente rinvio.

**6.** Con memoria depositata in data 20 ottobre 2023 l'Avvocatura dello Stato per il Ministero dell'Interno, Prefettura di Verona, nel richiamare quanto dedotto nella precedente memoria di costituzione, con l'aggiunta di ulteriori precisazioni, segnalava altresì che l'ordinanza n. 131/2021 adottata in sede di riesame dal Tribunale di Verona aveva trovato conferma da parte della Corte di Cassazione, Sezione II penale, 1° marzo 2023, n. 23590 (dep. il 30 maggio 2023), che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dai difensori della società ricorrente.

Ha poi precisato che in data 11 ottobre 2023, si è svolta dinanzi al G.u.p. presso il Tribunale di Verona l'udienza preliminare del procedimento n. 9323/2018 nei confronti di Fresco Luigi, nel corso della quale l'Avvocatura

|  |                                                                                      |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                      |  |
|  | ha depositato l’atto di costituzione di parte civile e l’istanza di citazione del    |  |
|  | responsabile civile Virtus Vecomp s.r.l., come evincibile dalla                      |  |
|  | documentazione depositata (doc. 17 e 18, autorizzazione della Presidenza del         |  |
|  | Consiglio dei ministri alla costituzione di parte civile e nota prefettizia di       |  |
|  | quantificazione del danno da attività amministrativa <i>extra ordinem</i> espletata  |  |
|  | in conseguenza dell’illecito).                                                       |  |
|  | <b>7.</b> Con memoria depositata in data 21 ottobre 2023, la difesa della società    |  |
|  | istante insisteva nella doglianza relativa alla violazione dell’art. 70 R.D. n.      |  |
|  | 2440/1923 oltre che:                                                                 |  |
|  | a) sull’insussistenza dei presupposti, di fatto e di diritto, per l’applicazione     |  |
|  | della misura del fermo amministrativo ai sensi dell’art. 69, c. 6, del R.D. n.       |  |
|  | 2440 del 18 novembre 1923, con riguardo all’ambito di applicazione della             |  |
|  | normativa, all’insussistenza di una fondata ragione di credito e all’indebitto       |  |
|  | utilizzo del fermo per non far fronte alla pretesa creditoria della ricorrente       |  |
|  | basata su un decreto ingiuntivo non opposto nei termini;                             |  |
|  | b) sulla carenza di un congruo apparato motivazionale, in relazione alla             |  |
|  | sussistenza e alla quantificazione del danno all’erario.                             |  |
|  | <b>8.</b> All’odierna udienza le parti richiamavano le deduzioni formulate con i     |  |
|  | rispettivi atti difensivi e la Procura erariale, aderendo alle difese del            |  |
|  | Ministero dell’Interno, chiedeva il rigetto del ricorso. La causa veniva             |  |
|  | trattenuta in decisione.                                                             |  |
|  | Considerato in                                                                       |  |
|  | <b>DIRITTO</b>                                                                       |  |
|  | <b>I.</b> Va innanzitutto esaminato il primo motivo del ricorso (violazione di legge |  |
|  | per violazione degli artt. 69 – 70 del R.D. 18.11.1923 n. 2240) e in                 |  |
|  | 8                                                                                    |  |

|  |                                                                                       |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                       |  |
|  | particolare la tesi della ricorrente, che muove dal convincimento che l'art.          |  |
|  | 70, comma 1, del R.D. n. 2440 del 1924 imporrebbe, ai fini della validità del         |  |
|  | fermo amministrativo, che il medesimo contenga la precisa indicazione del             |  |
|  | titolo e dell'oggetto del credito verso lo Stato, che si intende colpire, cedere o    |  |
|  | delegare.                                                                             |  |
|  | Per converso, ritiene il Collegio, che la norma di cui al cit. art. 70 R.D. n.        |  |
|  | 2440/1923 vada letta in combinato disposto con il precedente articolo 69              |  |
|  | che, per le disposizioni che qui rilevano, prevede che le cessioni, le                |  |
|  | delegazioni, le costituzioni di pegno, i pignoramenti, i sequestri e le               |  |
|  | opposizioni relative a somme dovute dallo Stato, nei casi in cui sono                 |  |
|  | ammesse dalle leggi, debbono essere notificate all'amministrazione centrale           |  |
|  | ovvero all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento (c. 1).       |  |
|  | La notifica rimane priva di effetto riguardo agli ordini di pagamento che             |  |
|  | risultino già emessi. Potrà, peraltro, il creditore fare tale notificazione           |  |
|  | all'ufficiale, tesoriere o agente incaricato di eseguire il pagamento degli           |  |
|  | ordini o di effettuare la consegna degli assegni di cui all'art. 54, lett. a) (c. 2). |  |
|  | Le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno e gli atti di revoca,           |  |
|  | rinuncia o modificazione di vincoli devono risultare da atto pubblico o da            |  |
|  | scrittura privata, autenticata da notaio (c. 3). I pignoramenti, i sequestri e le     |  |
|  | opposizioni hanno efficacia soltanto se fatti nei modi e nei casi                     |  |
|  | espressamente stabiliti dalla legge (c. 4).                                           |  |
|  | A fronte, dunque, di una puntuale disciplina riguardante le cessioni, le              |  |
|  | delegazioni, le costituzioni di pegno, i pignoramenti, i sequestri e le               |  |
|  | opposizioni relative a somme dovute dallo Stato, il successivo art. 70, c. 1,         |  |
|  | chiarisce poi che gli atti considerati nel precedente art. 69, debbono indicare       |  |
|  |                                                                                       |  |
|  | 9                                                                                     |  |

|  |                                                                                    |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                    |  |
|  | il titolo e l'oggetto del credito verso lo Stato, che si intende colpire, cedere o |  |
|  | delegare, precisando che con un solo atto non si possono colpire, cedere o         |  |
|  | delegare crediti verso amministrazioni diverse. Per le somme dovute dallo          |  |
|  | Stato per somministrazioni, forniture ed appalti, devono essere altresì            |  |
|  | osservate le disposizioni della L. 20 marzo 1865, n. 2248, art. 9, all. E, e       |  |
|  | dell'art. 351 e art. 355, all. F, della Legge medesima. Quanto alla legge n.       |  |
|  | 2248 del 1865, art. 9, all. E (Legge abolitiva del contenzioso) esso prevede       |  |
|  | che "sul prezzo dei contratti in corso non potrà avere effetto alcun sequestro,    |  |
|  | né convenirsi cessione se non vi aderisca l'amministrazione interessata",          |  |
|  | aggiungendosi poi che l'art. 339 della medesima normativa allegato F               |  |
|  | ribadiva che "è vietata qualunque cessione di credito e qualunque procura, le      |  |
|  | quali non siano riconosciute".                                                     |  |
|  | Alla luce di quanto sopra, come evidenziato dall'Avvocatura dello Stato,           |  |
|  | dalla lettura del combinato disposto degli artt. 69 e 70 si evince che             |  |
|  | quest'ultimo non si applica ai provvedimenti di fermo amministrativo (cui si       |  |
|  | riferisce il solo comma 6 dell'art. 69), ma inequivocabilmente ai soli atti        |  |
|  | previsti dai precedenti commi, che hanno ad oggetto "somme dovute dallo            |  |
|  | Stato ai privati", onde consentire la puntuale indicazione - ai fini della loro    |  |
|  | efficacia nei confronti delle amministrazioni statali - di cessioni, delegazioni,  |  |
|  | costituzioni di pegno, pignoramenti, sequestri e opposizioni.                      |  |
|  | In altri termini, qualora ad esempio il debitore ceduto sia una Pubblica           |  |
|  | Amministrazione, l'art. 70, c. 1, R.D. 18.11.1923, n. 2440, richiede, affinché     |  |
|  | la cessione di un credito di un privato verso una P.A. sia efficace nei            |  |
|  | confronti di quest'ultima, anche la puntuale indicazione del titolo e              |  |
|  | dell'oggetto del credito verso lo Stato, che si intende cedere, che si aggiunge    |  |
|  | 10                                                                                 |  |

|  |                                                                                 |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                 |  |
|  | al rispetto delle ulteriori formalità richieste per la circolarità dei crediti  |  |
|  | vantati verso lo Stato (art. 69, cc. 1-5), come evidenziato dalla               |  |
|  | giurisprudenza di legittimità (Cass. civ. Sez. V Ord., 24/10/2019, n. 27278;    |  |
|  | Cass. civ. Sez. I Sent., 27/10/2016, n. 21747; Cass. civ. Sez. I Sent.,         |  |
|  | 17/12/2010, n. 25562; Cass. civ. Sez. I, 01/02/2007, n. 2209; Cass. civ. Sez.   |  |
|  | III, 13/07/2004, n. 12901, Cass. civ. Sez. V Sent., 06/03/2013, n. 5493).       |  |
|  | Non è invece necessario, nel caso del fermo amministrativo che vengano          |  |
|  | puntualmente indicati il titolo e l'oggetto del credito verso lo Stato, poiché, |  |
|  | stante la funzione preordinata alla compensazione, non si tratta di un atto di  |  |
|  | definitiva disposizione delle somme in contestazione, ma di una ritenuta        |  |
|  | cautelativa dei crediti del privato verso lo Stato, che non possono             |  |
|  | temporaneamente essere riscossi; pertanto il fermo blocca immediatamente        |  |
|  | tutti i pagamenti in vista della possibile compensazione, senza necessità di    |  |
|  | effettuare preliminarmente un'accurata rassegna di tutte le ragioni di credito  |  |
|  | del soggetto che lo subisce (Cass. civ. Sez. Unite, 25/01/1989, n. 423).        |  |
|  | Sempre a proposito dello stesso art. 69, c. 6, si è evidenziato come la norma   |  |
|  | configura "uno strumento cautelare provvisorio diretto a legittimare la         |  |
|  | sospensione temporanea del pagamento di debiti liquidi ed esigibili da parte    |  |
|  | dello Stato a salvaguardia dell'eventuale compensazione con crediti, anche      |  |
|  | non attualmente liquidi e esigibili, che la stessa o altre branche              |  |
|  | dell'amministrazione statale, considerate come organi di una stessa persona     |  |
|  | giuridica, vantino nei confronti del medesimo soggetto", sottolineando che la   |  |
|  | disposizione, facendo esclusivo riferimento ad "un'amministrazione dello        |  |
|  | Stato" quale soggetto titolare del potere eccezionale in discorso, in mancanza  |  |
|  | di una normazione espressa, non può considerarsi applicabile soltanto ad        |  |
|  |                                                                                 |  |
|  | 11                                                                              |  |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
|  | amministrazioni diverse (Cass. SS.UU. 4 novembre 2002, n. 15382).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |
|  | A conferma del differente ambito soggettivo e oggettivo delle norme in commento, è poi evidente che la disposizione di cui al comma 6 dell’art. 69 è rivolta alle amministrazioni tenute a provvedere alla sospensione del pagamento ( <i>“Qualora un'amministrazione dello Stato che abbia, a qualsiasi titolo ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni, richieda la sospensione del pagamento, questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo”</i> ). È a fortiori pacifico che mediante il medesimo provvedimento di fermo amministrativo trasmesso a più amministrazioni dello Stato (come nel caso di specie), queste ultime possano procedere alla sospensione di una pluralità di pagamenti, cosicché anche sotto quest’ultimo profilo si ritiene che l’art. 70 (ove prevede, al comma 2, che <i>“con un solo atto non si possono colpire, cedere o delegare crediti verso amministrazioni diverse”</i> ) intenda riferirsi, con il termine “atto” (c. 1) e “atti” (c. 2), esclusivamente a quelli menzionati dai commi 1 a 4 del precedente art. 69. |  |
|  | In conclusione, alla luce della richiamata giurisprudenza e dell’interpretazione letterale e logico-sistematica delle norme in esame, legittimamente il Ministero dell’Interno/Prefettura di Verona ha proceduto al fermo amministrativo, inteso come sospensione temporanea del pagamento di quanto dovuto dalla medesima amministrazione alla ricorrente, in vista di una futura compensazione con ragioni di credito, allo stato non liquidi ed esigibili.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |  |
|  | <b>II.</b> Viene ora in rilievo il secondo motivo del ricorso (violazione e falsa applicazione dell’art. 69 R.D. 18.11.1923 n. 2240 e dell’art. 21 – septies L.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |

|  |                                                                                         |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                         |  |
|  | 07.08.1990 n. 241 – Eccesso di potere per sviamento) e, in particolare, la              |  |
|  | doglianza per cui la Prefettura di Verona, essendo debitrice nei confronti              |  |
|  | della Virtus Vecomp Verona s.r.l. dell’importo capitale di € 125.245,20 sulla           |  |
|  | base di un decreto ingiuntivo divenuto definitivo, avrebbe “illegittimamente            |  |
|  | utilizzato il fermo amministrativo per fini diversi da quelli previsti dalla            |  |
|  | normativa, adottandolo in palese violazione/elusione del giudicato”, così               |  |
|  | violando l’art. 69, comma 6, R.D. n. 2440/23, dato che la natura eccezionale            |  |
|  | dello strumento del fermo amministrativo impone che l’utilizzo dello stesso             |  |
|  | debba avvenire entro i limiti tassativamente individuati dal legislatore, senza         |  |
|  | alcuna possibilità di estensione analogica. A conferma di ciò, la ricorrente ha         |  |
|  | evidenziato come la notificazione dell’atto dispositivo di fermo                        |  |
|  | amministrativo non sia avvenuto solo nei confronti della società ricorrente,            |  |
|  | <i>“ma anche all’Avv. Luca Bronzato, legale della società incaricato di</i>             |  |
|  | <i>procedere in via monitoria al recupero del credito (doc. n. 4)”</i> .                |  |
|  | In proposito, stante la giurisprudenza di questa Corte, già richiamata in sede          |  |
|  | cautelare nella cit. Ordinanza n. 20/2023, alle cui motivazioni si fa rinvio <i>per</i> |  |
|  | <i>relationem</i> , va ribadito che, nell’esaminare il ricorso all’odierno esame, il    |  |
|  | Collegio non è chiamato ad accertare se il credito a tutela del quale è stato           |  |
|  | disposto il fermo amministrativo sia effettivamente esistente, ma solo se era           |  |
|  | ragionevole, da parte dell'Amministrazione, supporne l'esistenza al momento             |  |
|  | dell’adozione del fermo, evidenziandosi come la natura amministrativa di                |  |
|  | tale provvedimento non consente un utilizzo dell’istituto in modo tale da               |  |
|  | sovrapporsi agli accertamenti e alle statuizioni giurisdizionali (Cassazione            |  |
|  | Civile, SS.UU., 21 maggio 2003, n. 7945).                                               |  |
|  | Il fermo amministrativo di cui all'art. 69 R.D. n. 2440/1923 consente infatti           |  |
|  |                                                                                         |  |
|  | 13                                                                                      |  |



|  |                                                                                   |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                   |  |
|  | durante una proroga della precedente convenzione stipulata con                    |  |
|  | l'amministrazione stessa.                                                         |  |
|  | Il fermo amministrativo impugnato tende invece ad impedire il pagamento di        |  |
|  | tutte le somme dovute alla ricorrente dalle amministrazioni dello Stato fino      |  |
|  | alla concorrenza di € 612.135,536, a garanzia dei presunti crediti vantati        |  |
|  | dalla Prefettura per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito - in   |  |
|  | relazione alle procedure di evidenza pubblica indette dalla Prefettura di         |  |
|  | Verona negli anni 2016, 2017 e 2018 per reperire strutture alle quali affidare    |  |
|  | l'espletamento del pubblico servizio di accoglienza di cittadini stranieri        |  |
|  | richiedenti protezione internazionale - in conseguenza dei reati di cui agli      |  |
|  | artt. 640 comma II n.1 e 61 n.7 c.p. (truffa ai danni dello Stato aggravata per   |  |
|  | aver cagionato un danno di particolare gravità: cfr. i capi di imputazione n.     |  |
|  | 1,4 e 7), 483 c.p. (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico:     |  |
|  | cfr. i capi di imputazione n. 2,5 e 8) e 353 c.p. (turbata libertà degli incanti: |  |
|  | cfr. i capi di imputazione n. 3, 6 e 9).                                          |  |
|  | Stante la non perfetta coincidenza delle condotte, delle circostanze fattuali e   |  |
|  | dei periodi contestati, cui il fermo amministrativo in questione ed il decreto    |  |
|  | ingiuntivo richiamato in ricorso fanno riferimento, deve ritenersi che, nel       |  |
|  | caso in esame - all'atto della emanazione del provvedimento impugnato n.          |  |
|  | 29832 del 06.04.2023 e notificato in data 07.04.2023 - poteva esistere il         |  |
|  | ragionevole dubbio che i crediti in relazione ai quali è stato emanato il         |  |
|  | provvedimento di fermo amministrativo fossero sussistenti, e non può quindi       |  |
|  | ritenersi che il provvedimento impugnato sia stato emesso al solo scopo di        |  |
|  | eludere il giudicato (per il pagamento di una somma nettamente inferiore).        |  |
|  | In particolare, il fatto che l'amministrazione resistente abbia atteso il mese di |  |
|  |                                                                                   |  |
|  | 15                                                                                |  |

|  |                                                                                   |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                   |  |
|  | aprile 2023 prima di adottare il provvedimento amministrativo in                  |  |
|  | contestazione non costituisce, ad avviso del Collegio, indizio dell'intento       |  |
|  | elusivo del fermo amministrativo, che era stato preceduto – a differenza di       |  |
|  | quanto asserito nel ricorso - da altri provvedimenti amministrativi ove la        |  |
|  | Prefettura aveva chiaramente posto in luce gli elementi di criticità nelle        |  |
|  | prestazioni rese dalla società istante (cfr. relazione e provvedimento, allegati  |  |
|  | sub doc. 9 e 10, della memoria di costituzione), che avevano pregiudicato         |  |
|  | per la ricorrente la possibilità di partecipare a ulteriori procedure di gara per |  |
|  | l'affidamento dei servizi in questione, come dimostrato dall'esclusione della     |  |
|  | VirtusVecomp s.r.l. dalla procedura di gara indetta nell'anno 2021, in            |  |
|  | applicazione dell'art. 80, c. 5, lett. c), d.lgs. 50/2016 (“gravi illeciti        |  |
|  | professionali”), con provvedimento (all. sub. doc. 11, memoria di                 |  |
|  | costituzione) che non è stato impugnato innanzi al T.A.R. competente. Non         |  |
|  | si appalesa del pari significativa, ai fini della prova dell'intento elusivo del  |  |
|  | giudicato, la notificazione del fermo amministrativo, oltre che alla società      |  |
|  | ricorrente, anche al legale incaricato di procedere in via monitoria al credito.  |  |
|  | Peraltro, va evidenziato che soltanto in data 17 febbraio 2023 veniva             |  |
|  | disposto il rinvio a giudizio del rappresentante legale della società ricorrente  |  |
|  | per i reati contestati e proprio a decorrere da quella data l'amministrazione     |  |
|  | resistente – nelle more della conclusione del procedimento penale - ha            |  |
|  | opportunamente adottato il provvedimento di fermo amministrativo, a tutela        |  |
|  | delle proprie ragioni di credito; provvedimento che è stato inviato, come         |  |
|  | comprovato in atti, a tutte le amministrazioni interessate.                       |  |
|  | Rileva altresì, a riprova della tempestività del provvedimento di fermo, la       |  |
|  | circostanza che solo all'udienza dell'11 ottobre 2023 è stato possibile, per il   |  |
|  |                                                                                   |  |
|  | 16                                                                                |  |



|  |                                                                                    |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                    |  |
|  | dalla Prefettura di Verona negli anni 2016, 2017 e 2018 per l'affidamento          |  |
|  | del pubblico servizio di accoglienza di cittadini stranieri richiedenti            |  |
|  | protezione internazionale, avrebbero determinato, secondo gli assunti del          |  |
|  | provvedimento impugnato, danni pari ad € 612.135,536, corrispondenti al 5          |  |
|  | per cento del valore dell'appalto.                                                 |  |
|  | Come già evidenziato, i caratteri cautelari e provvisori del fermo                 |  |
|  | amministrativo portano a ritenere che lo stesso si estenda anche alle ipotesi,     |  |
|  | come nel caso di specie, in cui la sussistenza del credito sia oggetto di          |  |
|  | contestazione, purché appaia ragionevole prevederne l'effettivo venire in          |  |
|  | essere o se ne prospetti la non agevole realizzazione (Cons. Stato, VI, n.         |  |
|  | 1441/2004). In proposito, ritiene il Collegio che la pretesa connessa alla         |  |
|  | ipotizzata ragione di credito vantata dall'amministrazione statale sia assistita   |  |
|  | dall'apparente e non inverosimile fondatezza ai fini dell'adozione della           |  |
|  | misura di fermo amministrativo da parte del Ministero dell'Interno/Prefettura      |  |
|  | di Verona.                                                                         |  |
|  | In particolare, la ragione di credito appare verosimilmente fondata non            |  |
|  | soltanto sugli atti del procedimento penale e sui richiamati provvedimenti         |  |
|  | cautelari, ma anche sulle verifiche disposte dalla stessa Prefettura di Verona     |  |
|  | (cit. all. 9 e 10, memoria del Ministero dell'Interno), da cui si evince come,     |  |
|  | dai reati contestati, sarebbe derivato un ingiusto profitto per la società istante |  |
|  | e danni per l'amministrazione, economicamente valutabili, avendo la                |  |
|  | Prefettura appaltato il servizio di accoglienza, a causa della condotta            |  |
|  | fraudolenta, a un soggetto privo dei requisiti essenziali richiesti, le cui        |  |
|  | prestazioni e servizi erogati non potevano corrispondere agli standard             |  |
|  | qualitativi richiesti, con particolare riferimento, tra gli altri, ai requisiti di |  |
|  |                                                                                    |  |
|  | 18                                                                                 |  |

|  |                                                                                  |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                  |  |
|  | idoneità alloggiativa delle strutture di accoglienza, nonché alle qualifiche e   |  |
|  | al numero degli operatori coinvolti. In particolare, come chiaramente            |  |
|  | evincibile anche dall'atto di costituzione di parte civile nel procedimento      |  |
|  | penale, i danni patrimoniali sono presumibilmente consistiti, tenendo conto      |  |
|  | anche del valore della prestazione eseguita in favore dell'Amministrazione,      |  |
|  | in una somma pari al lucro incamerato (€ 612.135,536) - potendosi                |  |
|  | ragionevolmente ipotizzare che la società ricorrente abbia tratto                |  |
|  | dall'affidamento un utile pari almeno al 5% del valore dell'appalto - cui        |  |
|  | vanno aggiunti gli ulteriori costi sopportati dall'amministrazione per lo        |  |
|  | svolgimento delle ispezioni e per ripristinare il corretto espletamento delle    |  |
|  | prestazioni.                                                                     |  |
|  | Si ipotizzano, dunque, non soltanto un danno all'immagine, ma anche              |  |
|  | ulteriori danni patrimoniali, la cui risarcibilità è slegata dal preventivo      |  |
|  | accertamento della responsabilità penale e da una sentenza passata in            |  |
|  | giudicato, nell'ambito del pendente procedimento penale.                         |  |
|  | Inoltre, non solo è stata esercitata l'azione penale in merito a fatti che ove   |  |
|  | sussistenti, al di là dell'accertamento penale, implicano l'obbligo risarcitorio |  |
|  | a carico dell'istante, ma vi è stato anche un loro preliminare accertamento in   |  |
|  | sede giudiziale a seguito decreto del 29 ottobre 2021 adottato dal G.i.p.        |  |
|  | presso il Tribunale di Verona che ha disposto il sequestro preventivo diretto    |  |
|  | di somme di denaro esistenti su c/c, libretti di deposito o strumenti finanziari |  |
|  | analoghi nella disponibilità della Virtusvecomp Verona s.r.l. (già Virtus        |  |
|  | Verona S.S.D. s.r.l.) fino alla concorrenza di euro 12.242.710,72, di gran       |  |
|  | lunga superiore agli obblighi risarcitori individuati nel fermo amministrativo   |  |
|  | contestato dall'istante.                                                         |  |
|  |                                                                                  |  |
|  | 19                                                                               |  |

|  |                                                                                        |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                        |  |
|  | Il decreto ha trovato conferma nella cit. ordinanza del 20 dicembre 2021,              |  |
|  | adottata in sede di riesame dal Tribunale di Verona in composizione                    |  |
|  | collegiale; quest'ultima ulteriormente confermata dalla Corte di Cassazione            |  |
|  | (Sezione seconda penale, sentenza 1° marzo 2023 (dep. 30 maggio 2023), n.              |  |
|  | 23590), che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dai difensori              |  |
|  | della società ricorrente.                                                              |  |
|  | In data 11 ottobre 2023 innanzi al G.u.p. presso il Tribunale di Verona si è,          |  |
|  | infine, svolta l'udienza preliminare del procedimento n. 9323/2018 R.G.N.R.            |  |
|  | nei confronti di FRESCO Luigi (doc. 14), nel corso della quale l'Avvocatura            |  |
|  | ha depositato atto di costituzione di parte civile (doc. 15) e istanza di              |  |
|  | citazione del responsabile civile Virtus Vecomp s.r.l. (doc. 16), con ciò              |  |
|  | concretizzandosi ulteriormente l'eventualità che venga accertata, in sede di           |  |
|  | procedimento penale, la ragione di credito posta alla base del fermo                   |  |
|  | amministrativo.                                                                        |  |
|  | <b>IV.</b> Alla luce delle suesposte motivazioni, il ricorso va, pertanto, respinto in |  |
|  | quanto infondato, stante la non inverosimiglianza e la ragionevole                     |  |
|  | fondatezza della pretesa vantata dall'Amministrazione che, a loro volta,               |  |
|  | implicano l'insussistenza dei vizi sollevati da parte dell'istante in punto di         |  |
|  | esatta applicazione degli artt. 69 e 70 del R.D. n. 2440 del 18 novembre               |  |
|  | 1923 e di insufficiente motivazione del provvedimento impugnato.                       |  |
|  | <b>V.</b> Le spese seguono la soccombenza, per cui va disposta la condanna             |  |
|  | dell'istante alla rifusione delle spese di lite in favore del Ministero                |  |
|  | dell'Interno-Prefettura di Verona, che sono liquidate, tenuto conto della              |  |
|  | complessità della causa e delle spese sostenute nella fase cautelare, nella            |  |
|  | misura di euro 1.500,00, oltre spese generali, IVA e CPA.                              |  |
|  | 20                                                                                     |  |



